

Sentenza: 10 giugno 2026, n. 144

Materia: energia

Parametri invocati: articolo 3 Cost; articolo 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (parametro interposto è l’art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che vieta l’introduzione di moratorie o sospensioni dei procedimenti autorizzativi nelle more dell’individuazione delle aree idonee); articoli 3 e 4 lettera e) dello Statuto speciale della Regione Sardegna;

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Art.1, comma 1, lett. b), della legge della Regione Sardegna 06/11/2025, 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)”.

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte costituzionale, con la sentenza numero 144, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 6 novembre 2025, n. 31, nella parte in cui dispone la sospensione, fino all’adozione di un regolamento regionale, dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) localizzati nelle aree non qualificate come idonee. La decisione si inserisce nel solco della giurisprudenza costituzionale già delineata dalle sentenze numero 28, numero 134 e numero 184 del 2025, confermando che l’obiettivo della transizione energetica deve essere perseguito attraverso un equilibrato bilanciamento tra tutela del paesaggio, governo del territorio e sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, senza compromettere la continuità del sistema autorizzativo delineato dal legislatore statale. La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della normativa sarda, eccedente la competenza legislativa regionale riconosciuta dagli articoli 3 e 4 dello statuto speciale, in quanto incompatibile con i principi statali di matrice eurounitaria diretti ad assicurare la massima diffusione degli impianti FER e il conseguimento degli obiettivi della transizione energetica, che vincolano anche le Regioni ad autonomia speciale nell’esercizio delle rispettive competenze legislative. La disciplina della Regione Sardegna è stata ritenuta costituzionalmente illegittima anche per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all’articolo 3 della Costituzione, in quanto blocca indistintamente i procedimenti autorizzativi senza considerare lo stato dell’istruttoria, gli investimenti già sostenuti o il diverso affidamento maturato dagli operatori economici. Secondo la Corte, la disciplina regionale, che preclude la prosecuzione dei procedimenti già avviati e la presentazione di nuove istanze per la realizzazione di impianti FER nelle aree non ricomprese tra quelle qualificate come idonee, si risolve in una misura di carattere moratorio non compatibile con il quadro normativo statale di riferimento. La sentenza ribadisce che la qualificazione di un’area come non idonea non comporta, comunque, un divieto assoluto di installazione degli impianti, ma esclude solamente l’applicazione dei regimi autorizzativi semplificati, così che i singoli progetti possano essere valutati attraverso gli ordinari procedimenti autorizzativi.

Vediamo più in dettaglio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025. La disposizione prevede che "All'articolo 1 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), sono apportate le seguenti modifiche ed integrazioni: [...] b) dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: "7 bis. 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. Sono fatte salve le istanze finalizzate all'autoconsumo o alle necessità di una comunità energetica."

Il ricorrente deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e, segnatamente, dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che vieta l'introduzione di moratorie o sospensioni dei procedimenti autorizzativi nelle more dell'individuazione delle aree idonee. La disposizione regionale impugnata, introducendo una sospensione automatica e generalizzata dell'attività procedimentale finalizzata all'autorizzazione per la realizzazione di impianti FER nelle aree non qualificate come idonee, si porrebbe in contrasto con i predetti principi, invadendo l'ambito riservato alla disciplina statale. Sarebbero violati pure i limiti stabiliti dagli artt. 3 e 4 dello statuto speciale nell'esercizio della competenza statutaria nella materia produzione e distribuzione dell'energia elettrica (art. 4, lettera e). La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, in quanto la sospensione opererebbe indistintamente su tutte le istanze relative alle aree non incluse tra quelle idonee, senza alcuna considerazione dello stato dei procedimenti, dell'entità degli investimenti già sostenuti o delle caratteristiche degli interventi, determinando un trattamento uniforme di situazioni eterogenee.

Il ricorrente deduce, infine, la violazione dell'art. 41 Cost., ritenendo che la disposizione impugnata comporti una compressione ingiustificata e sproporzionata della libertà di iniziativa economica privata, in quanto precluderebbe nelle predette aree, in via generalizzata, l'avvio o la prosecuzione di attività economiche nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, senza prevedere forme di bilanciamento o valutazioni caso per caso.

Sarebbe violato, infine, l'art. 97 Cost., in quanto la disposizione in esame determinerebbe una paralisi dell'azione amministrativa, impedendo agli uffici competenti di esercitare le loro funzioni secondo criteri di continuità, efficienza e imparzialità, e subordinando la ripresa dell'attività a un atto regolamentare futuro e incerto, senza adeguati meccanismi di garanzia.

La Corte, esaminato il quadro normativo in materia, evidenzia che il d.lgs. n. 190 del 2024 è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia. Una delle novità più significative introdotte da tale decreto è senza dubbio il recepimento, all'art. 3, del principio eurounitario di prevalenza dell'interesse pubblico alla realizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e delle opere anche infrastrutturali a essi connesse. La disciplina, internazionale, europea e nazionale, in materia di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, ponendo in evidenza come essa sia orientata a favorire la diffusione di tali fonti di energia rinnovabile attraverso procedure autorizzatorie semplificate e strumenti idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di transizione energetica assunti a livello sovranazionale e interno.

In proposito, viene richiamata la sentenza n. 275 del 2012, nella quale è stato evidenziato che "la normativa comunitaria promuove, da oltre un decennio, il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione".

È stato poi affermato che: “la possibilità di prevedere limiti alla facoltà di autorizzare l’installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] si pone [...] in aperto contrasto [...] con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE” e che “simile finalità, riflessa nella disciplina dettata dalle citate direttive in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze, viene chiaramente esplicitata dalla direttiva 2018/2001/UE. Ivi si evidenzia che il “maggiore ricorso all’energia da fonti rinnovabili o all’energia rinnovabile costituisce una parte importante [delle] 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’)” (considerando n. 2)”, concludendo nel senso che occorre ribadire la necessità di garantire la “massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019 e, 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)” (sentenza n. 27 del 2023).

Così ricostruiti i tratti della normativa di riferimento, per la Corte risultano fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025, promosse in riferimento agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

La disposizione regionale impugnata introduce, dopo il comma 7 dell’art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, un nuovo comma 7-bis che, da un lato, demanda a un regolamento regionale, da adottarsi entro novanta giorni, la definizione di direttive concernenti la corretta applicazione della disciplina degli impianti FER ricadenti in aree non incluse tra quelle idonee; dall’altro, stabilisce che, nelle more dell’adozione del regolamento, non possa darsi corso alle istanze autorizzative già presentate, relative a tali aree, né possano essere presentate nuove domande, fatta eccezione per quelle finalizzate all’autoconsumo o alle esigenze delle comunità energetiche.

La Corte, richiamandosi alle recenti sentenze n. 184 e n. 28 del 2025, ribadisce che la transizione energetica costituisce un obiettivo di rilievo nazionale ed europeo, il quale non determina, però, l’integrale assorbimento delle competenze regionali in materia urbanistica, paesaggistica e di governo del territorio. Per tale profilo, sono stati, infatti, valorizzati il ruolo della pianificazione territoriale regionale e la particolare posizione costituzionale delle autonomie speciali, riconoscendo alle regioni la possibilità di incidere sulla localizzazione degli impianti FER mediante strumenti conformativi e pianificatori. Tali competenze non possono però tradursi in moratorie generalizzate incompatibili con i principi fondamentali della materia né compromettere la continuità del sistema autorizzativo nazionale degli impianti FER.

Più precisamente, l’art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025 è adottato nell’esercizio della competenza statutaria nella materia “produzione e distribuzione dell’energia elettrica” attribuita alla competenza legislativa concorrente della Regione autonoma Sardegna dall’art. 4, lettera e), dello statuto speciale. Tale competenza legislativa, come già rilevato, incontra i limiti derivanti dagli stessi artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia, in base ai quali la potestà legislativa della Regione autonoma, nelle materie ivi espressamente indicate, è esercitata 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 (art. 3) e nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 4).

Il d.lgs. n. 199 del 2021, come affermato nella sentenza n. 28 del 2025, è stato adottato nell’esercizio di un **intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell’ambiente** (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e **concorrenti produzione, trasporto e**

distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. La sua finalità, come detto, è quella di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili e raggiungere gli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (art. 1, rispettivamente commi 1, 2 e 3).

L'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025, nel disporre che 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, si pone in contrasto con i principi fondamentali che disciplinano la materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, desumibili dal d.lgs. n. 199 del 2021 e, in particolare, dall'art. 20, comma 6, del medesimo decreto legislativo.

Quest'ultimo, attuativo della direttiva 2018/2001/UE e coerente con gli obiettivi fissati dal regolamento 2021/1119/UE, vieta, infatti, l'introduzione di misure di sospensione o di moratoria suscettibili di ostacolare il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione e di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili perseguiti dall'ordinamento europeo e nazionale.

La disposizione regionale impugnata, che preclude la prosecuzione dei procedimenti autorizzativi già avviati e la presentazione di nuove istanze nelle aree non ricomprese tra quelle qualificate come idonee, si risolve, nella sostanza, in una misura di carattere moratorio incompatibile con il quadro normativo statale di riferimento.

La Corte afferma che i principi desumibili dalla disciplina statale di attuazione degli obblighi eurounitari in materia di energie rinnovabili integrano principi fondamentali della materia energetica e, in quanto tali, vincolano anche le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, comprese quelle statutarie concernenti la produzione dell'energia (sentenze n. 184 e n. 28 del 2025).

La disposizione impugnata eccede, pertanto, i limiti delle competenze legislative riconosciute alla Regione autonoma Sardegna dagli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale, **ponendosi in contrasto con il principio fondamentale della massima diffusione degli impianti da fonti rinnovabili di matrice eurounitaria**, recepito nel nostro ordinamento dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, richiamato quale norma interposta. Da tale contrasto discende l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata.

Non assume rilievo, in senso contrario, la circostanza, valorizzata dalla Regione autonoma Sardegna, che la sospensione dei procedimenti autorizzativi già avviati e il divieto di presentazione di nuove istanze abbiano carattere temporalmente limitato, essendo destinati a operare in attesa del regolamento volto a individuare le direttive per la corretta applicazione della disciplina concernente la realizzazione degli impianti FER. Né assume rilievo che tali misure riguardino esclusivamente gli impianti ricadenti in aree non comprese tra quelle qualificate come idonee. Tali elementi, infatti, non sono idonei a escludere il contrasto con i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale di attuazione degli obblighi eurounitari.

E' fondata anche la questione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della disparità di trattamento, poichè la sospensione delle istanze di autorizzazione opera indistintamente su procedimenti collocati in fasi profondamente differenti, senza considerare lo stato dell'istruttoria, gli investimenti effettuati o il diverso grado di affidamento maturato dagli operatori economici, senza adeguata giustificazione e senza un proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti. Per costante giurisprudenza della Corte, la legittimità costituzionale delle disposizioni legislative che possono determinare un pericolo di disparità di trattamento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto, e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 275 e n. 85 del 2013) (sentenza n. 49 del 2021). La disposizione regionale si traduce in un impedimento che blocca, in modo non ragionevole, tutte le istanze di

autorizzazione per la realizzazione di impianti FER sulle aree non incluse tra quelle idonee già presentate e impedisce, per le stesse aree, la presentazione di nuove richieste.

La Corte ha già chiarito che la qualificazione di non idoneità delle aree all'installazione di impianti FER non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025); pertanto, la Regione autonoma Sardegna non può ostacolare la realizzazione di tali impianti sul proprio territorio, poiché ciò è in palese contrasto con l'esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse che, come già ricordato, è di cruciale rilievo proprio rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni (sentenza n. 216 del 2022).

La disposizione impugnata introduce una misura sospensiva che opera in modo automatico e generalizzato, senza prevedere alcun criterio di graduazione o differenziazione in relazione ai diversi stadi dei procedimenti autorizzativi già pendenti. Essa colpisce indistintamente tutte le istanze relative a impianti FER ricadenti in aree non qualificate come idonee, indipendentemente dal livello di avanzamento dell'istruttoria e preclude, in via preventiva e indiscriminata, la presentazione di nuove domande. Una simile disciplina si rivela intrinsecamente irragionevole, in quanto realizza un arresto procedimentale generalizzato non sorretto da criteri idonei a modulare l'incidenza della misura sulle diverse situazioni coinvolte.

Al contempo essa determina un ostacolo al conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione e di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili perseguiti dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento 2021/1119/UE, senza che tale compressione risulti sorretta da una adeguata e ragionevole giustificazione.

La Corte, quindi, conclude che vi è stato il superamento dei limiti di competenza legislativa di cui agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale e la violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost. e che conseguentemente, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Restano assorbite la questioni relative alla violazione dell'articolo 41 Cost. e 97 Cost.