



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 16 DICEMBRE 2025, N. 184

Testo

Materia

Energia

Tipologia di decisione¹

Sentenza di accoglimento

Sentenza di illegittimità consequenziale

Oggetto della q.l.c.¹

Artt. 1, co. 2, 5, 8 e 9, e 3, co. 1, 2, 4 e 5, *legge reg. Sardegna 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)

Parametri¹

Art. 3 Cost. – Art. 41 Cost. – Art. 117, co. 1, Cost., in relazione alla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, 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 – Art. 117, co. 3, Cost., in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) e agli artt. 1, co. 2, 2 e 7 DM dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili)

Massime

- È illegittima la disciplina regionale che, qualificando una determinata area come non idonea, introduce un divieto generalizzato e preventivo di installazione degli impianti FER, con l'effetto di precludere l'accesso ai procedimenti autorizzatori semplificati previsti dalla normativa statale, finalizzati a favorire e accelerare la diffusione delle fonti rinnovabili nelle aree idonee.
- È illegittima la disciplina regionale che, ponendo come unico limite la modifica irreversibile dello stato dei luoghi, incide retroattivamente su tutti gli atti autorizzativi

¹ La sentenza prende in esame anche profili ulteriori che non costituiscono oggetto del presente report.

già rilasciati, rispetto ai quali gli operatori del settore abbiano già avviato le proprie attività, in assenza di una motivazione fondata su comprovate ragioni di carattere tecnico o scientifico, poiché tale intervento si risolve in un irragionevole sacrificio del legittimo affidamento e in una lesione del principio di certezza del diritto.

- È illegittima la disciplina regionale che, nell'ipotesi in cui un progetto ricada solo parzialmente in aree idonee e solo parzialmente in aree non idonee, attribuisce automaticamente prevalenza alla non idoneità, precludendo in via generale la realizzazione degli impianti FER. In tali casi, infatti, la decisione finale deve essere assunta all'esito del singolo procedimento autorizzatorio relativo allo specifico progetto, nel cui ambito dovranno essere adeguatamente valutate le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette, eventualmente tali da giustificare il ricorso a un procedimento non semplificato, attraverso un bilanciamento tra la protezione della natura e dell'ambiente e l'obiettivo di riduzione delle fonti energetiche inquinanti, anche nell'interesse delle future generazioni.
- Quanto infine alle disposizioni regionali che introducono asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti FER nelle aree non idonee, la Corte ha affermato che la Regione non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché non è consentito alle regioni introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito rientra l'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, norma di grande riforma economico sociale che anche la Regione Sardegna deve rispettare.
- È illegittima la disciplina regionale che, pur introducendo asserite misure di semplificazione e accelerazione per la realizzazione di impianti FER nelle aree non idonee, prevede una procedura di autorizzazione paesaggistica difforme da quella stabilita dalla legislazione statale. In materia, infatti, non è consentito alle Regioni derogare agli istituti statali di tutela ambientale che assicurano una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, tra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 codice dei beni culturali e del paesaggio, norma di grande riforma economico-sociale.

Profili d'interesse

- La sentenza contribuisce a rafforzare la definizione di un'equilibrata disciplina in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili nell'ambito del riparto delle competenze legislative statali e regionali.
- La Corte pone l'accento, oltre che sulla normativa nazionale, anche sulla disciplina eurounitaria in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabile, facendone emergere la rilevanza anche ai fini della decisione.

- La declaratoria d'illegittimità costituzionale viene consequenzialmente estesa all'art. 3, co. 6, legge reg. Sardegna 20/2024, che delega la Giunta regionale a definire i criteri e le procedure del dibattito pubblico e le modalità di coinvolgimento delle popolazioni interessate, nonché i criteri di istruttoria e di valutazione delle istanze.

Precedenti connessi

Sull'installazione degli impianti FER e sull'individuazione delle aree idonee (e non)

- C. cost., *sentenza 21 ottobre 2022, n. 216*;
- C. cost., *sentenza 26 giugno 2025, n. 88*;
- C. cost., *sentenza 28 luglio 2025, n. 134*.

Sull'autorizzazione paesaggistica statale

- C. cost., *sentenza 24 luglio 2013, n. 238*;
- C. cost., *sentenza 20 luglio 2016, n. 189*;
- C. cost., *sentenza 22 luglio 2021, n. 160*;
- C. cost., *sentenza 6 marzo 2025, n. 22*.

Sulla disciplina di protezione ambientale e paesaggistica

- C. cost., *sentenza 11 maggio 2017, n. 103*;
- C. cost., *sentenza 26 luglio 2018, n. 178*.

Estratto della motivazione

6.1.2. – [L]a questione avente a oggetto l'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, [...] è fondata.

Il risultato atteso dal legislatore sardo, infatti, è quello di travolgere e rendere *tamquam non essent*, con il solo limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi, tutti gli atti autorizzativi già rilasciati, rispetto ai quali gli operatori del settore si sono già attivati.

[...]

La disposizione regionale impugnata trasmoda 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).

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.

La disposizione impugnata [...] 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 [...]

6.2. – Il secondo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che introduce un divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee.

[...]

La questione è fondata.

Questa Corte, anche di recente, ha chiarito che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, 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'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025).

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 [...], 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).

La disposizione impugnata, là dove prevede, al primo periodo, che la non idoneità corrisponda al divieto di installazione è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti rappresentati dai sopra citati principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; nonché in relazione agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

6.3. – Il terzo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 5, periodi secondo, terzo e quarto, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi dei quali 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 presente legge», e «[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».

Tali disposizioni, oltre a contrastare con il principio di massima diffusione degli impianti FER, incorrerebbero anche nella violazione del principio di certezza del diritto che vede, tra

i propri corollari, il principio del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost., e il principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

[...]

6.3.1. – 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», sono fondate.

[L]a 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 previsione che alla qualifica di non idoneità consegua un automatico divieto di installazione di impianti FER costituisce, pertanto, una diretta violazione dei principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, espressi dalla più volte richiamata direttiva 2023/2413/UE e, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., e con gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

6.3.2. – 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, è fondata, oltre che in riferimento agli stessi parametri già individuati al punto che precede, anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., per violazione dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto e di libertà di iniziativa economica, per le medesime ragioni indicate al punto 6.1.2.

[...]

6.5. – Il quinto motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi del quale «[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».

[...]

6.5.1. – La questione è fondata.

Il quadro normativo a livello nazionale per gli interventi di *revamping* e *repowering* su impianti esistenti (ossia interventi di ammodernamento degli impianti finalizzati a una loro maggiore efficienza e a un loro potenziamento) – vigente nel momento in cui è stata approvata la legge regionale sarda, ossia prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 190 del

2024 – era articolato mediante la previsione di diverse procedure amministrative a seconda della natura (sostanziale o meno) delle variazioni apportate.

[...]

La disposizione regionale impugnata introduce 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.

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 disposizione deve, pertanto, dichiararsi costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione degli impianti FER, con assorbimento degli altri profili.

6.6. – Il sesto motivo di impugnazione ha 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*.

[...]

La questione è fondata.

[...]

L'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti FER *off-shore* è di competenza del Ministro delle infrastrutture e trasporti, mediante l'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo (comma 2). Nelle more dell'approvazione dei richiamati piani, il successivo comma 3 prevede che sono da considerarsi comunque idonee: le piattaforme petrolifere in disuso e l'area distante 2 miglia nautiche da ciascuna piattaforma; nonché, per impianti eolici fino a 100 MW, i porti, previa eventuale variante del piano regolatore portuale. È altresì stabilito, sempre nelle more della definizione delle aree idonee, il divieto di qualsiasi moratoria o sospensione dei termini dei procedimenti di autorizzazione per le domande già presentate (comma 5).

Il d.lgs. n. 199 del 2021, quindi, non prevede la competenza legislativa regionale a individuare per i siti *off-shore* le aree idonee, né le aree non idonee.

[N]ell'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.

La disposizione regionale impugnata è, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai più volte citati principi

eurounitari come attuati dall'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, nonché delle competenze statutarie di cui agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

6.7. – Il settimo motivo di impugnazione ha 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.

[...]

Occorre altresì ricordare che questa Corte ha affermato che «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 [...] il legislatore statale conserva il potere di vincolare tali competenze con norme qualificabili come riforme economico-sociali [...].

[L]a 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 [...].

Le disposizioni oggi impugnate consentono, invece, l'approvazione degli interventi in aree non idonee mediante l'articolato procedimento previsto dal citato art. 3 anche «a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 189 del 2016).

Pertanto, le disposizioni in esame devono dichiararsi costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

[...]

La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al comma 6 dell'art. 3, che delega la Giunta regionale a definire i criteri e le procedure del dibattito pubblico e le modalità di coinvolgimento delle popolazioni interessate, nonché i criteri di istruttoria e di valutazione delle istanze.