

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2026

Data: 3 marzo 2026

La transizione energetica e le Regioni: osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2025*

di Marco Betzu – Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell’Università degli Studi di Cagliari

TITLE: The Energy Transition and the Regions: Comments on Constitutional Court Ruling No. 184 of 2025

ABSTRACT: Con la decisione in commento, la Corte costituzionale torna ancora una volta sul rapporto tra disciplina statale e leggi regionali nel quadro dei vincoli europei sulla transizione energetica verso fonti rinnovabili. La vicenda testimonia come, in ragione dell’esigenza di una disciplina uniforme, lo spazio di intervento che residua in capo ai legislatori regionali si sia estremamente compresso e, quindi, le Regioni debbano privilegiare la loro “vocazione amministrativa”.

With this decision, the Constitutional Court once again addresses the relationship between state regulations and regional laws in the context of European constraints on the energy transition to renewable sources. The case demonstrates how, due to the need for uniform regulations, the area for intervention by regional legislators has been dramatically reduced, and, therefore, the regions must prioritize their “administrative role.”

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

KEYWORDS: transizione energetica; Regioni; contenzioso costituzionale; energy transition; regions; constitutional litigation

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo. – 2. Il caso. – 3. La decisione. – 4. Epitaffio della specialità. – 5. La vocazione amministrativa delle Regioni.

1. Il quadro normativo

La decisione in commento rappresenta un’ottima occasione per operare un bilancio del rapporto tra Stato e Regioni alla luce delle vicende della transizione energetica, segnata, come è noto, dal concorso di plurime competenze normative: europea, statale e regionale.

In via preliminare è opportuno ricostruire, sia pure in estrema sintesi, il quadro normativo vigente.

A livello europeo, la Comunicazione della Commissione Europea del 11 dicembre 2019, preceduta da numerose direttive¹, ha inteso affermare ambiziose politiche di *Green deal* volte a «proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell’UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze»², creando un’economia «efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall’uso delle risorse»³.

Il regolamento n. 2021/1119/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, ha quindi istituito il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, mentre il regolamento n. 2024/1991/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura, ha stabilito che “*la pianificazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione*

¹ Sono, in particolare, la direttiva 2001/77/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità; la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; la direttiva 2018/21/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili.

² COM(2019) 640 final.

³ *Ibidem*.

di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio sono presunti di interesse pubblico prevalente” (art. 6, par. 1). La presunzione viene meno rispetto a parti determinate del territorio degli Stati membri o in relazione a specifiche tecnologie o progetti solo in ragione di *“circostanze specifiche e debitamente giustificate”* (art. 6 par. 2).

Il *favor* europeo per la transizione energetica verso le fonti rinnovabili ha trovato implementazione a livello statale attraverso numerosi interventi legislativi, ispirati al «preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell’atmosfera»⁴; interesse che chiama in causa lo Stato «sia come Stato-persona, in rapporto ai vincoli internazionali nascenti dalla firma del c.d. protocollo di Kyoto, sia come Stato-comunità in rappresentanza dell’interesse collettivo al miglioramento della qualità ambientale»⁵.

Il quadro normativo interno è oggi fornito dal d.lgs. n. 190 del 2024, che ha in larga parte abrogato il d.lgs. n. 199 del 2021 adottato dal Governo Draghi⁶ e che, a sua volta, è stato oggetto di modifiche per effetto del d.l. n. 175 del 2025 e del d.lgs. n. 178 del 2025.

In via di estrema sintesi, tale fonte definisce i regimi amministrativi per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti.

Principio generale è quello della massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, anche nell’interesse delle generazioni future. A tal fine, gli interventi di realizzazione o modifica degli impianti sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici (art. 2, comma 1). Inoltre, nel bilanciamento con gli interessi alla tutela dell’ambiente, della biodiversità, del paesaggio, del patrimonio culturale e del settore agricolo, l’interesse alla transizione energetica attraverso le fonti rinnovabili è espressamente qualificato come *“interesse pubblico prevalente”*, *“salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi”* (art. 3, comma 1). Si scioglie, in questo modo, l’ambiguità da cui era

⁴ Cons. Stato, Ad. Plen., n. 9 del 2019, in un caso avente ad oggetto le funzioni del Gestore dei Servizi Energetici relative alla diffusione delle energie da fonte rinnovabile e all’assolvimento degli obblighi imposti dalla legge agli operatori del settore energetico.

⁵ *Ibidem*.

⁶ D.Lgs. n. 199 del 2021, recante 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.

affetta la disciplina previgente⁷, con la conseguenza, «in un’ottica di sostenibilità integrata»⁸, che saranno le amministrazioni procedenti a valutare, caso per caso, se la prevalenza dell’obiettivo della transizione energetica possa trovare concreta attuazione o meno rispetto ai singoli interventi.

Il d.lgs. n. 190 delinea tre diversi regimi per la realizzazione degli interventi, disciplinati in rapida successione dagli articoli 7, 8 e 9: attività libera, procedura abilitativa semplificata, autorizzazione unica. Si tratta di procedimenti speciali rispetto a quelli ordinari.

Il regime di attività libera, dedicato agli interventi minori elencati nell’allegato A, esclude la necessità di acquisire permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, fatti salvi quelli derivanti dalla speciale tutela di cui è già oggetto il bene o l’area⁹.

La procedura abilitativa semplificata, che si applica agli interventi descritti nell’allegato B, consente di ottenere il titolo abilitativo in tempi brevi, per effetto della presentazione da parte del proponente delle dichiarazioni e della documentazione previste dall’art. 8. Il mancato rispetto dei termini da parte dell’amministrazione comunale sul cui territorio insiste l’intervento, in assenza di un espresso provvedimento di diniego, costituisce silenzio assenso.

L’autorizzazione unica concerne, invece, gli interventi di dimensioni maggiori. La competenza è, alternativamente, della Regione territorialmente competente (allegato C, prima sezione) o del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (allegato C, seconda sezione). Il procedimento autorizzatorio unico è comprensivo, ove necessarie, della valutazione di impatto ambientale o della valutazione di incidenza ambientale.

Quanto all’allocazione degli impianti di energia rinnovabile, il d.lgs. n. 190 distingue tra aree idonee e aree non idonee.

La realizzazione degli interventi soggetti ad attività libera o a procedura abilitativa semplificata che insistano in aree idonee non è subordinata all’acquisizione dell’autorizzazione dell’autorità competente in materia paesaggistica¹⁰. Parimenti è a dirsi per gli interventi soggetti ad autorizzazione unica relativi agli interventi che insistano su aree idonee, per i quali l’autorità

⁷ Cfr. S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2023, 74.

⁸ A. BONOMO, *La “prevalenza sostenibile” della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli “altri” interessi nel procedimento amministrativo*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 1, 2025, 30 (del paper).

⁹ Si tratta, ad esempio dei beni oggetto di tutela ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di aree naturali protette o dei siti della rete Natura 2000, di cui alla direttiva 92/43/ CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 (art. 7, comma 2).

¹⁰ Essa si esprime, infatti, con un parere obbligatorio e non vincolante.

competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante¹¹. L'inidoneità dell'area, dunque, non comporta il divieto di realizzare l'intervento, ma ha il solo effetto di escludere l'applicabilità dei regimi amministrativi semplificati. L'idoneità (o l'inidoneità) non è un predicato della realizzabilità degli interventi, ma esclusivamente della sussumibilità del relativo procedimento amministrativo nell'alveo di quelli appositamente disegnati dal legislatore statale per adempiere, con la maggiore celerità possibile, agli obblighi europei.

Nella disciplina previgente il compito di individuare le aree idonee era rimesso alla potestà legislativa delle Regioni, conformemente ai principi e criteri stabiliti da uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021)¹². Oggi, invece, la classificazione delle aree idonee è direttamente compiuta dal legislatore statale, sia per quelle sulla terraferma (art. 11-bis) che a mare (11-ter). Le Regioni possono solo individuare ulteriori aree idonee sul loro territorio, nel rispetto dei principi di cui al comma 4 dell'art. 11-bis, tra i quali, in particolare, la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, la salvaguardia delle aree naturali protette, nonché la preservazione della destinazione agricola dei suoli. Le leggi regionali, in ogni caso, devono garantire il raggiungimento al 2030 degli obiettivi di potenza installata da fonti rinnovabili assegnati, a ciascuna Regione, dallo Stato.

Viene, infine, espressamente enunciato il divieto, a carico dei legislatori regionali, di prevedere limiti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili (art. 11-bis, comma 4, lett. d). Si tratta della positivizzazione di un principio già rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui leggi regionali che prevedano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono costituzionalmente illegittime¹³. Difatti, l'interesse alla massima diffusione degli impianti «può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del

¹¹ L'art. 11-quater prevede poi che *“Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Nei casi di cui al secondo periodo, i termini del procedimento di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo, con arrotondamento per difetto al numero intero ove necessario”*.

¹² Sul punto F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel «nuovo ordinamento» dell'energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2022, 97.

¹³ Corte cost., sent. n. 308 del 2011, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

territorio (sentenze n. 13 del 2014 e 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo»¹⁴, perché è soltanto in sede procedimentale «che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela»¹⁵.

2. Il caso

A fronte di un quadro giurisprudenziale e normativo così definito, i legislatori regionali hanno più volte cercato di minimizzare se non addirittura impedire l'impatto della transizione energetica sul loro territorio¹⁶.

La Regione Sardegna, dopo aver imposto una moratoria generalizzata comportante il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili¹⁷, poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale¹⁸, aveva approvato la legge regionale n. 20 del 2024, 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*”.

La disciplina regionale si basava, tra gli altri, su due capisaldi.

Il primo era la sua portata retroattiva, dovendosi applicare anche agli interventi “*autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi*” (art. 1, comma 2). Di conseguenza “*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*” (art. 1, comma 5).

¹⁴ Corte cost., sent. n. 69 del 2018, punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Si v., ad es., l'art. 19 della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2022, dichiarato incostituzionale da Corte cost., sent. n. 27 del 2023; l'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 82 del 2020, dichiarato incostituzionale da Corte cost., sent. n. 177 del 2021; l'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2021, dichiarato incostituzionale da Corte cost., sent. n. 221 del 2022. Ulteriori riferimenti in L. BITTO, F. FURLAN, *La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2024, 511 ss.

¹⁷ Legge regionale della Sardegna, n. 20 del 2024, art. 3.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 28 del 2025.

Il secondo era la trasformazione della qualifica di idoneità delle aree. La legge, infatti, individua “*le aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie*” (art. 1, comma 1), imponendo per quelle “*non idonee*” il divieto di realizzazione degli impianti, da estendersi anche a quelli “*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*” (art. 1, comma 5). In questo modo si creava una qualificazione tripartita delle aree per effetto della quale:

- a) nelle “*aree idonee*” si sarebbe applicata la disciplina di maggior favore;
- b) nelle “*aree non idonee*” sarebbe valso un divieto generale di realizzazione, assistito persino da una portata retroattiva tale da rimuovere provvedimenti amministrativi definitivi;
- c) nelle “*aree ordinarie*” si sarebbe applicata la disciplina ordinaria, caratterizzata da istruttoria e motivazione rafforzata.

Una disciplina di tal fatta risultava in palese contrasto già con l’art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 199 del 2021, ai sensi del quale “*Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell’ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee*”. L’intento della Regione Sardegna era, quindi, evidente: limitare l’applicazione, almeno parzialmente, delle disposizioni legislative statali in quanto ritenute lesive dei valori paesaggistici e culturali del proprio territorio¹⁹.

Non a caso, uno degli argomenti principali sviluppati nel ricorso in via principale presentato dal Governo²⁰ era quello secondo cui l’inadeguatezza di una determinata area o sito ad ospitare impianti da fonti rinnovabili dovesse derivare «non già da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, bensì all’esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto delle inattitudini del luogo, in ragione delle relative specialità»²¹. Le disposizioni regionali, invece, pretendevano di ritagliare una parte del territorio rispetto a cui limitare il principio di derivazione europea della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, operando a monte –

¹⁹ Non diversamente, peraltro, da quanto tentato con la moratoria generalizzata contenuta nella già citata legge reg. n. 20 del 2024, anch’essa dichiarata illegittima dalla Corte. Cfr. S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2024, 702, secondo cui «la giunta neo-insediata ha proposto una sospensione alla realizzazione degli impianti FER, in risposta all’insofferenza degli amministratori locali e dei cittadini che, dal canto loro, lamentano un’eccessiva presenza di questi impianti sul territorio».

²⁰ Ricorso n. 8 reg. ric. 2025 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell’anno 2025.

²¹ Punto I.4.

ovvero in via generale e astratta attraverso lo strumento legislativo – un bilanciamento tra gli interessi coinvolti che invece, per costante giurisprudenza costituzionale, avrebbe dovuto trovare la sua sede nel procedimento amministrativo.

Una seconda censura avanzata nel ricorso governativo riguardava la portata retroattiva delle disposizioni regionali, che avrebbero travolto i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, privandoli di efficacia, salvo il limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi (art. 1, comma 5). Secondo il Governo, così disponendo «la legge costituisce una sopravvenienza normativa sfavorevole con portata retroattiva che rimette in discussione diritti già acquisiti dall'interessato, senza attenersi - dinanzi ad un quadro statale che, in conformità al diritto europeo, promuove il ricorso alle fonti rinnovabili, ad alcun criterio di ragionevolezza»²².

Ulteriori disposizioni venivano impugnate o perché individuavano le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*, violando i principi fondamentali fissati dallo Stato; o perché erano volte a introdurre limiti agli interventi di *revamping* e *repowering* su impianti esistenti secondo una disciplina più restrittiva rispetto a quella prevista dal legislatore statale²³; o perché nel caso in cui un progetto ricadesse in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, sarebbe prevalsa la non idoneità; o perché, infine, introducevano – in taluni casi – un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali²⁴.

Insomma, la legge regionale n. 20 del 2024 risultava in gran parte ascrivibile alla categoria giurisprudenziale delle c.d. «leggi di reazione»²⁵, ossia volte a contrastare una legge statale ritenuta

²² Punto I.4.1 del ricorso.

²³ Art. 1, comma 8, secondo cui gli 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».

²⁴ Si tratta dell'art. 3 della legge regionale impugnata, che attribuiva ai comuni la facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea.

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 198 del 2004, punto 4.2 del *Considerato in diritto*: «Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge».

dannosa o inopportuna, anziché attivare il rimedio del ricorso in via principale ai sensi dell'art. 127 Cost. o allo scopo di aggirare il termine di decadenza ivi previsto²⁶.

3. La decisione

La Corte costituzionale ha avuto buon gioco nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della gran parte delle disposizioni impugnate, confermando la giurisprudenza ultradecennale formatasi sul tema.

Secondo la Corte, infatti, il potere di individuare con legge regionale le aree idonee e non idonee, allora previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, non consentiva di istituire divieti assoluti e aprioristici, perché così facendo gli organi politici regionali avrebbero potuto ricorrere «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»²⁷. Di conseguenza, la previsione che alla non idoneità corrisponda il 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»²⁸. Viceversa, «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» perché è quella la sede in cui tenere in considerazione «le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustifichino il procedimento autorizzatorio non semplificato»²⁹.

²⁶ Secondo R. BIN, *Sulle “leggi di reazione”*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004, 1380, le “leggi di reazione” «non vanno intese come una categoria a sé, caratterizzata da un contenuto specifico (impedire l'applicazione di altra legge) e affetta da patologie sue proprie, quanto piuttosto come quelle leggi che violano il principio di leale collaborazione perché mirano in qualche modo a spostare sul piano della schermaglia legislativa questioni che andrebbero invece trattate con gli strumenti pacifici della cooperazione o con le armi del processo costituzionale».

²⁷ Punto 6.2 del *Considerato in diritto*, che richiama le sent. n. 216 del 2022 e n. 134 del 2025.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Punto 6.4.1 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte interpreta, adeguandolo, 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. la disposizione regionale.

Le disposizioni che comportavano l'effetto di «rendere tamquam non essent, con il solo limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi, tutti gli atti autorizzativi già rilasciati»³⁰ sono invece ritenute lesive del principio del legittimo affidamento degli operatori privati interessati, in quanto tali da trasmodare in una disciplina irragionevolmente limitativa³¹. Esse, infatti, realizzavano una sorta di autotutela in via legislativa rispetto a provvedimenti amministrativi già emanati, in assenza di adeguate motivazioni di carattere tecnico o scientifico³². La Corte si premura di chiarire che il legislatore può certamente adottare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici; e tuttavia non gli è consentito dar vita a «un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto»³³.

L'art. 1, comma 8, della legge regionale impugnata, che prevedeva nuove tipologie di limiti alle attività di *repowering* e *revamping*, in ragione dell'estensione delle superfici interessate, è dichiarato illegittimo «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»³⁴. Esso, infatti, introduceva un criterio diverso rispetto a quello stabilito dal legislatore statale, essenzialmente al fine di impedire il *revamping*, limitando di fatto il numero di aerogeneratori di nuova generazione autorizzabili.

Quanto, invece, agli impianti *off-shore*, la Corte ricorda che «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»³⁵. La Regione, dunque, è priva sul punto di competenza legislativa.

Infine, viene dichiarata illegittima anche la singolare procedura autorizzatoria contenuta nell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge regionale impugnata, che consentiva l'approvazione degli interventi in aree non idonee in caso di istanza del comune interessato all'installazione

³⁰ Punto 6.1.2 del *Considerato in diritto*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Punto 6.5.1 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Punto 6.6 del *Considerato in diritto*.

dell'impianto, seguita da un'intesa con la Regione. Secondo questo modello, si sarebbe potuto prescindere dall'autorizzazione paesaggistica³⁶ che tuttavia, essendo istituto di protezione ambientale uniforme valevole per tutto il territorio nazionale, è anche «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.»³⁷.

4. Epitaffio della specialità

Nell'economia della decisione non ha avuto alcun peso la specialità regionale sarda.

Anzi, lo Statuto speciale del 1948 è assurto a parametro di legittimità della legge regionale impugnata la quale non solo ha violato il vincolo del “rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” (art. 3 St.), ma nella materia concorrente “produzione e distribuzione dell'energia elettrica” ha ecceduto il limite “dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato” (art. 4 st.).

Si tratta di limiti che solo apparentemente possono sembrare vaghi.

In realtà, già vent'anni fa la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge sarda³⁸ che, invocando competenze statutarie, pretendeva di assecondare la «comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi»³⁹ e, così facendo, mirava a costruire «un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale»⁴⁰. Riconosciuto che l'architettura costituzionale delle competenze presenta un certo grado di porosità rispetto al complesso degli interessi emergenti nella realtà istituzionale, la Corte aveva risolto la questione attraverso

³⁶ Art. 146 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

³⁷ Corte cost., sent. n. 189 del 2016.

³⁸ Legge regionale della Sardegna n. 8 del 2003.

³⁹ Corte cost., sent. n. 62 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ *Ibidem*.

operazioni argomentative che sottendevano la valutazione e il bilanciamento in concreto degli interessi in gioco⁴¹.

Ora come allora, sono le esigenze di una disciplina uniforme espressione di un interesse di rango nazionale a rappresentare un limite anche per le autonomie speciali. D'altro lato, la specialità sarda non presenta competenze significativamente diverse da quelle delle Regioni ordinarie⁴², perché i limiti apposti dallo stesso Statuto alla sua potestà legislativa primaria (art. 3 St.) e concorrente (art. 4 St.), per come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale, ne depotenziano enormemente l'esercizio.

Cosa rimane, quindi, della specialità? Ha ancora senso ragionare in termini prescrittivi di autonomia speciale se, in una materia così rilevante per una Regione insulare a scarsa densità antropica, il legislatore regionale non è in condizione di costruire una disciplina in deroga a quella uniforme, esercitando i titoli competenziali che lo Statuto gli attribuisce?

Probabilmente la responsabilità è della stessa Regione Sardegna. La quale da un lato non ha saputo sfruttare lo strumento delle norme di attuazione previste dall'art. 56 dello Statuto per integrare – aggiornandole – le disposizioni statutarie sulle competenze legislative⁴³, avviando l'*iter* per l'approvazione di una norma *ad hoc*⁴⁴; dall'altro lato ha preferito – in questo come in altri casi – «scegliere di recuperare in poco tempo una partita istituzionale non coltivata negli anni precedenti, e lo ha fatto nel modo meno adatto, con una legge che fin dalla sua gestazione presentava evidenti profili di incostituzionalità e appariva priva di prospettive concrete»⁴⁵.

⁴¹ Sia consentito rinviare a M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2005, 903 ss.

⁴² Cfr. P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, 634. In termini non dissimili anche L. BUFFONI, *Le Regioni e la forma politica: la specialità e la differenziazione*, in *Le Regioni*, n. 2, 2025, 347 s.

⁴³ Secondo quanto affermato in una delle prime sentenze della Corte in materia: cfr. Corte cost., sent. n. 20 del 1956. Sul punto, tra i molti, S. PAJNO, *Le disposizioni di attuazione dello Statuto*, in M. BETZU – G. DEMURO – P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, 82 ss. Più in generale, sui decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali, si v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017; M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012.

⁴⁴ Con la quale prevedere, ad esempio, una maggiore autonomia nell'elaborazione e attuazione della propria strategia energetica, fermo restando il rispetto dell'obbligo di raggiungere le quote di energia rinnovabile ad essa assegnate e soddisfacendo, in questo modo, i vincoli europei.

⁴⁵ Così, ma con riferimento ad un'altra vicenda sfociata anch'essa nella declaratoria di incostituzionalità della legge regionale, A. DEFFENU, *Il dimensionamento scolastico tra conferme dell'assetto normativo centralistico e uso disinvoltato della potestà legislativa regionale nella sentenza n. 168/2024*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2025, 1244.

Insomma, la Sardegna si è rifugiata in una debolissima legislazione difensiva per ovviare all'incapacità di dare sostanza alla sua specialità, non essendo stata capace di rappresentare efficacemente al Governo le sue esigenze e di contrattare norme di attuazione che, soprattutto in questa materia, apparivano da tempo irrinunciabili⁴⁶.

5. La vocazione amministrativa delle Regioni

La decisione in commento è di particolare interesse non tanto per le motivazioni adottate o per l'esito del giudizio. Come già evidenziato, nella decisione *de qua* la Corte costituzionale non si discosta affatto dalla sua ormai consolidata giurisprudenza, con la quale ha sistematicamente annullato le disposizioni legislative regionali che abbiano come effetto quello di derogare alla disciplina statale o comunque di limitarne l'applicazione, perché in contrasto con il principio europeo della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile. Continuare a insistere, come peraltro fatto dalla stessa Regione Sardegna⁴⁷, è segno di un'evidente incapacità politica di costruire altre strade per tutelare gli interessi del territorio⁴⁸.

Ciò che, invece, è meritevole di considerazione è il disvelarsi della «vocazione amministrativa delle Regioni»⁴⁹ nel tipo di Stato regionale⁵⁰.

Nel rapporto tra il quadro normativo statale (ed europeo) e la giurisprudenza costituzionale si ricava, infatti, come lo spazio di intervento che residua in capo ai legislatori regionali si sia, nel tempo, estremamente ridotto. Se è rimasto fermo il principio secondo cui le Regioni possono «legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della

⁴⁶ Non si tratta, peraltro, di una novità: cfr. O. CHessa, *La specialità sarda e il federalismo asimmetrico*, in *Riv. giur. Mezzog.*, n. 1-2. 2011, 561 s.

⁴⁷ Con l'approvazione, dopo la c.d. "legge moratoria" e la "legge sulle aree idonee" oggetto della decisione in commento, anche della legge regionale n. 31 del 2025, che all'art. 1 ha previsto, in attesa di un regolamento da emanarsi entro novanta giorni dalla sua approvazione, che non possono essere presentate nuove istanze e "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".

⁴⁸ Se non di una vera e propria psicologia "del veto": cfr. P. CIARLO, *Presentazione*, in G. COINU – G. DEMURO – F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, 2017, 9.

⁴⁹ A. BARBERA, *Il "peccato" originale delle Regioni*, in R. BIN – F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli, 2023, 63.

⁵⁰ Su tale categoria, da ultimo, sia consentito rinviare a M. BETZU, *Forme di Stato e forme di governo*, Torino, 2024, 61 ss., anche per la critica alle tesi riduzioniste che confondono federalismo e regionalismo.

fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui essa si regge nel suo concreto funzionamento»⁵¹, la combinazione tra obiettivi europei in materia di energia rinnovabile e legislazione statale di recepimento e attuazione ha progressivamente eroso lo spazio a disposizione della potestà legislativa regionale⁵².

La transizione energetica, oggi, ha definitivamente scoperto «un grave problema di adeguatezza nella distribuzione verticale delle competenze (e delle responsabilità) tra centro e periferia»⁵³. Un problema già da tempo sollevato⁵⁴, e che viene oramai risolto attraverso «la progressiva estensione delle aree idonee *ope legis*»⁵⁵ per mano del legislatore statale, forte della giurisprudenza costituzionale in materia.

Viceversa, ad essere valorizzato in misura rilevante è lo spazio amministrativo che lo Stato riconosce alle Regioni.

Innanzitutto, l'assetto procedimentale costruito dalla legislazione statale rende le Regioni l'autorità responsabile – direttamente o mediamente – per il maggior numero di interventi. In questa sede, caratterizzata da un'ampia discrezionalità e in cui gli interessi del territorio devono essere ponderati in concreto insieme all'interesse astrattamente prevalente alla transizione energetica, ben possono scongiurare gli effetti negativi che gli interventi potrebbero avere sulla biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale locale o sul settore agricolo⁵⁶.

Ma anche l'implementazione della transizione energetica sui rispettivi territori è rimessa alle Regioni, che a monte possono pianificare a livello territoriale la localizzazione degli impianti, assicurando il raggiungimento delle quote loro assegnate di produzione di energia rinnovabile e, al contempo, governandone l'impatto. Ed è per questo che ben può dirsi che «è vero che l'autonomia

⁵¹ Corte cost., sent. n. 248 del 2006, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁵² Lo rilevava già M. COCCONI, *E se l'energia tornasse allo Stato? Gli effetti nocivi del decentramento e le ragioni di un ritorno al centro*, in *Amministrazione in cammino*, 2017.

⁵³ A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. di Diritti Comparati*, n. 2, 2022, 444.

⁵⁴ Si v. le forti critiche di S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Federalismi.it*, 2002.

⁵⁵ B. CELATI, *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico*, in *Le Regioni*, n. 5, 2023, 1037 s.

⁵⁶ Pur gravandole di un onere motivazionale "rafforzato". Cfr. Tar Puglia, sez. II, 13 febbraio 2025, n. 212: «Alla luce della – pacifica – idoneità dell'area riconducibile ad una valutazione del legislatore a monte e a fronte di specifici rilievi procedurali, dunque, l'onere di motivazione analitica posto a carico dell'Amministrazione precedente nel modulo conferenziale disciplinato dall'art. 14 bis della legge n. 241/90 (secondo cui la determina finale deve essere adottata tenuto conto delle risultanze e dei pareri espressi, operando una valutazione complessiva, anche di prevalenza che, nel bilanciare i diversi interessi in gioco, dia puntualmente conto delle ragioni della decisione assunta), deve ritenersi ulteriormente "rafforzato"».

non trova qui efficace concretizzazione a livello legislativo, bensì a livello amministrativo: ma nell'ambito di scelte comunque connotate da un elevato tasso di "politicità"⁵⁷. A condizione, però, che la classe politica regionale abbia non solo le capacità di leggere la realtà normativa, ma sappia anche immaginare uno sviluppo territoriale attraverso la transizione energetica. Il che non è affatto scontato⁵⁸.

Più in generale, l'impatto del *favor* per le fonti di energia rinnovabile sullo Stato regionale italiano rappresenta un'ulteriore conferma di un moto ordinamentale oramai evidente: il futuro delle Regioni non è legislativo, ma soprattutto amministrativo⁵⁹. Le ragioni, come da altri già osservato, sono diverse: «dallo spostamento a livello europeo di gran parte delle decisioni legislative e di politica economica, alla mai sopita tendenza all'accentramento da parte dello Stato, accentuata dalla crisi economico finanziaria e da quella pandemica, alla mancata piena attuazione di aspetti significativi del modello costituzionale, ad alcuni indirizzi della giurisprudenza costituzionale, alla non eccelsa qualità delle classi politiche regionali»⁶⁰. Insomma, nonostante la riforma del Titolo V avesse portato i più a illudersi di assistere a «una "rivoluzione copernicana" nei rapporti tra "centro" e periferia»⁶¹, la «perdurante egemonia dello Stato»⁶² è pienamente giustificata.

⁵⁷ C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, 1342. Si v. anche M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2024, 78: la "primazia ecologica" e la "transizione ecologica" che ne costituisce il naturale corollario segnano tutt'altro che il tramonto del bilanciamento in nome di una qualche accomodante preminenza gerarchica della tutela ambientale; anzi, in termini diametralmente opposti, si può ritenere che esse, proprio per i loro caratteri ontologici, segnino l'ingresso in un'epoca di vera e propria esaltazione massima della discrezionalità politico-amministrativa e della discrezionalità tecnica».

⁵⁸ C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, cit., 1343 s., ha giustamente osservato che per la politica regionale la via dello "strappo legislativo" non solo è più comoda, in quanto esenta il decisore dall'obbligo motivazionale proprio degli atti amministrativi, ma è anche più attrattiva, consentendo alla maggioranza «di intestarsi politicamente una determinata decisione, avvertita come premiante nei confronti del proprio elettorato o dell'opinione pubblica».

⁵⁹ Cfr. P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle regioni e il loro avvenire amministrativo*, in R. BIN – F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 97 ss. Si v. anche A. BARBERA, *Il "peccato" originale delle Regioni*, cit., 63; G. FALCON, *Caratteri consolidati e possibili evoluzioni del regionalismo italiano*, in R. BIN – F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 130 ss.; P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, ivi, 78 ss.;

⁶⁰ P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, cit., 75. In senso non dissimile anche C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, n. 5, 2022, 925 s.

⁶¹ R. CHERCHI – I. RUGGIU, *"Effettività" e "seguito" della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 369.

⁶² S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, 189.

Certo, chi studia il regionalismo può pure continuare a denunciare la «consueta e consolidata torsione centralizzante dell'interpretazione dell'intreccio di materie che vengono in gioco»⁶³ ad opera della Corte costituzionale, ma così facendo rischia di ingaggiare una battaglia di retroguardia, sottovalutando il peso che gli interessi coinvolti rivestono nel riparto costituzionale delle competenze legislative. Le quali da sempre «vengono attribuite [...] non tanto con la menzione di oggetti legislativamente definiti, ma con riguardo alle finalità»⁶⁴. Ed è allora innegabile che «l'ostinazione della dottrina a disconoscere la progressiva consolidazione della supremazia degli apparati centrali ha reso difficile la stessa cooperazione degli studiosi all'avvento di una stabilizzata identità del nostro diritto regionale»⁶⁵.

Una tale cooperazione non può che muovere dal riconoscimento degli spazi reali di intervento delle autonomie regionali, che devono essere cercati nell'ambito dell'agire amministrativo «per una cura più adeguata degli interessi pubblici»⁶⁶. Ed è in questa sede che le Regioni non solo possono, ma debbono fare molto, molto di più.

⁶³ Così, ad esempio, rispetto alle competenze in materia di istruzione, F. CORTESE, *Il ritaglio statale delle competenze regionali in materia di istruzione si giustifica e si rafforza ulteriormente*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2024, 683.

⁶⁴ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971, 5.

⁶⁵ S. BARTOLE, *La dottrina e il diritto regionale vivente: è auspicabile un cambio di rotta*, in R. BIN – F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 72.

⁶⁶ S. BARTOLE – P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una Conversazione*, Bologna, 2022, 180.