

ENERGIA: T.A.R. Sardegna, Sezione Prima, Ordinanza 26 giugno 2025, n. 600.

Energia -Questione di legittimità costituzionale della L.R. Sardegna n. 20/2024 -Rilevanza e non manifesta infondatezza -Rimessione alla Corte Costituzionale -Ragioni.

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 1, co. 1, lett. a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, co. 1 e 3, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413, e altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948

Visti il ricorso introduttivo, il ricorso per motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna, dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con i relativi allegati;

Visti gli articoli 23, co. 3, legge 11.3.1953, n. 87, 79, co. 1, c.p.a., e 295 c.p.c.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025 il dott. Gabriele Serra e uditi per le parti: l'avvocato Mattia Malinverni - in dichiarata sostituzione dell'avvocato Andrea Sticchi Damiani - per la Società ricorrente, l'avvocato Floriana Isola per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Annabella Risi per le amministrazioni statali resistenti;

Premesso e considerato quanto segue.

1. In data 8 novembre 2023 la società EF AGRI Società Agricola A r.l. ha presentato presso il Servizio Valutazione Impatti e Incidenze Ambientali della Regione Sardegna l'istanza per l'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale (c.d. screening VIA) ai sensi degli artt. 19 e ss. del D.lgs. n. 152/2006, relativa a un progetto di impianto agri-voltaico sito nei Comuni di Siamaggiore e Solarussa (OR).

Ha rappresentato la ricorrente che il progetto, avente a oggetto un intervento “*di pubblica utilità*” ed “*indifferibile e urgente*” ai sensi dell'art. 12, co. 1, del D.lgs. n. 387/2003 e art. 7-bis, co. 2-bis del D.lgs. n. 152/2006, è incluso nell'allegato I-bis del Testo unico dell'ambiente – TUA, approvato con d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto costituente opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR. Il progetto, inoltre, insiste su “*area idonea*” ai sensi dell'art. 20, co. 8, lett. c-quater del D.lgs. n. 199/2021.

2. Con nota prot. n. 28950 del 26/9/2024 il Servizio VIA, decorso il termine perentorio di cui all'art. 19, co. 6, D.lgs. n. 152/2006, ha tuttavia comunicato alla ricorrente “*la sospensione del procedimento*”

in epigrafe, sino al termine previsto nella sopracitata L.R. 5/2024 [...] considerato che con l'entrata in vigore della Legge regionale 3 luglio 2024, n. 5 [...], la Regione Sardegna, in attuazione delle misure di salvaguardia ivi previste, ha stabilito "il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili (F.E.R.)", negli ambiti territoriali elencati all'art. 3, c. 1 della suddetta Legge".

La società era, inoltre, venuta a conoscenza del fatto che la Direzione Generale dell'Ambiente, in seguito alla "moratoria" introdotta dalla L.R. 5/2024 aveva comunicato agli Uffici di sospendere i procedimenti di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale e relativi agli ambiti territoriali individuati dalla medesima legge presentate successivamente o in corso di istruttoria alla data di pubblicazione nel BURAS della L.R. (4/7/2024).

3. Con il ricorso introduttivo la società ha chiesto l'annullamento delle note impugnate, in epigrafe specificate, previa disapplicazione dell'art. 3 della L.R. n. 5/2024 per contrasto con la normativa europea ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 3, nonché l'accertamento dell'inerzia serbata dall'Amministrazione nel concludere il procedimento.

4. La ricorrente, in particolare, ha dedotto il vizio di violazione e falsa applicazione della L.R. n. 5/2024 e del quadro normativo di riferimento in materia di rinnovabili, deducendo che la norma regionale richiamata dal Servizio VIA fosse inapplicabile al caso di specie, anche in virtù di una sua interpretazione costituzionalmente orientata, non venendo in rilievo un impianto già autorizzato, ma un procedimento in corso di svolgimento per la Verifica di assoggettabilità a VIA.

4. Con il secondo motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati derivante dall'illegittimità euro-unitaria dell'art. 3 della L.R. n. 5/2024, disposizione che, pertanto, avrebbe dovuto essere disapplicata.

4.1. Il divieto di autorizzare e realizzare gli impianti FER previsto dall'art. 3, co. 1, della L.R. n. 5/2024 avrebbe, infatti, sottratto in modo indiscriminato il territorio regionale dal perseguimento dei target vincolanti per lo Stato italiano. In particolare, la Direttiva UE 2018/2001, recepita dallo Stato italiano con il D.lgs. n. 199/2021 ha fissato l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 pari al 32% (poi aggiornato al 42,5% con la Direttiva UE 2023/2413) e, all'art. 15, ha previsto il vincolo per gli Stati membri di adottare misure appropriate per assicurare che *"a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure di cui al primo comma; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili"*, nonché l'adozione di zone di accelerazione per uno o più tipi di energie da fonti

rinnovabili. Ugualmente il Regolamento UE 2577/2022 ha stabilito il principio, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, della priorità della costruzione e dell'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

4.2. I provvedimenti impugnati, pertanto, nella misura in cui recepiscono e danno attuazione all'art. 3 della L.R. 5/2024 si pongono in contrasto con la normativa europea, frustrandone l'effetto utile. La normativa regionale, infatti, nella parte in cui vieta l'autorizzazione e la realizzazione di impianti FER si pone in contrasto con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e coi target stabiliti a livello euro-unitario, con i principi di semplificazione dei procedimenti autorizzativi di impianti FER, con la natura di interesse pubblico prevalente alla realizzazione di impianti FER, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. aree di accelerazione, tra cui l'area in esame che si configura come idonea ai sensi dell'art. 20, co. 8, lett. c-quater del D.lgs. n. 199/2021, con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione, che invece vengono estese di fatto alla totalità del territorio regionale.

5. Con il terzo motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. n. 5/2024, ove interpretabile nel senso prospettato dall'Assessorato Ambiente (ovvero che il divieto di realizzare nuovi impianti comporti anche la sospensione delle procedure autorizzative in corso).

5.1. In primo luogo, infatti, l'art. 3 della L.R. 5/2024 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 117, comma 3 della Costituzione, poiché nel prevedere la c.d. "moratoria" contrasterebbe con la normativa statale di riferimento che pone i principi fondamentali, vincolanti per le Regioni, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e in particolare con l'art. 20, co. 6, del D.lgs. n. 199/2021 secondo cui *"Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione"*. Inoltre, la previsione impedirebbe in modo illogico e irragionevole una adeguata ponderazione degli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo la sospensione dei procedimenti autorizzativi in base alla loro mera pendenza e non per effetto dell'effettiva sussistenza di pregiudizi derivanti dall'installazione degli impianti.

La stessa giurisprudenza costituzionale, secondo quanto dedotto dalla ricorrente, ha più volte affermato che i principi fondamentali degli impianti FER sul territorio nazionale sono, in primo luogo, la compatibilità ex lege degli impianti con le aree agricole (ex art. 12, comma 7, D.lgs. n. 387/2003) e, in secondo luogo, che il solo potere conferito alle Regioni è quello di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER con la precisazione che si deve trattare di una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del

procedimento amministrativo, stigmatizzando invece interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su ampie porzioni del territorio regionale.

Le disposizioni regionali censurate, vietando l'autorizzazione e la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili in aree nelle quali il legislatore statale lo permette e prevedendo che siano le proprie "misure di salvaguardia" a trovare applicazione nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee *ex art. 20, co. 4, D.lgs. 199/2021*, contrastano dunque con la normativa statale stessa che non ammette divieti o moratorie e che, in relazione alle aree non idonee, si limita ad attribuire alle Regioni il potere di individuare tali aree mediante strumenti di programmazione senza che ciò comporti impedimenti assoluti alla localizzazione degli impianti FER. In sintesi, dunque, la norma regionale eccederebbe, secondo la ricorrente, le competenze in materia, i cui principi fondamentali sono stabiliti dallo Stato e rispetto ai quali si porrebbe in frontale contrasto.

5.2. Inoltre, secondo la ricorrente, poiché la disciplina statale è di derivazione eurounitaria sussisterebbe altresì l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. della legge regionale che, vietando indiscriminatamente l'autorizzazione e la realizzazione di nuovi impianti, è idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina europea.

5.3. In terzo luogo, l'art. 3 della L.R. 5/2024 si porrebbe in contrasto con l'art. 9 Cost. e, dunque, con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in misura rilevante le energie rinnovabili, e con il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile). Le esigenze di tutela dell'ambiente, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia green al fine di tutelare l'ambiente.

5.4. Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì gli artt. 3 e 41 Cost. avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti così sacrificando la libertà di iniziativa privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 Cost. nella misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della manifesta sproporzionalità, irrazionalità, irragionevolezza e arbitrarietà della disposizione impugnata. Infatti, l'opzione perseguita dal Legislatore regionale di porre un generale ed indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare

iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica astrattamente perseguiti.

Ciò avverrebbe in virtù dell'obiettivo di scongiurare un rischio (l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalla realizzazione degli impianti FER ex art. 1, co. 2, L.R. 5/2024) oltre che indimostrato, anche inesistente soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.

6. Con un quarto motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

L'art. 19 ai commi 6 e 11 del TUA prevede un termine perentorio di 45 giorni decorrente dalla scadenza del termine di 30 giorni cui al precedente comma 4 per l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, termini che, nel caso di specie, sarebbero ampiamente decorsi in quanto l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare il provvedimento entro il 5 febbraio 2024).

7. Con ricorso per motivi aggiunti del 18.2.2025 la società ricorrente ha chiesto, in primo luogo, l'annullamento della nota in data 21.1.2025 con la quale il Servizio VIA ha comunicato il riavvio del procedimento di screening VIA al fine di *“valutare gli effetti della L.R. n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi”*.

7.1. Nelle more del giudizio, infatti, la Regione con la nota impugnata, pur comunicando il formale riavvio del procedimento di screening VIA, ha nella sostanza reiterato la sospensione dell'iter attivando il suindicato sub-procedimento.

In data 6 dicembre 2024, infatti, era entrata in vigore la L.R. n. 20/2024 con cui il legislatore ha abrogato la precedente L.R. 5/2024 e ha introdotto una disciplina normativa relativa alle aree non idonee (che, invece sarebbe riservata a un atto di programmazione amministrativa), introducendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e alla realizzazione di impianti FER localizzati in tali aree, senza peraltro recepire le indicazioni sulle aree idonee individuate dal legislatore statale e prevedendo persino che la declaratoria di non idoneità prevalga su quella di idoneità.

La Regione, con la nota impugnata, avrebbe illegittimamente aggravato il procedimento con un'attività istruttoria non prevista dalla normativa statale e finalizzata a valutare gli effetti sul progetto della ricorrente di una Legge Regionale manifestamente incostituzionale e anti-comunitaria.

7.2. Con lo stesso ricorso per motivi aggiunti la società ricorrente ha chiesto l'annullamento, quale atto propriamente lesivo, della nota prot. n. 4777 del 13/2/2025 con la quale il Servizio VIA ha comunicato gli esiti di tale asseritamente illegittimo sub-procedimento, disponendo l'improcedibilità dell'istanza di screening VIA alla luce del fatto che il progetto ricadrebbe in alcune aree non idonee

ai sensi dell'Allegato B della L.R. 20/2024 per l'installazione di impianti agri-voltaici, con conseguente applicazione del divieto di cui all'art. 1, co. 5, della medesima Legge Regionale.

8. Con un primo motivo, la società ricorrente ha dedotto l'illegittimità degli atti impugnati in via derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1 lett. a), co. 5 e 7 L.R. 20/2024 (e dei relativi Allegati), nella parte in cui – disciplinando in carenza di potere con atto normativo le aree non idonee, prevedendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e all'installazione di impianti FER nelle aree qualificate dalla medesima legge come “non idonee” e sancendone la prevalenza perfino rispetto alla disciplina delle aree c.d. “idonee” – violerebbe apertamente la normativa primaria di riferimento.

8.1. La Regione, innanzitutto, con legge regionale (art. 1, comma 1, lett. a) avrebbe proceduto in via principale e prioritaria all'individuazione delle aree non idonee (peraltro configurandole come divieti preventivi), per poi individuare anche quelle idonee, residuali sia nella loro entità che negli effetti del loro riconoscimento. Così facendo, l'art. 1 della legge regionale si sarebbe posto in contrasto con i principi fondamentali della materia, desumibili dal combinato disposto dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003 e delle Linee Guida Nazionali approvate con DM 10/9/2010 (che configurano le aree non idonee come strumento di accelerazione, dal contenuto non vincolante e pongono una riserva di procedimento amministrativo sul punto), nonché con il D.Lgs. 199/2021, il quale: 1) all'art. 20, comma 4, accorda priorità e prevalenza all'individuazione delle aree idonee, assegnando alla Regione il compito di provvedere con fonte legislativa esclusivamente in merito a tale tipologia di aree; 2) all'art. 18, rinvia a un momento successivo all'individuazione delle aree idonee, a valle dell'aggiornamento delle Linee Guida Nazionali, l'aggiornamento della disciplina delle aree non idonee, confermando la riserva di procedimento.

9.1.1. In particolare, l'art. 12 del D.lgs. 387/2003 ha fissato il principio di generale utilizzabilità di tutti i terreni per la realizzazione di impianti FER, salvo il potere delle Regioni di individuare, nei limiti di quanto previsto dalle Linee Guida Nazionali emanate a completamento della disciplina primaria, le aree non idonee. Queste ultime non si configurano come divieti preventivi, ma costituiscono uno strumento di accelerazione, non vincolante (v. paragrafo 17 e allegato 3 del DM 10/9/2010), la cui individuazione deve avvenire previa apposita istruttoria e confluire in un atto di pianificazione (a carattere amministrativo, dunque, e non normativo), dovendosi motivare la incompatibilità in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti. L'individuazione delle aree non idonee dovrebbe avvenire, dunque, con uno strumento amministrativo flessibile, in modo da garantire l'opportuno bilanciamento degli interessi in gioco nella concreta sede procedimentale.

9.1.2. Tale generale impianto normativo ha trovato piena conferma anche nel D.lgs. n. 199/2021. Ed infatti, l'art. 20 del D.Lgs. 199/2021 stabilisce espressamente che i decreti ministeriali recanti principi

e criteri in materia di aree idonee e non idonee devono prioritariamente individuare i criteri per l'individuazione delle aree idonee, assegnando alle Regioni il compito di procedere alla piena attuazione della norma con atto di fonte legislativa limitatamente alle aree idonee (comma 4). L'art. 20, invece, non attribuirebbe alle Regioni il potere legislativo in merito alle aree non idonee, così come confermato anche dall'art. 18 comma 3, il quale prevede che solo a seguito dell'individuazione delle aree idonee si potrà porre in essere la valutazione di cui all'art. 17 delle Linee Guida che impone alle Regioni di operare un congruo bilanciamento degli interessi.

9.1.3. Di qui la evidente incostituzionalità della L.R. 20/2024, che si pone in contrasto coi principi fondamentali della materia stabiliti dall'art. 12 del D.lgs. 387/2003, dal DM 10/9/2010 e dal D.lgs. 199/2021 per violazione dell'art. 117 Cost.

9.2. Deduce la ricorrente che la violazione dei principi fondamentali della materia e la conseguente incostituzionalità della L.R. deriverebbe anche dal divieto aprioristico di autorizzare e realizzare impianti FER in aree non idonee posto dall'art. 1, co. 5 e 7 della L.R. 20/2024.

I principi fondamentali della materia fissati dalla legislazione dello Stato, infatti, costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili. Tali principi fondamentali, secondo la giurisprudenza amministrativa e costituzionale, sono costituiti in particolare dalla compatibilità ex lege degli impianti con le aree agricole (ex art. 12, comma 7, D.lgs. n. 387/2003) e il potere delle Regioni di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER, ma mediante una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo, dovendosi stigmatizzare, invece, interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su ampie porzioni del territorio regionale.

L'art. 1 della L.R. 20/2024, nell'introdurre il suddetto divieto aprioristico si pone in contrasto con tali principi fondamentali, eccedendo le competenze in materia. Peraltro, gli Allegati, A, B, C, D ed E alla Legge Regionale individuano una serie di aree non idonee che corrispondono alla quasi totalità del territorio sardo, introducendo di fatto un divieto generalizzato.

La ricorrente, pertanto, ha chiesto la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della L.R. 20/2024 e, in particolare, degli artt. 1, commi 5 e 7, in relazione agli artt. 117, comma 3, Cost. (per violazione dei suindicati principi fondamentali della materia stabiliti dallo Stato) e all'art. 3 Cost. in quanto le previsioni in questione impedirebbero, in modo illogico e irragionevole, una adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo l'inefficacia dei provvedimenti autorizzativi già conseguiti.

Inoltre, poiché la disciplina di riferimento è di derivazione euro-unitaria, la ricorrente ha dedotto altresì la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., essendo la disciplina regionale idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina unionale sul c.d. Green Deal europeo.

9.2.1. Sotto altro profilo, l'art. 1, comma 5, sopra citato sarebbe incostituzionale in quanto l'inidoneità dell'area, a differenza di quanto previsto dalla legge regionale, non comporta tout court il divieto di installazione di impianti FER, gravando sull'Amministrazione l'onere di effettuare una puntuale istruttoria al fine di bilanciare gli interessi coinvolti.

Ciò è stabilito dalle Linee Guida di cui al DM 10/9/2010 (allegato 3, lett. d) ed è stato chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale secondo cui anche nel caso di aree non idonee opera una riserva di procedimento amministrativo, sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato.

Lo stesso Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 21/6/2024 (recante *"Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili"*) sulla cui base è stata emanata la L.R. 20/2024, non abilita in alcun modo le Regioni a introdurre divieti aprioristici di autorizzare e realizzare impianti FER nelle aree individuate come "non idonee".

9.3. La ricorrente deduce, poi, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, co. 5 e 7 della L.R. 20/2024 e dei relativi Allegati per violazione dei principi fondamentali della materia anche sotto il profilo della violazione della disciplina delle aree idonee ex art. 20, comma 8, D.lgs. 199/2021.

9.3.1. Con specifico riferimento alle fattispecie di non idoneità di cui alla nota regionale impugnata che ha disposto l'improcedibilità dell'istanza della ricorrente, le lett. t), u) e w), punto 12, Allegato B prevedono che sono aree non idonee per l'installazione di impianti agri-voltaici di grande taglia *"i beni culturali (immobili e aree) sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed aree circostanti che distano meno di 7 chilometri da essi, in linea d'aria da essi"*, gli *"immobili e le aree di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 136, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, ed aree circostanti che distano meno di 7 chilometri da essi"*, nonché *"aree e immobili caratterizzati da edifici e manufatti di valenza storico-culturale, architettonica, archeologica, di cui all'articolo 48 delle NTA del PPR, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria, calcolati a partire dal perimetro della fascia di tutela condizionata"*.

Tali norme contrasterebbero, secondo la ricorrente, con l'art. 20, comma 8, lett. c-quater del D.lgs. 199/2021 secondo cui sono considerate aree idonee *ex lege* quelle che non sono “ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. La fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di [...] 500 m per gli impianti fotovoltaici”.

9.3.2. Anche le ipotesi di non idoneità prevista dalla bb) dell'Allegato B alla L.R. 20/2024, riferita alle “zone urbanistiche omogenee E “Agricole”, che sarebbe illegittima, in quanto sussiste una compatibilità *ex lege* delle aree agricole, riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

9.3.3. Rappresenta la ricorrente, inoltre, come lo stesso Consiglio di Stato con ordinanze cautelari n. 4297, 4298, 4299, 4300, 4301, 4302 del 2024 (peraltro prima dell'entrata in vigore della L.R. 20/2024) abbia sospeso l'efficacia dell'art. 7 comma 2 lett. c) del DM 21 giugno 2024 che, nel prevedere la “possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8” del D.lgs. 199/2021, consentiva in astratto alle Regioni di derogare alla disciplina primaria sulle aree idonee.

9.4. La società ricorrente ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale del divieto introdotto dall'art. 1, co. 5 e 7, della L.R. 20/2024 per violazione degli artt. 3, 9 e 41 della Costituzione.

9.4.1. Sotto un primo profilo, infatti, la legge regionale si porrebbe in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in maniera rilevante le energie rinnovabili. Anche il Regolamento UE n. 2577/2022 ha previsto che la realizzazione degli impianti FER debba essere considerata di “interesse pubblico prevalente ... in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi” (art. 3). Pertanto, il divieto previsto dalla norma regionale si porrebbe in contrasto con il principio di integrazione delle tutele, riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 TFUE (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile). Tali esigenze di tutela, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia green al fine di tutelare l'ambiente.

9.4.2. Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì l'art. 41 Cost., avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti, così sacrificando la libertà di iniziativa privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 Cost. nella

misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 Cost. sotto il profilo della proporzionalità, non sussistendo i presupposti di necessità e idoneità della misura adottata rispetto all'obiettivo asseritamente perseguito di tutela del territorio agrario.

Infatti, l'opzione perseguita dal Legislatore regionale di porre un generale ed indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica astrattamente perseguiti.

Ciò avverrebbe in virtù di un obiettivo (di scongiurare l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalla realizzazione degli impianti FER ex art. 1, co. 1, lett. c) e d) della L.R. 20/2024) oltre che indimostrato, anche inesistente soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.

10. La società ricorrente ha censurato gli atti impugnati anche in via autonoma e derivata dalla contrarietà al diritto euro-unitario della L.R. n. 20/2024.

10.1. La disciplina regionale, infatti, avrebbe dovuto essere disapplicata dall'Amministrazione in quanto contraria al principio di massima diffusione delle forme di produzione di energia rinnovabile sancito dalle norme eurounitarie e, in particolare, dalle Direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE nonché dalle più recenti Direttive UE 2018/2001 e 2023/2413, come completate dal Regolamento UE 2577/2022 e dalla recente Raccomandazione UE 2024/1343.

La nota impugnata, pertanto, sarebbe illegittima in via autonoma avendo violato l'obbligo giuridico di disapplicare le norme interne incompatibili con quelle euro-unitarie.

10.2. In secondo luogo, la nota impugnata risulterebbe illegittima anche in via derivata dalla legge regionale contrastante con la normativa europea.

Il divieto posto dalla L.R., infatti, sottrae in modo indiscriminato il territorio regionale dalla localizzazione degli impianti FER, così impedendo il raggiungimento dei target vincolanti per lo Stato italiano fissati dalla normativa europea, oltre a porsi in contrasto coi principi di derivazione europea di massima diffusione delle fonti rinnovabili, di semplificazione dei procedimenti autorizzativi, con la natura di interesse pubblico prevalente dell'installazione di impianti FER rispetto ad altri interessi in potenziale conflitto, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. zone di accelerazione, quali le aree idonee ex art. 20, co. 8, D.lgs. 199/2021 e con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione.

11. Con il terzo motivo di ricorso, la società ha inoltre dedotto l'illegittimità in parte qua del DM 21 giugno 2024 che, al combinato disposto degli artt. 1, co. 2, lett. b) e 3, co. 1, prevede che le regioni con propria legge individuino sul rispettivo territorio superfici e aree non idonee.

In realtà, evidenzia la ricorrente che, in via principale, il DM costituisce esso stesso parametro di incostituzionalità della normativa regionale in quanto, a differenza della L.R. n. 20/2024, non prevede in alcun modo l'espresso divieto generale e aprioristico di autorizzare e realizzare impianti fotovoltaici ed eolici in aree c.d. "non idonee", né tantomeno prevede la prevalenza della disciplina delle aree non idonee su quella delle aree c.d. idonee ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. n. 199/2021.

Inoltre, posto anche che il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia delle disposizioni del DM, *"solo formalmente il Decreto costituisce il parametro sulla cui base è stata adottata la legge regionale, dal momento che l'efficacia delle disposizioni che in astratto potevano consentire alla Regione di derogare in peius alla normativa statale era stata (ed è tuttora) sospesa in data anteriore all'emanazione della nuova legge regionale"*.

Solo in via ulteriormente subordinata dunque, *i.e.* laddove si ritenesse di interpretare il DM nel senso di abilitare la Regione ad intervenire con disposizioni quali quelle della cui legittimità costituzionale si dubita, la ricorrente lo impugna per i seguenti motivi.

11.1. Il DM contrasterebbe, infatti, con l'art. 20 del D.lgs. 199/2021 e, in particolare, con il comma 4 che limiterebbe la potestà normativa della Regione all'individuazione delle sole aree idonee.

11.2. In secondo luogo, il Decreto sarebbe illegittimo in relazione a quanto previsto dall'art. 7, comma 2, lett. c) che conferisce alle Regioni la possibilità di far salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, D.lgs. 199/2021.

L'efficacia di tale disposizione, peraltro, è stata sospesa dal Consiglio di Stato, che ha negato spazio per una più restrittiva disciplina regionale rispetto a quella di cui all'art. 20, comma 8.

La disposizione regolamentare, dunque, nel consentire in astratto alle Regioni di derogare *in peius* alla legislazione statale in materia di aree idonee, si pone in contrasto con la normativa primaria di riferimento.

11.3. La ricorrente censura, infine, l'illegittimità del Decreto anche nella misura in cui, anziché limitarsi a dettare criteri uniformi per i legislatori regionali ai fini dell'individuazione delle aree idonee (come prescritto all'art. 20, comma 1, D.lgs. 199/2021), ha direttamente dichiarato la non idoneità di alcune aree del territorio nazionale, disponendo all'art. 7 comma 3 che *"sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"*.

11.4. Tale disposizione, inoltre, laddove letta nel senso di vietare l'installazione di impianti FER nelle aree non idonee, risulterebbe illegittima anche per contrasto con i principi fondamentali in materia come sopra richiamati.

12. Col quarto motivo del ricorso per motivi aggiunti, infine, la società ricorrente ha ribadito l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione procedente sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

13. Si è costituita in giudizio la Regione Autonoma della Sardegna, rilevando, innanzitutto, come con le Ordinanze del TAR Lazio nn. 9164 e 9168 del 2025 sono state rimesse in via incidentale alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 3, nonché degli Allegati della L.R. 20/2024.

13.1. La Regione ha, inoltre, dedotto che essa sarebbe dotata ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. e art. 6 dello Statuto speciale, di competenza legislativa esclusiva (e amministrativa) nella materia di tutela e pianificazione paesaggistica e nelle materie dell'urbanistica e dell'agricoltura e foreste (art. 3 Statuto speciale), nonché di competenza concorrente nella materia della *“produzione e distribuzione dell'energia elettrica”*, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto.

13.1.1. In detto contesto, la legge regionale 20/2024 è stata adottata dalla Regione nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva.

Tale prospettiva troverebbe conferma anche nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 28/2025 laddove si è affermato che le Regioni, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui (così come stabilito dal DM 21 giugno 2024) fino al 2030, possono esercitare la più ampia discrezionalità nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di impianti FER.

13.1.2. La legge regionale, inoltre, avrebbe operato nei limiti della potestà legislativa concorrente nella materia della *“produzione e distribuzione dell'energia elettrica”*. Il D.lgs. n. 199/2021, all'art. 20, co. 1, rimanda a un decreto ministeriale la determinazione dei criteri per l'individuazione sia delle aree idonee che di quelle non idonee. Tale DM, adottato il 21 giugno 2024 avrebbe disposto che le regioni definiscano con legge non solo quali sono le aree idonee, ma anche quali quelle non idonee e ordinarie (v. art. 3, mai impugnato).

13.1.3. La Regione, poi, in applicazione dello stesso D.lgs. 199/2021, che peraltro salvaguarda esplicitamente all'art. 49 le competenze delle Regioni a statuto speciale, tenuto conto dell'obiettivo concordato con lo Stato (art. 2 DM 2024), avrebbe svolto una istruttoria basata sulle condizioni specifiche del territorio individuando le aree idonee in modo tale da garantire non solo il raggiungimento, ma anche il superamento degli obiettivi di potenza da raggiungere al 2030.

13.1.4. Con l'individuazione delle aree idonee la Regione avrebbe, dunque, garantito il rispetto degli obiettivi di potenza complessiva introducendo una disciplina atta a preservare al massimo il patrimonio paesaggistico, archeologico, storico-culturale, ambientale, senza tuttavia escludere del tutto la possibilità di installare nelle aree e superfici non idonee impianti FER, in ossequio al principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e fermo restando che ogni altra area (in cui non viga il divieto di impianti fotovoltaici con moduli a terra) deve ritenersi residualmente soggetta al regime autorizzatorio ordinario e potrebbe, quindi, ospitare l'installazione di impianti.

Ciò emergerebbe dall'analisi degli Allegati in cui, tenendo conto della rilevanza paesaggistica, culturale, etc., si è proceduto a classificare le aree come non idonee, dopo aver individuato quelle idonee, prevedendo una distinzione tra tipologie e tagli di impianti FER e consentendone la realizzazione in seguito a un puntuale bilanciamento.

13.2. Anche gli assunti della ricorrente in merito alla previsione di un divieto assoluto, secondo l'Amministrazione regionale, sarebbero infondati in quanto sarebbero stati previsti elementi di flessibilità, da valutare caso per caso anche nelle aree non idonee, tra cui in particolare gli artt. 1, commi 4, 5 e 7, ultimo capoverso, 3, comma 4, allegato G comma 2 (che peraltro alla lett. c prevederebbe misure di incentivo per la realizzazione degli impianti agri-voltaici). Inoltre, negli Allegati (lett. b, c, e negli Allegati A, B, C) sarebbero consentiti impianti in aree definite non idonee.

13.3. La legge regionale sarebbe conforme anche all'art. 20, comma 8, del D.lgs. 199/2021 che si limiterebbe ad elencare una serie di aree da ritenere idonee nelle more della loro concreta individuazione da parte delle Regioni, sulla scorta dei criteri elencati nel DM 21 giugno 2024. Si tratterebbe, dunque, di una disposizione transitoria, che non individuerrebbe un *minimum* immodificabile di aree idonee.

13.4. Privi di rilievo sarebbero i richiami effettuati dalla ricorrente all'art. 12 del D.lgs. 387/2003 e al DM del 10/9/2010 in quanto superati dalla più recente normativa statale che, prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarderebbe, al contempo, le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

13.5. In relazione all'affidamento della ricorrente (e alla presunta violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost.), la Regione ha dedotto che i commi 2 e 5 dell'art. 1 della L.R. 20/2024 darebbero applicazione al principio generale del *tempus regit actum* e non prevederebbero un regolamento irrazionale che frustrerebbe situazioni consolidate e certe, e ciò anche alla luce della natura precaria dello stesso regime autorizzatorio (e ancor più nella fase di *screening*).

Neanche il DM del 21 giugno 2024 prevederebbe, peraltro, una norma di salvaguardia per i procedimenti autorizzatori in corso al momento della sua entrata in vigore: pertanto, alcun

affidamento poteva essersi consolidato sul tenore delle disposizioni previgenti, in ragione della transitorietà della normativa e della evoluzione del quadro normativo di riferimento.

13.6. Quanto alla dedotta violazione delle norme euro-unitarie, con conseguente asserita illegittimità costituzionale della L.R. 20/2024 per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., secondo la Regione non sarebbero stati evidenziati i profili specifici di contrasto con il diritto dell'Unione Europea né indicato in che modo la normativa regionale impedirebbe di rispettare l'obiettivo di potenza alla stessa attribuito.

14. Si sono costituiti in giudizio altresì il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, eccependo l'incompetenza territoriale del TAR Sardegna in favore del TAR Lazio in relazione alle censure sollevate avverso il DM 21 giugno 2024, nonché il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

15. All'udienza dell'11/6/2025 la causa è stata discussa e quindi trattenuta in decisione.

16. Ritiene il Collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, (comma 1 lett., a) e) commi 5 e 7, della L.R. 20/2024 per contrasto con gli artt. 3, 9, 41, 97 e 117, commi 1 e 3 della Costituzione dedotte dalla ricorrente con il ricorso per motivi aggiunti. Pertanto, si reputa necessario sospendere il giudizio per consentire il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni di seguito indicate.

17. Ricorre, innanzitutto, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, co. 2, della L. 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che *«il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale»* della disposizione contestata.

17.1. In via preliminare, il Collegio deve evidenziare come sia infondata e da respingere l'eccezione di incompetenza territoriale di questo Tribunale, in favore del T.a.r. per il Lazio, sollevata dalle amministrazioni statali resistenti.

In senso contrario infatti, si rileva come i provvedimenti impugnati, in particolare con i motivi aggiunti, si fondano esclusivamente sulla l.r. n. 20 del 2024 e non già sul DM 21 giugno 2024, sicché tale Decreto non rientra nel perimetro delle questioni giuridiche rilevanti nel caso che occupa.

Invero, la l.r. n. 20 del 2024 è un atto di fonte legislativa espressione della potestà legislativa attribuita alla Regione Sardegna dalle disposizioni di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e ciò lasciando momentaneamente in disparte la questione del superamento dei limiti da rispettare indicati in Costituzione, oggetto della verifica di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di cui si dirà tra breve, senza che perciò rilevi in via decisiva l'esistenza del DM 21 giugno 2024.

D'altronde, a conferma dell'autonomia delle due fonti, come ha rilevato il T.a.r. per il Lazio nell'ordinanza n. 9164 del 13 maggio 2025, con la quale sono state rimesse al giudizio della Corte costituzionale alcune questioni legittimità costituzionale della medesima l.r. n. 20 del 2024 (su cui v. *infra*), *“l'eventuale annullamento del decreto [DM 21 giugno 2024] sul punto sarebbe peraltro, allo stato e in presenza delle disposizioni recate dalla legge regionale n. 20/2024, privo di ogni utilità per la parte ricorrente. Essa, infatti, non potrebbe comunque ulteriormente coltivare i progetti sopra citati, in quanto la disciplina legislativa regionale costituirebbe a tal riguardo un ostacolo assoluto”*. Peraltro, come rilevato dalla difesa della parte ricorrente in sede di discussione orale all'udienza pubblica dell'11 giugno 2025, EF Agri non ha più neppure interesse alle censure inerenti direttamente il DM 21 giugno 2024, proposte in via subordinata, essendo intervenuto il suo annullamento, almeno in parte qua, per via giurisdizionale, ad opera della sentenza T.a.r. Lazio, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155.

17.2. Ciò posto, e passando adesso al merito, le note impugnate con il ricorso per motivi aggiunti e, in particolare, la nota dell'Assessorato regionale della Difesa dell'Ambiente prot. n. 4777 del 13/2/2025 dell'Assessorato della Difesa dell'Ambiente, con la quale è stata comunicata alla società ricorrente l'improcedibilità dell'istanza di Verifica di assoggettabilità a VIA, fondano, in via esclusiva, le ragioni del diniego sull'istanza facendo riferimento all'entrata in vigore della disciplina recata dalla Legge Regionale n. 20/2024 e, nella specie, all'introdotta divieto di realizzare impianti FER sulle aree classificate dalla medesima legge come non idonee; divieto di realizzazione degli impianti che si applica anche con riferimento alle istanze di autorizzazione presentate prima dell'entrata in vigore della legge (art. 1, comma 5, L.R. 20/2024).

Di conseguenza, l'eventuale accertamento dell'illegittimità costituzionale della L.R. 20/2024 determinerebbe un automatico travolgimento, per illegittimità derivata, degli atti adottati dall'Amministrazione regionale.

In particolare, la nota impugnata con il ricorso per motivi aggiunti proposti il 13/02/2025 ha disposto l'improcedibilità dell'istanza di c.d. screening VIA della ricorrente alla luce del fatto che l'impianto agrivoltaico in progetto ricadrebbe in aree non idonee, così come individuate dall'Allegato B, lett. t), u), w), e bb) della L.R. 20/2024 e su cui, pertanto, ai sensi del predetto art. 1, comma 5, vige il divieto di realizzare impianti FER anche per progetti – come nel caso in esame – presentati prima dell'entrata in vigore della medesima legge regionale.

Di qui l'evidente rilevanza, nel caso di specie, della questione di legittimità costituzionale che si va a sollevare.

18. In secondo luogo, il prospettato conflitto dell'art. 1 commi 5 e 7 della L.R. 20/2024 con i principi radicati negli artt. 3, 9, 41, 97 e, soprattutto, con l'art. 117 commi 1 e 3 della Costituzione, nonché

con l'art. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, si presenta, ad avviso del Collegio, *«non manifestamente infondato»* ai sensi del medesimo art. 23 della l. 87/1953.

19. Preliminarmente, occorre rilevare come l'intervento normativo di cui alla L.R. 20/2024 è stato posto in essere, secondo quanto riportato all'art. 1, comma 1, lett. a) della medesima legge, al fine di individuare le *“aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all'articolo 3, lettera f), m) e n), articolo 4, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio”*.

19.1. Quanto all'ambito di competenza legislativa interessato dalla legge regionale, vengono dunque in rilievo, nel caso di specie, la potestà legislativa primaria in materia di «edilizia e urbanistica» riconosciuta dallo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna all'art. 3, comma 1, lett. f) – e la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, recante norme di attuazione dello Statuto speciale anzidetto -, nonché la potestà legislativa di cui alla lett. m) («esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline») e n) («usi civici») del medesimo art. 4. Va richiamata altresì la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e prevista anche dall'art. 4, lettera e), dello Statuto – produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

19.2. L'oggetto della legge regionale in discorso (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»*) e la ratio perseguita (di attuazione e comunque di osservanza della disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile di cui al D.lgs. n. 199/2021) rendono, tuttavia, evidente come il prioritario ambito di potestà legislativa autonoma attinto sia quello statutario in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello Statuto speciale).

19.3. Come osservato, infatti, dalla Corte costituzionale in relazione all'abrogata L.R. 5/2024 di c.d. moratoria (che aveva previsto *«misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili»* e sulla cui base era stato

adottato il provvedimento di sospensione del procedimento di *screening* impugnato con il ricorso principale), tale legge regionale, *“pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell’energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale). In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze – quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata – devono esercitarsi «[i]n 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», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia”* (Corte cost., n. 28 del 2025).

20. Premesso, dunque, che nel caso di specie viene in rilievo una competenza legislativa regionale “di autonomia” che deve essere esercitata, in ogni caso, nel rispetto dei principi fondamentali e delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” di cui è espressione la disciplina statale di cui al D.lgs. n. 199/2021, ritiene il Collegio che le disposizioni della L.R. 20/2024 e, segnatamente, le disposizioni di cui all’art. 1, comma 1, lett. a) e commi 5 e 7, e di cui agli Allegati da A a E della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 contrastino coi principi stabiliti dalla legge statale e dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alla Regione Autonoma della Sardegna per espressa previsione statutaria.

21. In primo luogo, ritiene il Collegio non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della L.R. 20/2024 con riferimento specifico alle disposizioni suindicate, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla previsione, con legge regionale, delle aree non idonee (che, come si dirà anche più avanti, riguardano aree vastissime del territorio isolano). Da questo punto di vista, infatti, la disciplina regionale sembra porsi in conflitto con i principi fondamentali della materia individuati nell’art. 20, comma 4 del D.lgs. n. 199/2021.

21.1. Osserva, infatti, il Collegio che l’art. 20, comma 4, del D.lgs. 199/2021 limita la potestà legislativa delle Regioni soltanto all’individuazione puntuale delle aree idonee: *“conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all’articolo 21”*.

Su tale base normativa, questo Tribunale, nel rimettere alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale analoga alla presente, dopo avere riepilogato il quadro di riferimento normativo europeo e statale in materia, ha già ritenuto che *“la legge della Regione Sardegna n. 20/2024 ha, invece, introdotto una disciplina, sulla quale si fondano gli atti impugnati nel presente giudizio, che -ad avviso del Collegio- non pare proprio conformarsi al sopra descritto quadro normativo europeo e nazionale, avendo la suddetta legge regionale:*

- individuato molteplici aree inidonee all’installazione degli impianti, mentre, come si è detto, il compito del legislatore regionale è (soltanto) quello di individuare puntualmente le “aree idonee” quali beneficiarie di apposita accelerazione autorizzativa, senza intaccare l’elenco categoriale di cui all’art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 (...)” (T.a.r. Sardegna, sez. II, ord. 9 giugno 2025, n. 146).

21.2. Ritiene il Collegio che non conduca a diverso esito neppure quanto previsto dal D.M. 21 giugno 2024, emanato in attuazione dell’art. 20, comma 1, del medesimo D.lgs. 199/2021 ed è per questo, infatti, che non si pongono nel presente giudizio questioni inerenti alla (il)legittimità del Decreto in parola.

Tale Decreto ha espressamente previsto al comma 1, comma 2, lett. b) che *“In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio ... b) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l’installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall’allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni”* e, all’art. 3 ha previsto che *“Per il conseguimento delle finalità di cui all’art. 1, comma 1 del presente decreto, le regioni individuano ai sensi dell’art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le aree di cui all’art. 1, comma 2, secondo i principi e criteri previsti dal Titolo II del presente decreto”*.

La disposizione da ultimo trascritta non è in effetti stata oggetto dell’annullamento giurisdizionale parziale che ha interessato il D.M. ad opera della sentenza del T.a.r. Lazio, Roma, n. 9155 del 2025, che ha ritenuto l’art. 3 legittimo pur interpretandolo nel senso di consentire alle Regioni di individuare con legge le aree non idonee.

Ritiene invece il Collegio che l’art. 3 in esame possa – e debba - ben essere interpretato nel senso di limitare l’intervento legislativo delle Regioni all’individuazione delle aree idonee, nonostante la sua non perspicua formulazione letterale.

Ed infatti, se è pur vero che l’art. 3 cit. fa riferimento all’individuazione, da parte delle Regioni, delle aree di cui all’art. 1, comma 2 del medesimo Decreto, nel cui ambito sono definite non solo le aree

idonee, ma anche quelle non idonee (e in realtà anche quelle ordinarie e quelle in cui è vietata la realizzazione di impianti FER), è vero anche che il medesimo art. 3, al comma 1, espressamente limita tale individuazione *“ai sensi dell’art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”*, il quale, come visto, prevede che le Regioni individuino con propria legge le sole aree idonee.

D'altronde, la stessa definizione di aree inidonee di cui all'art. 1, comma 2 del DM in parola, rimanda alle *“modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni”*.

Ed infatti, come peraltro efficacemente evidenziato dalla parte ricorrente, l'art. 18, comma 3, del D.lgs. n. 199/2021, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della L.R. 20/2024, dispone che *“a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'articolo 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387”*.

Non pare dunque al Collegio che le Regioni possano individuare con lo strumento legislativo le aree non idonee all'installazione di impianti FER - inverandosi perciò i, quantomeno, non manifestamente infondati profili di illegittimità costituzionale della l.r. n. 20 del 2024 – poiché, dal quadro normativo descritto, pare che tali aree non idonee debbano essere successivamente individuate, sulla base delle aggiornate linee guida, approvate con il DM 10 settembre 2010, che prevede, come dedotto dalla ricorrente, che *“l'individuazione delle aree “non idonee” deve essere preceduta da “un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale” (paragrafo 17.1 del d.m. 10.9.2010) e deve confluire nell’“atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme”*.

Sotto questo angolo prospettico, possono dunque valere, anche, le considerazioni che di seguito si vanno ad esporre in ordine alla violazione della riserva di procedimento amministrativo (in part., *infra* par. 22.4.).

22. La disciplina introdotta dal legislatore regionale presenta, infatti, in ogni caso ulteriori profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui - non solo non si è limitata ad individuare le aree idonee e ha individuato anche (o solo) le aree non idonee -, ma ha vieppiù impedito la valutazione in concreto,

nella sede del procedimento amministrativo, dei diversi interessi in relazione agli impianti localizzati in tali aree non idonee, avendo posto un divieto assoluto di realizzazione di impianti FER.

La prospettata incostituzionalità della legge regionale n. 20/2024 risulta a giudizio del Collegio fondata, in particolare, con riferimento alla previsione di cui all'art. 1, co. 5 ove si dispone che *“È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11”*.

In tal modo il Legislatore regionale ha stabilito un divieto assoluto di autorizzare e realizzare impianti FER localizzati in aree definite “non idonee”, in contrasto con gli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione, in relazione all'articolo 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21/6/2024 (di cui la disciplina regionale è attuazione), nonché al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale.

22.1. Infatti, è proprio per raggiungere gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, che lo Stato italiano ha adottato il d.lgs. n. 199 del 2021.

Tale intervento normativo costituisce attuazione della Direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso da fonti rinnovabili e si pone (art. 1) *“l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050”, definendo “gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53”, prevedendo “disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del Regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030”*.

22.2. In particolare, all'art. 20 il d.lgs. n. 199/2021 ha previsto un'apposita disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili stabilendo per quanto più interessa in questa sede che:

- con 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, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8;
- tali decreti definiscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome;
- nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;
- conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee;
- in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo;
- 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.

In particolare, l'individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030 (in questi termini, Corte cost. n. 28/2025).

22.3. Come già anticipato sopra, le aree non idonee sono definite, poi, dal DM 21/6/2024 quali *“aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni”*.

22.4. Come rilevato, da ultimo, dal Tar Lazio con l'ordinanza di rimessione n. 9164 del 2025 *“il decreto ministeriale 21.6.2024 non ha innovato il concetto di area non idonea contenuto nelle linee guida di cui al d.m. 10.9.2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con “obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti. Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione” (paragrafo 17 delle Linee Guida del 10/9/2010), “che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto ... non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle linee guida”*.

22.4.1. Anche sotto il vigente regime normativo, dunque, l'effetto della qualificazione di una superficie in termini di area non idonea è unicamente quello di precludere l'accesso al beneficio dell'accelerazione ed agevolazione procedimentale di cui all'articolo 22 del d.lgs. n. 199/2021, segnalando la necessità di un più approfondito e lungo apprezzamento delle amministrazioni competenti, strumentale a garantire una tutela più rafforzata del paesaggio, dell'ambiente e del territorio nell'ambito dei singoli procedimenti amministrativi di autorizzazione degli impianti FER. Le aree non idonee, pertanto, non possono costituire divieti aprioristici e assoluti alla installazione degli impianti FER, ma come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, rappresentano *“meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio”* (cfr. Corte cost., sent. n. 121/2022, par. 5.1.).

22.4.2. Le aree non idonee svolgono tale funzione anche nel rinnovato assetto normativo e regolamentare della materia, indipendentemente dal fatto che l'articolo 1, comma 2, lett. b), del d.m. del 21 giugno 2024 definisca tali superfici come *“incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti”*, poiché a ciò, come detto, non risulta correlato un espresso divieto generalizzato di installazione degli impianti FER (cfr. Tar Lazio, ordinanza n. 9155/2025).

22.4.3. Infatti, il mero utilizzo del termine *“incompatibile”* non accompagnato da un correlato divieto aprioristico e generalizzato non vale a contemplare l'ipotesi di un divieto assoluto e generalizzato, come quello previsto dalla Regione Sardegna.

22.4.4. L'inidoneità di una determinata area non può, dunque, derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento

amministrativo che consenta una valutazione in concreto, in ragione delle relative specificità, della inattitudine del luogo prescelto.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha già affermato come anche nel caso di aree non idonee, operi una riserva di procedimento amministrativo sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato (così, da ultimo, Corte Cost., sent. n. 177 del 30 luglio 2021 in relazione al precedente quadro normativo che, tuttavia, come detto, non ha mutato il concetto di "area non idonea").

Ancora, come rammentato dalla ricorrente, la Corte costituzionale ha statuito che *"il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasta con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea"* (Corte costituzionale, 02/12/2020, n.258, ma anche sent. nn. 177 del 2018, 86, 148, 286 del 2019, 106 del 2020).

22.5. In contrasto rispetto a tali indicazioni l'art. 1, comma 5, della L.R. n. 20/2024, stabilisce, invece, un divieto tout court di realizzazione di impianti FER in aree qualificate come non idonee ai sensi della medesima legge regionale. In tal modo, vengono sia violati i principi fondamentali stabiliti dal D.lgs. n. 199/2021 all'art. 20 (come integrato dal DM 21/6/2024), sia pregiudicati gli obiettivi vincolanti fissati dalla normativa europea, con conseguente violazione dei commi 1 e 3 dell'art. 117 Cost.

22.6. Peraltro, le previsioni dell'art. 1, co. 5, l.r. n. 20/2024, lette in combinato disposto con gli Allegati alla legge regionale stessa, come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dall'Amministrazione regionale, determinano che le aree non idonee previste dalla legge regionale comprendono la quasi totalità del territorio regionale.

22.7. Come già rilevato dalla già citata ordinanza n. 146 del 2025 di questo Tribunale, *"lo Statuto Sardo, all'art. 3, comma 2, lett. f), assegna alla Regione Sardegna competenza legislativa esclusiva in materia di "edilizia e urbanistica" (che comprende, come noto, anche la "componente paesaggistica"), nonché competenza legislativa concorrente in materia di "e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica"*.

L'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, dal canto suo, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", così come il comma 3 dello stesso art. 117 include tra le materie di competenza concorrente quella relativa "a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Non vi è dubbio, quindi, che, in base a tali criteri di riparto delle competenze su materie oggettivamente “interferenti”, lo Stato disponga di significativi spazi di intervento, potendo dettare i principi quadro in materia produzione energetica, trattandosi di una materia oggetto di competenza concorrente, nonché i principi fondamentali e le norme di riforma economico-sociale ordinariamente capaci di limitare la stessa competenza legislativa regionale esclusiva (art. 3, comma 1, dello Statuto sardo: vedi supra). Inoltre lo stesso legislatore nazionale può interferire in subiecta materia attraverso la propria potestà esclusiva e trasversale a tutela dell’ambiente, sulla quale gli impianti energetici da fonti rinnovabili hanno evidenti ricadute.

Orbene tali criteri per la composizione di competenze legislative così “incrociate” tra Stato e Regione non sembrano essere stati rispettati dalla legge regionale ora in esame.

Difatti la l.r. n. 20/2024, al dichiarato scopo di tutelare il paesaggio regionale, ha dettato una disciplina che, come si è visto, appare sotto diversi aspetti in contrasto con quella nazionale di riferimento anche per profili sui quali il legislatore nazionale, intervenendo a garanzia della massima diffusione degli impianti energetici da fonti rinnovabili:

- ha introdotto “principi quadro” in materia di produzione energetica, cui il legislatore regionale è tenuto ad attenersi nell’esercitare la relativa competenza concorrente;*
- ha dettato regole finalizzate alla tutela dell’ambiente, sulla quale dispone di una competenza esclusiva e “trasversale”;*
- ha prescritto principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale che vincolano il legislatore regionale anche nelle materie di sua competenza esclusiva” (T.a.r. Sardegna, sez. II, ord. 9 giugno 2025, n. 146).*

22.8. La disposizione regionale di cui al citato art. 1, comma 5, in definitiva, pur finalizzata tra l’altro alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di realizzare impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle aree non idonee si pone in contrasto con la richiamata normativa statale che, all’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell’energia, e si pone in contrasto inoltre con la disciplina euro-unitaria che pone il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili (perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE) e stabilisce dei *target* vincolanti per lo Stato italiano.

22.7.1. Peraltro, come detto, anche prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l’orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni (Corte cost., sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le Regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare i

principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (v. *ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020) principi, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale aree idonee).

22.9. Il divieto posto dall'art. 1, co. 5, della L.R. 20/2024 risulta, poi, contrastare anche con l'art. 3 Cost. e, in particolare, con il principio di proporzionalità che in esso trova fondamento, nonché con il principio desumibile dall'art. 15 della Direttiva UE 2018/2001 che richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie»; la medesima disposizione inoltre vincola gli Stati membri ad adottare *“misure appropriate per assicurare che: a) ...; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili”*.

22.9.1. Il sindacato di proporzionalità costituisce, infatti, un *“aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale”* (v. TAR Lazio, ordinanza di rimessione n. 9164/2025, cit.). In particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale *“il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)”* (Corte cost. n. 56/2020).

22.9.2. La previsione di un divieto di natura generalizzata viola, dunque, il principio di necessaria proporzionalità, sacrificando in modo irragionevole la libertà di iniziativa economica e la tutela dell'ambiente (cui la produzione di energia da fonti rinnovabili contribuisce).

Tra l'altro, come rilevato da questo Tribunale nella più volte ricordata ordinanza n. 146 del 2025, la l.r. n. 20 del 2024 ha *“individuato tali nuove aree inidonee in misura molto ampia, pari a quasi al 95% dell'intero territorio regionale (si veda, in particolare, il comma 5 dell'art. 1 della l.r. n. 20/2024 in relazione agli Allegati da A a G alla stessa legge), anche qui in diretto contrasto con l'elenco categoriale di aree idonee dettato dall'art. 20, comma 8, lett. c ter), n. 1 del d.lgs. n. 199/2021; per comprendere la portata ostativa di tale disciplina regionale basti pensare che essa impedisce la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili sulla quasi totalità delle aree agricole sarde”*.

22.10. Le suindicate disposizioni della L.R. 20/2024 si pongono in contrasto, inoltre, con il principio di tutela dell'ambiente di cui all'art. 9 Cost., secondo cui la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi *“anche nell'interesse delle future generazioni”*.

22.10.1. Il sacrificio incondizionato di tale principio in relazione alle aree classificate come non idonee dalla legge regionale, infatti, dal che consegue il divieto radicale di realizzare impianti FER appare al Collegio del tutto evidente e contrasta, oltre che con l'art. 3 Cost., anche con l'art. 9 Cost., ponendosi in conflitto con l'orientamento della Corte costituzionale consolidatosi a partire dalla nota sentenza n. 85/2013 secondo cui *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”* (v. sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe *“tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”*.

22.10.2. In tale contesto, il divieto previsto dalla norma regionale si pone in contrasto anche con il principio di integrazione delle tutele riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 del TFUE secondo cui *“le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile”* (cfr., Cons. St., sent. n. 8167/2022).

La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate, infatti, solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili (in termini, TAR Lazio, ordinanza di rimessione n. 9164/2025).

22.10.3. Pertanto, il divieto posto dalla Regione Sardegna e, in particolare, l'art. 1, co. 5, della L.R. 20/2024 e i relativi Allegati che individuano le aree non idonee, si pongono in contrasto anche con gli artt. 3 e 9 della Costituzione.

22.11. Da ciò discende anche la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e quindi dell'art. 97 Cost., in quanto viene in rilievo una situazione che osta a

qualsivoglia possibilità di realizzare, in sede amministrativa, il più opportuno bilanciamento degli interessi in gioco.

A tale riguardo, appare opportuno ribadire che, ai sensi dell'art. 20, co. 7, d.lgs. n. 199/2021, *“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”*.

Il riferimento specifico alla valutazione operata *“in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti”*, come osservato dal TAR Lazio nelle più volte ricordate ordinanze di rimessione della questione di legittimità della medesima, *“attesta che la riserva di procedimento amministrativo per la dichiarazione di non idoneità, oltre che prevista dalle linee guida, è sancita a livello di normazione primaria anche nel regime di cui ai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 20, co. 1, del decreto, con conseguente impossibilità per le regioni di impedire che tale valutazione si compia mediante il divieto, stabilito in via generale e astratta per legge, di realizzare gli impianti nelle aree non idonee”*.

22.12. I medesimi profili di incostituzionalità suesposti vanno ravvisati, per identici motivi, anche nella disposizione di cui all'art. 1, co. 7, della L.R. 20/2024 ove dispone che *“Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità”*, e ciò sia in relazione agli artt. 117, primo comma e terzo comma (non essendo tale criterio di prevalenza previsto dalla legislazione statale, e determinando esso un vulnus ulteriore ai principi fissati dalla normativa euro-unitaria), sia in relazione agli artt. 3, 9 e 97 Cost.

22.13. Profili di incostituzionalità sussistono, infine, anche in relazione alla violazione della disciplina in materia di aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, del D.lgs. n. 199/2021.

22.13.1. In particolare, secondo la ricorrente, la legge regionale non avrebbe potuto in alcun modo prevedere, pena la sua incostituzionalità, un divieto assoluto di realizzare impianti FER in un'area idonea ai sensi dell'art. 20, co. 8, del D.lgs. 199/2021, né tantomeno ipotesi di non idoneità in aree che sono invece idonee ai sensi della normativa nazionale (come, invece, avvenuto rispetto alle aree previste negli Allegati A, B, C, D, E ed F e, in particolare, per quanto rileva nel presente giudizio per le lettere t, w, u e bb dell'Allegato B).

Anche in relazione a tale profilo, infatti, risultano violati i principi fondamentali della materia posti dal D.lgs. n. 199/2021.

22.13.2. L'art. 20, co. 8, individua dalla lett. a) alla lettera c-quater) una serie di fattispecie che *“nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee”*.

Sebbene tali aree siano definite “*idonee ex lege*” apparentemente soltanto in relazione alla fase transitoria fino all’emanazione del Decreto Ministeriale di cui all’art. 20, co. 1, al tempo stesso quest’ultima disposizione prevede che il suddetto DM nello stabilire i principi e i criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili debba tenere conto delle aree idonee di cui al comma 8 del medesimo art. 20.

22.13.3. Il DM 21 giugno 2024 aveva, peraltro, previsto all’art. 7, comma, 2 lett. c) la possibilità per le Regioni, nell’individuazione delle aree idonee, di “*fare salve le aree idonee di cui all’art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto*”. Tuttavia, la IV sezione del Consiglio di Stato, con le ordinanze cautelari n. 4297, 4298, 4299, 4300, 4301, 4302 e 4304 del 2024 aveva sospeso l’efficacia di tale disposizione, già prima dell’entrata in vigore della L.R. 20/2024, rilevando che “*la norma appare [...] non pienamente conforme all’art. 20, comma 8, del d. lgs. 199/2021, il quale già elenca le aree contemplate come idonee: in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale*”.

Da ultimo, con sentenza n. 9155/2025, il TAR Lazio ha annullato l’art. 7, comma 2, lett. c) del DM 21 giugno 2024 proprio nella parte in cui non aveva introdotto una disciplina di salvaguardia delle aree idonee per i progetti in corso di autorizzazione.

22.13.4. Su tali basi, ha evidenziato questo Tribunale, con la già citata ordinanza n. 146 del 2025, che “*il compito attribuito dalla disciplina statale sopra descritta al legislatore regionale è limitato all’individuazione puntuale delle singole aree idonee, ma questo pur sempre, nel rispetto dell’elenco categoriale di cui all’art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021, con la conseguenza concreta che lo stesso legislatore regionale non può legittimamente vietare l’installazione di impianti produttivi da fonti rinnovabili su aree rientranti nell’elenco categoriale previsto dallo stesso art. 20, comma 8. Limite, questo, che costituisce un indispensabile strumento di attuazione dei sopra descritti obblighi assunti dall’Italia a livello unionale, certamente vanificati se ciascuna regione potesse liberamente ridurre le aree idonee all’installazione degli impianti, mettendo così in dubbio la tenuta complessiva del “sistema” preordinato alla realizzazione degli obiettivi unionali.*

Tale impostazione ha, poi, trovato conferma normativa espressa all’art. 47 del decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, con cui è stato espressamente precisato, modificando il tenore testuale dell’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021, che l’individuazione puntuale delle aree idonee mediante i decreti ministeriali previsti al medesimo comma 1 deve avvenire “*tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8*”: poiché il legislatore regionale, a sua volta, è tenuto a individuare le aree idonee “*Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1*” (così l’incipit dell’art. 20, comma 4, dello stesso d.lgs. n.

199/2021), anche la sfera decisionale del legislatore regionale non può che trovare un limite invalicabile nello stesso elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021" (T.a.r. Sardegna, sez. II, ord. 9 giugno 2025, n. 146).

Nel richiamare la sentenza Corte cost. 12 marzo 2025, n. 28, la più volte menzionata ordinanza di questo Tribunale ha altresì messo in luce come *“anche tale pronuncia della Consulta conferma che il legislatore regionale - nell'individuare le aree idonee alla realizzazione degli impianti per cui è causa - è vincolato al minimum legale fissato da quello statale all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021, con cui già è stato operato un bilanciamento “a monte” tra l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli impianti e le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio direttamente incisi dalla realizzazione dei nuovi impianti; ciò comporta, altresì, che la competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio di cui la Regione Sardegna trovi un limite nelle norme nazionali espressive, oltre che dei sopra descritti impegni internazionali, anche dei “principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie” della Regione Sardegna (così la citata sentenza n. 28/2025 della Consulta)”* (ancora T.a.r. Sardegna, ord. n. 146 del 2025, cit.).

23. In definitiva, per tutto quanto sopra, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, co. 1 e 3, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413, e per violazione altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), così dispone:

- a) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, co. 1, lett. a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, co. 1 e 3, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413, e altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;
- b) sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11.3.1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- c) dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e la sua comunicazione al Presidente del Consiglio regionale sardo;

d) rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.

Così deciso in Cagliari nelle camere di consiglio dei giorni 11 giugno 2025 e 25 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Gabriele Serra, Primo Referendario, Estensore

Roberto Montixi, Referendario