

PAOLO COLASANTE\*

## Il Green Deal e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili: alla ricerca delle “aree idonee”\*\*

**ABSTRACT (EN):** This paper aims to reconstruct the complex evolution of the regulatory and case law framework regarding the development of renewable energy sources, which has become a primary objective of the domestic legal system, especially under the influence of European law and the so-called Green Deal. The focus is therefore on the Constitutional Court's most recent rulings on this matter (rulings nos. 103 of 2024, 28, and 134 of 2025), as well as the regulatory changes introduced by Legislative Decree no. 175 of 2025, through which the Italian legislature further modified the legal framework for identifying areas suitable for the installation of renewable energy plants.

**ABSTRACT (IT):** Il presente contributo si pone l'obiettivo di ricostruire la complessa evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (FER), assunto dall'ordinamento interno quale proprio obiettivo primario soprattutto su impulso del diritto europeo e del c.d. Green Deal. L'attenzione principale è, dunque, rivolta ai più recenti approdi della Corte costituzionale in materia (sentenze nn. 103 del 2024, 28 e 134 del 2025), oltre che alle modifiche normative introdotte con il decreto-legge n. 175 del 2025, tramite cui il legislatore statale ha ulteriormente modificato l'assetto delle fonti del diritto in materia di individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La ricerca delle “aree non idonee” (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003). L’“affievolimento” nell’*an* della competenza legislativa regionale in materia di energia. – 3. La ricerca delle “aree idonee” (art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021). L’“affievolimento” nel *quando* e nel *quomodo* della competenza legislativa regionale in materia di energia. – 4. *Segue*. Il Decreto ministeriale sulle “aree idonee” e le prime leggi regionali adottate. – 5. *Segue*. L’individuazione delle aree “idonee” implica o non esclude l’individuazione delle aree “non idonee”? – 6. Il “superamento” (prima giurisdizionale e poi) legislativo del decreto ministeriale sulle aree idonee e il ripristino del rapporto diretto fra principi fondamentali e legislazione di dettaglio con il decreto-legge n. 175 del 2025.

### 1. Premessa

Lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (FER) è stato assunto dall'ordinamento interno quale proprio obiettivo primario soprattutto su impulso del diritto europeo e del c.d. *Green Deal*. Ciò ha determinato una complessa evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, anche in considerazione dell'intreccio di competenze eurounitarie, nazionali e regionali.

L'obiettivo del presente contributo è, dunque, quello di ricostruire tale evoluzione, focalizzando l'attenzione sui più recenti approdi della Corte costituzionale (sentenze nn. 103

\* Primo ricercatore in Diritto pubblico - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSiRFA).

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.



del 2024, 28 e 134 del 2025), oltre che sulle modifiche normative da ultimo introdotte dal legislatore con il decreto-legge n. 175 del 2025, che – nelle intenzioni – dovrebbe chiarire taluni aspetti di uno scenario incerto e complesso, rispetto al quale occorre svolgere un’adeguata riflessione<sup>1</sup>.

## 2. La ricerca delle “aree non idonee” (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003). L’“affievolimento” nell’*an* della competenza legislativa regionale in materia di energia

L’evoluzione del complesso quadro normativo in materia di FER prende le mosse dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (ora abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, c.d. Testo unico in materia di FER<sup>2</sup>), con cui il legislatore ha dato “attuazione (alla) direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità”.

L’art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, in un’ottica di semplificazione, ha delineato il procedimento per l’autorizzazione unica alla costruzione e all’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Tale procedimento trovava la propria regolazione in Linee guida adottate in Conferenza unificata<sup>3</sup>, le quali sono state varate col Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010. Segnatamente, secondo il comma 10 dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, “Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti”.

Le richiamate Linee guida hanno disposto precisi limiti e condizioni per la dichiarazione di “non idoneità” dell’area da parte delle Regioni<sup>4</sup> e hanno delineato anche la forma del relativo atto, laddove si è previsto che “Le sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili” (par. 1.2).

<sup>1</sup> Si specifica che, al momento della finalizzazione del presente contributo, il decreto-legge n. 175 del 2025 non era ancora stato convertito in legge. Pertanto, non si è potuto tenere conto di eventuali emendamenti inseriti in sede parlamentare.

<sup>2</sup> In merito, cfr. M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2025.

<sup>3</sup> “su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali” (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003).

<sup>4</sup> Ai sensi del par. 17 delle Linee guida, “le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all’allegato 3. L’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso 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 che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell’istruttoria, da richiamare nell’atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate”.

Nella prospettiva dello studio delle fonti del diritto, questa catena normativa<sup>5</sup> ha dunque generato una particolare situazione in cui l'esercizio della competenza concorrente in materia di energia da parte delle Regioni risultava limitata da principi fondamentali "extra-legislativi" (le Linee guida), che peraltro incidevano sulla scelta della relativa "fonte" con cui dichiarare la "non idoneità" delle aree: necessariamente un atto amministrativo generale, con esclusione, dunque, di qualunque fonte vera e propria, in particolare di quella legislativa.

Pertanto, l'esercizio della competenza legislativa regionale in materia di energia era *in parte qua* esclusa nell'*an*, posto che le Regioni erano obbligate a individuare le "aree non idonee" con un atto amministrativo di carattere programmatorio o pianificatorio, i cui contenuti (*il quomodo*), peraltro, erano condizionati dalle richiamate Linee guida ministeriali.

Questo impianto normativo ha dato luogo a numerose pronunce della Corte costituzionale, che lo hanno avallato e ne hanno sciolto i maggiori dubbi applicativi<sup>6</sup>.

### 3. La ricerca delle "aree idonee" (art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021). L'"affievolimento" nel *quando* e nel *quomodo* della competenza legislativa regionale in materia di energia

La successiva Direttiva 2018/2001/UE ha determinato la necessità di modificare questo assetto, avendo anzitutto stabilito, all'art. 3<sup>7</sup>, un ambizioso obiettivo, ossia che "Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%". A tal fine, ha quindi previsto che "gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale inseriscano disposizioni volte all'integrazione e alla diffusione delle energie rinnovabili" e che gli stessi debbano assicurare l'introduzione di norme procedurali "proporzionate e necessarie e (che) contribuiscono all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica" (art. 15). Ha altresì precisato che "Gli Stati membri prendono in particolare le 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" stesse (art. 15).

Dal canto proprio, il legislatore ha recepito la Direttiva 2018/2001/UE con il d.lgs. n. 199 del 2021, il cui art. 20 reca la "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per

<sup>5</sup> L'espressione è volutamente ripresa dal saggio di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 109 ss., nel quale la "catena normativa" si riferiva al diverso caso del contrasto all'emergenza pandemica da Covid-19.

<sup>6</sup> In tal senso, si può citare la sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 2023, la quale ha richiamato ampiamente la giurisprudenza costituzionale sull'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003: "Le citate linee guida, emanate in base all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (...) sono, per giurisprudenza costante di questa Corte, vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria «in settori squisitamente tecnici» (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere di inderogabilità a garanzia di una disciplina «uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)". A commento della decisione n. 27 del 2023, cfr. D. BEVILACQUA, *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti «ambientali» alla prova della Corte costituzionale*, in *Questa rivista*, 2023, p. 856 ss.

<sup>7</sup> Rubricato "Obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030".



l'installazione di impianti a fonti rinnovabili". Perciò, per quanto la sopravvenuta disciplina abbia per un certo periodo convissuto con quella dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (fino alla sua abrogazione<sup>8</sup>), si è reso subito evidente come, con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il legislatore abbia inteso dare il senso di un cambio di paradigma sostanziale in cui la classificazione delle aree non è più in negativo ("non idonee"), bensì in positivo ("idonee") e, peraltro, la rispettiva individuazione è stata rimessa alla fonte della legge regionale, seppur previa adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

In merito la Corte costituzionale, nella sentenza n. 103 del 2024, ha osservato che la disciplina di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 "si colloca nel nuovo sistema (...) di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (...) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee".

E anche nella sentenza n. 28 del 2025 la Consulta ha osservato che "Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle 'aree non idonee'. 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 ogni caso, va precisato che la "idoneità" dell'area ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 (così come l'idoneità dell'area ai sensi del successivo decreto-legge n. 175 del 2025, su cui v. par. 6) non implica la certezza della realizzabilità del progetto proposto, così come la mancata inclusione di un'area nell'ambito di quelle idonee non è di per sé motivo ostativo sufficiente al diniego. Questo principio è pianamente espresso dal comma 7 dell'art. 20 ("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"), come la giurisprudenza amministrativa non ha mancato di precisare ampiamente<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Avvenuta per effetto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 190 del 2024.

<sup>9</sup> Cfr. T.A.R. Palermo, sentenza del 19 luglio 2024, n. 2282, e la giurisprudenza ivi richiamata: "la mancata inclusione tra le aree idonee non implica l'automatica qualificazione dell'area di sedime dell'impianto quale non idonea, occorrendo a tal fine una specifica motivazione per la salvaguardia di interessi opposti all'installazione dell'impianto FER. Ciò, del resto, è coerente con la considerazione per cui in materia di autorizzazione alla installazione di impianti solo la riserva di procedimento amministrativo consente di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, in modo tale da garantire la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati pur nel rispetto del principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (cfr. sentenza Sez. V - 6/5/2024 n. 1508 e i precedenti ivi richiamati). 4.2 L'impostazione predetta è suffragata dalle pronunce recenti del Consiglio di Stato, che



L'idoneità dell'area è, dunque, una qualificazione funzionale a percepire il grado di probabilità con cui è prevedibile che il progetto FER in questione venga approvato, oltre a determinare significative semplificazioni procedurali.

L'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 ha previsto una "catena normativa" parzialmente differente rispetto a quella di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel senso che il presupposto per l'esercizio delle competenze regionali in materia di individuazione delle aree idonee è rimasto l'adozione di un atto statale di rango secondario<sup>10</sup>, ma – soddisfatto questo requisito – le Regioni non erano più tenute a disciplinare la materia con atto amministrativo regionale, bensì dovevano farlo con legge<sup>11</sup>.

Si può, quindi, affermare che la disciplina delle aree idonee di cui al d.lgs. n. 199 del 2021 ha continuato sì a subordinare l'*an* dell'esercizio della competenza regionale all'adozione di un atto statale di rango secondario, ma non ha più precluso l'utilizzo dello strumento legislativo da parte delle Regioni stesse, anzi lo ha imposto espressamente<sup>12</sup>. Ciò non cancella alcune naturali perplessità, fra cui quella concernente la dilazione (il *quando*) dell'esercizio di potestà legislative garantite dalla Costituzione alle Regioni in materia concorrente ("produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia") o la previsione di principi fondamentali della materia tramite un atto statale non legislativo (il *quomodo*), ma quanto meno le attenua.

Nelle more dell'adozione di questi atti, il comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, recante i criteri per la valutazione dell'idoneità delle aree, ha rappresentato per un significativo periodo il punto di riferimento in materia, posto che l'effettiva emanazione del decreto ministeriale a cui era subordinato l'esercizio della potestà legislativa in materia è giunta solo tre anni dopo.

---

pongono l'accento sul favor per la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili del diritto euro-unitario e nazionale, e sull'inesistenza di una primazia dell'interesse a protezione degli interessi paesaggistici. 4.3 Come ha rammentato Consiglio di Stato, sez. IV - 29/12/2023 n. 11320, il D. Lgs. 199/2021 attua "la direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che, all'art. 3, rubricato "Obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030", impone uno specifico obbligo di risultato in capo agli Stati membri (...)".

<sup>10</sup> Art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021: "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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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 (...)".

<sup>11</sup> Art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021: "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 (...)".

<sup>12</sup> Cfr. sent. n. 103 del 2024: "Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20".

#### 4. *Segue. Il Decreto ministeriale sulle “aree idonee” e le prime leggi regionali adottate*

Solo dopo oltre due anni dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 199 del 2021 è stato finalmente emanato il Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica del 21 giugno 2024 (recante “Disciplina per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili”), che avrebbe consentito alle Regioni di esercitare le proprie competenze legislative in materia.

Soddisfatto così il requisito per l’esercizio delle competenze regionali in materia, la Regione Sardegna – appena qualche giorno dopo l’entrata in vigore dello stesso D.M. – ha varato una normativa di moratoria (legge regionale 3 luglio 2024, n. 5<sup>13</sup>), per cristallizzare lo *status quo* dei procedimenti autorizzativi in materia di FER nell’attesa dell’approvazione della legge regionale sulle aree idonee. Nello specifico, l’art. 3 di questa legge ha disposto nel senso di precludere il rilascio di nuovi titoli autorizzativi in materia di FER su una serie di aree che rappresentavano buona parte del territorio regionale. Tale divieto è stato peraltro esteso anche ai procedimenti già in corso al momento dell’entrata in vigore.

Il Governo ha impugnato questa legge regionale, perché, secondo l’Avvocatura dello Stato, la disposizione impugnata, nell’imporre un divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, avrebbe introdotto una deroga – seppur transitoria – rispetto alla disciplina statale, che demanda a decreti ministeriali l’individuazione dei principi e criteri omogenei e, comunque, anche in caso di mancata adozione di siffatti decreti, vieta ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione.

La legge regionale sulle aree idonee sarebbe poi arrivata con la L.R. Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20<sup>14</sup>, ma la Corte, con la sentenza n. 28 del 2025<sup>15</sup>, ha ritenuto la circostanza irrilevante ai fini della cessazione della materia del contendere, perché nel frattempo la moratoria aveva comunque trovato applicazione.

Nonostante il breve lasso di tempo intercorso fra la legge regionale di moratoria e quella sulla definizione delle aree idonee (circa cinque mesi), la prima non poteva, dunque, sottarsi in alcun modo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Infatti, una volta ricostruito il quadro competenziale nel senso di ricondurre la disciplina impugnata prevalentemente alla materia dell’energia, era sin troppo evidente quanto meno la violazione del principio fondamentale recato dall’art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che così dispone: “Nelle more dell’individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione”.

E ciò sarebbe valso anche nel caso in cui la Corte, in applicazione della c.d. clausola di maggior favore, avesse ricondotto la disposizione nell’ambito dell’art. 117, comma 3, Cost.

<sup>13</sup> Recante “Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali”.

<sup>14</sup> 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”. Tale legge è stata impugnata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, nonché rimessa in via incidentale all’attenzione della Corte dalla giurisdizione amministrativa (Ordinanza T.A.R. Lazio – Roma del 13 maggio 2025, n. 9168).

<sup>15</sup> A commento, v. E.C. SANSOTTA, La localizzazione degli impianti FER “nel paesaggio”. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 28 del 2025, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 5, 2025.

(“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”), anziché all’art. 4, lett. e), dello Statuto<sup>16</sup>, posto che in entrambi i casi il regime applicabile sarebbe stato quello della potestà regionale concorrente<sup>17</sup>, subordinata ai principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale, peraltro di provenienza eurounitaria.

La Corte, rilevato che l’abrogazione della stessa legge da parte della successiva L.R. n. 20 del 2024 (con cui sono state effettivamente individuate le “aree idonee”) non era in grado di determinare la caducazione del giudizio, in quanto la normativa censurata aveva ricevuto *medio tempore* applicazione, ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 4 della Statuto speciale, nonché dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ai principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell’energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE.

##### **5. Segue. L’individuazione delle aree “idonee” implica o non esclude l’individuazione delle aree “non idonee”?**

La decisione n. 28 del 2025 non ha però risolto i numerosi problemi che poneva la disciplina delle aree idonee e che non attenevano solo al merito delle leggi regionali in materia, ossia al concreto contenuto che esse avrebbero avuto.

A tal proposito, sebbene si sia già espresso apprezzamento rispetto alla scelta di “ripristinare” l’esercizio della competenza legislativa regionale in materia, anziché escluderla in favore di un atto amministrativo generale (come avveniva nel vigore dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle relative Linee guida), va però osservato che ciò presenta delle ricadute concrete, afferenti alla tutela giurisdizionale, che non possono essere sottaciute.

Infatti, nel previgente regime, la definizione delle aree “non idonee” con atto amministrativo ne implicava l’immediata impugnabilità dinanzi al Giudice amministrativo, che poteva eventualmente annullare l’atto regionale – e anche sospenderlo in sede cautelare – realizzando

<sup>16</sup> La Corte ha escluso l’applicabilità dell’art. 117, comma 3, Cost. in virtù della c.d. clausola di maggiore favore (art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001), in quanto ha ritenuto che la fattispecie fosse piuttosto riconducibile [1] alla competenza statutaria primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera f), nonché alla correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975; [2] alla competenza concorrente nella materia «produzione e distribuzione dell’energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato ai sensi dell’art. 4, lettera e), dello Statuto. A tal proposito, la Corte ha “osservato che la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur conseguendo (...) 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)”.

<sup>17</sup> Sul riparto di competenze in materia di energia, v. J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2020. Con specifico riferimento alle energie rinnovabili: V. BURATTI, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l’illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 3, 2019, p. 635 ss.; C. BATTIATO, *Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte Costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in *Consulta online*, 2014, p. 17 ss.; A. MOSCARINI, *Linee guida statali e legislazione concorrente*, in *Questa rivista*, n. 6, 2013, p. 4922 ss.

una sollecita tutela giurisdizionale degli operatori economici di settore, il cui interesse peraltro finiva in qualche misura per coincidere con quello generale (di provenienza eurounitaria) di sviluppo delle FER, nel senso che la celere definizione dei contenziosi in materia converge verso l'obiettivo di decarbonizzazione, assunto ormai dall'ordinamento quale “interesse pubblico prevalente”<sup>18</sup>, in quanto consente di individuare senza eccessivi aggravi procedurali i progetti tramite cui raggiungerlo.

Diversamente, il regime di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, imperniato sulla fonte legislativa regionale, ha implicitamente escluso l'immediata censurabilità dell'individuazione delle aree idonee da parte degli operatori economici proponenti, tenuti piuttosto a rivolgersi anzitutto al giudice *a quo*, onde tentare di ottenere la rimessione della questione di costituzionalità alla Corte. A meno che, in pedissequa applicazione della normativa statale, al legislatore regionale fosse consentito di individuare solo ed esclusivamente le aree “idonee” (art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021: “le Regioni individuano con legge le aree idonee”) e non anche quelle “non idonee”.

La questione, lungi dall'essere di carattere meramente linguistico-definitoria, è invece rilevante, giacché la delimitazione delle sole aree idonee implica l'individuazione da parte delle Regioni di quelle aree in cui vi è una sorta di “presunzione di realizzabilità” dei progetti FER.

In tal senso, ben difficilmente potrebbe sorgere l'interesse dell'operatore economico a dolersi della legge regionale, in quanto il suo contenuto si limiterebbe ad essere circoscritto a individuare le porzioni del territorio in cui vi è – per così dire – un *favor* verso l'implementazione del FER. Sfumerebbe così la questione della giustiziabilità immediata della scelta regionale, giacché l'ipotesi di un interesse a impugnare la legge diventerebbe più remota o, comunque, circoscritta a un numero inferiore di casi<sup>19</sup>, visto che non avrebbe un contenuto direttamente pregiudizievole per gli operatori economici istanti.

Si potrebbe obiettare che l'individuazione delle aree idonee determina gioco-forza l'individuazione di quelle non idonee per logica conseguenza. Tuttavia, tale conclusione non terrebbe conto del fatto che il “verso” della disciplina del legislatore statale è improntato a determinare il *favor* o la richiamata “presunzione di realizzabilità” rispetto a un determinato progetto FER, predicabile solo in capo alle aree idonee, mentre non vi è alcuna previsione di opposta presunzione nel caso delle rimanenti aree. E, dunque, al *quid pluris* delle aree idonee non corrisponde una deteriore configurazione di quelle che tali non sono, bensì – in qualche modo – una loro neutralità, che determina la necessità di valutare caso per caso se il progetto proposto sia, o meno, assentibile.

D'altronde, anche la nuova disciplina del c.d. Testo unico in materia di FER (d.lgs. n. 190 del 2024) sembrerebbe deporre in questo senso, laddove si consideri che l'art. 12, comma 5, impone alle Regioni di adottare, nell'ambito delle aree idonee, un “Piano di individuazione delle zone di accelerazione terrestri”, nelle quali – per così dire – la presunzione di realizzabilità

<sup>18</sup> Cfr. art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2024.

<sup>19</sup> Ad esempio, se è vero che in tal caso l'operatore economico che chiede l'autorizzazione per la realizzazione di un impianto FER non avrebbe diretto interesse a dolersi della legge regionale in quanto contenente l'individuazione delle sole aree “idonee”, non potrebbe affermarsi la stessa cosa in capo a un eventuale impresa concorrente con questi o a un controideressato all'implementazione del progetto.

dell'intervento si rafforza ulteriormente con semplificazioni procedurali particolarmente significative sia in materia paesaggistica che in materia di valutazioni ambientali (cfr. comma 10).

Tuttavia, il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, non andava esattamente in questo senso, dal momento che l'art. 1 disponeva nel senso che le Regioni dovessero individuare le aree idonee, le aree non idonee e le aree ordinarie.

In tal senso, il D.M. sembrava invero non conforme al tenore letterale della disciplina legislativa statale, che chiedeva alle Regioni di individuare le solo aree idonee. Tuttavia, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 134 del 2025, ha avallato questa scelta, perché “Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2022), dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021”.

In sostanza, il giudice delle leggi ha ritenuto che l'indicazione del legislatore statale nel senso dell'individuazione delle “aree idonee” non determinasse alcuna immediata preclusione alla delimitazione anche di quelle “non idonee”, cosicché il decreto attuativo ben avrebbe potuto – come in effetti ha fatto – “estendere” la competenza regionale anche rispetto a quest'ultime.

La conclusione della medesima decisione è che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, a cui, dunque, oltre alla fonte primaria statale, accede anche il decreto ministeriale, “il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico”.

## 6. Il “superamento” (prima giurisdizionale e poi) legislativo del decreto ministeriale sulle aree idonee e il ripristino del rapporto diretto fra principi fondamentali e legislazione di dettaglio con il decreto-legge n. 175 del 2025

I problemi applicativi della disciplina in materia di FER non risultavano comunque esauriti, nonostante i chiarimenti deducibili dalla giurisprudenza costituzionale sin qui richiamata.

Infatti, la vicenda del decreto ministeriale sulle aree idonee, alla cui adozione era subordinata l'adozione delle leggi regionali in materia, si era ulteriormente complicata per effetto del suo parziale annullamento da parte del Giudice amministrativo<sup>20</sup>.

Nelle more di una sua riedizione – perché sembrava difficile immaginare una strada diversa<sup>21</sup> – vi era dunque da chiedersi come sarebbe dovuta avvenire l'individuazione delle aree idonee e la risposta più plausibile sembrava essere quella secondo cui si sarebbe dovuti tornare a dare applicazione ai criteri “cedevoli” di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, poiché

<sup>20</sup> Sentenza T.A.R. Lazio – Roma del 13 maggio 2025, n. 9155.

<sup>21</sup> Salvo un eventuale appello vittorioso delle Amministrazioni statali dinanzi al Consiglio di Stato, il quale avesse “ripristinato” il contenuto sostanziale del decreto, ossia i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

l'annullamento del decreto, seppur *in parte qua*, aveva di fatto riportato le lancette dell'orologio al momento in cui il decreto stesso non esisteva.

Diversamente, se ne sarebbe dovuto dedurre che l'esercizio delle competenze regionali in materia di aree idonee dovesse tornare ad essere precluso per mancanza del presupposto della sua applicazione. Un esercizio di competenza, dunque, “ad intermittenza”, a seconda delle determinazioni del legislatore e del ministero chiamato a darvi attuazione (o delle decisioni della giurisdizione amministrativa).

Sarà forse sulla scorta di queste considerazioni, nonché delle problematiche sin qui esaminate, che il decreto-legge n. 175 del 2025 ha inteso “superare” la complessità posta dalla “catena normativa” prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, obliterando l'interposizione di un atto secondario fra i principi fondamentali della materia stabiliti dallo Stato e la legislazione regionale di dettaglio e così ripristinando un rapporto diretto fra questi due elementi della legislazione concorrente.

Nello specifico, il recente decreto-legge ha introdotto l'art. 11-bis nel c.d. Testo unico in materia di FER (d.lgs. n. 190 del 2024), rubricato “Aree idonee in terraferma”, il quale reca esso stesso – in via diretta – l'elencazione delle aree qualificate come idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili (comma 1). Inoltre, il comma 3 della stessa disposizione dispone che entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore, ciascuna regione e provincia autonoma deve individuare, con propria legge, “ulteriori” aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, oltre a quelle già classificate come tali dalla disposizione legislativa.

L'individuazione multilivello delle aree idonee ha, dunque, assunto una nuova e più efficiente configurazione, peraltro maggiormente aderente al sistema costituzionale di riparto delle potestà legislative concorrenti fra Stato e Regioni. Infatti, il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza a fissare i principi fondamentali della materia, ha stabilito in via diretta e con efficacia immediata una serie di aree necessariamente idonee (una sorta di “standard minimo”), salvo poi rimettere alle Regioni e alla rispettiva legislazione di dettaglio la possibilità di individuare ulteriori aree idonee, peraltro nel rispetto di alcuni criteri espressamente previsti nello stesso art. 11-bis (ai commi 4 e 5), a propria volta qualificabili anch'essi come principi fondamentali della materia.

Per di più, diversamente da quanto avvenuto in applicazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che la Corte costituzionale ha considerato non ostante alla disposizione ministeriale che rimetteva alle Regioni anche l'individuazione delle aree “non idonee”, questa nuova impostazione sembrerebbe preclusiva in tal senso, dal momento che il legislatore statale ha assegnato loro esclusivamente il compito di individuare *ulteriori* “aree idonee”. E ciò consentirebbe anche di superare le perplessità sopra prospettate in merito alla giustiziabilità dei criteri (ora sempre legislativi) per l'individuazione delle aree idonee, in quanto le disposizioni regionali potrebbero avere solo il verso del *favor* per le fonti energetiche rinnovabili e, come tali, sarebbero insuscettibili di radicare in capo agli operatori economici l'interesse ad agire in giudizio per censurarsi.

Vi è poi un ultimo aspetto da considerare, ossia la sorte a cui sono destinate le leggi regionali sulle aree idonee adottate prima dell'entrata in vigore del nuovo decreto-legge n. 175 del 2025.

La soluzione preferibile sembrerebbe essere quella del loro necessario aggiornamento alla luce dei nuovi principi fondamentali della materia ora dettati dal legislatore statale e, in ogni caso, nelle more, sembra ragionevole ritenere applicabile l'art. 10 della legge n. 62 del 1953, ai sensi del quale “Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali (...) abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse”.