

Publicato il 09/06/2025

N. 00146/2025 REG.PROV.CAU.  
N. 00156/2025 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 156 del 2025, proposto da:

Maple Tree Solar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Serena Caradonna e Margherita Geraci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

- Comune di Usini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Pintus, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Regione Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Pani e Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Unione dei Comuni del Coros - Sportello Unico Attività Produttive e Edilizia, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:*

- dell'Ordinanza prot. n. 3 del 13 gennaio 2025 con cui il Comune di Usini ha ordinato alla Società Maple Tree Solar S.r.l. l'immediata sospensione dei lavori inerenti all'esecuzione della *“Realizzazione impianto fotovoltaico, in agro di Usini, Loc. S'Isalone, Provvedimento Unico n. 21 del 21.04.2023, società proponente Maple Tree solar S.r.l.”*, trasmessa alla Società con nota del 14 gennaio 2025;
- della comunicazione del 14 gennaio 2025 con cui l'Ufficio tecnico del Comune di Usini ha rilevato che *“a seguito di controlli effettuati dal Corpo Forestale e Vigilanza Ambientale - Stazione di Ittiri, e dal personale dell'ufficio tecnico, i quali hanno dato luogo all'emissione dell'Ordinanza RST n. 03/2025 di Sospensione dei lavori dell'intervento in argomento, il Provvedimento Unico n°21 del 21.04.2024 risulta privo di efficacia in quanto ricadente in aree non idonee ai sensi della LR 20/2024 non comportando modificazioni irreversibili dello stato dei luoghi alla data dell'entrata in vigore (06.12.2024) della stessa L.R.”*;
- ove occorra e per quanto di ragione, della Nota Prot.1262 Pos. X.7.4 del 24 dicembre 2024 della Stazione Forestale di V.A. di Ittiri recante *“Verbale di accertamento dello stato dei luoghi – agro di Usini, lo. S'Isalone – realizzazione di un impianto fotovoltaico – provvedimento unico n.21 del 21.04.2023 – società proponente “INZAINA Nicolò” con voltura alla società “Maple Tree solar S.r.l.” - Calangianus”*, nel quale viene evidenziato che alla data del 24.12.2024 i lavori eseguiti non hanno comportato *“neanche minimamente una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi”*, conosciuta *in parte qua*, in quanto richiamata nell'Ordinanza su citata in qualità di atto presupposto;
- ove occorra e per quanto di ragione, della Nota prot. n. 92531 del 27 dicembre 2024 della Direzione Generale del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale, Servizio Territoriale Ispettorato Ripartimentale e del CFVA di Sassari, avente ad oggetto la *“Realizzazione impianto fotovoltaico, in agro di Usini, Loc. S'Isalone, Provvedimento Unico n.21 del 21.04.2023, società proponente Inzaina Nicolò con voltura alla società “Maple Tree solar S.r.l.”*, pervenuta al Protocollo del Comune di Usini al n. 14441 del 30 dicembre 2024, conosciuta *in parte qua*, in quanto richiamata nell'Ordinanza su citata in qualità di atto presupposto;

- ove occorra e per quanto di ragione, del Verbale di sopralluogo Prot.274 del 9 gennaio 2025, redatto dal responsabile del procedimento in materia di Urbanistica e Edilizia Privata (SUAPEE), conosciuto in parte qua, in quanto richiamato nell'Ordinanza su citata in qualità di atto presupposto;
- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Usini e della Regione Sardegna.

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente.

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.

Visti tutti gli atti della causa.

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza.

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Con Provvedimento Unico del 21 aprile 2023, rilasciato dal SUAPE dell'Unione dei Comuni del Coros all'esito della procedura semplificata di cui agli artt. 4 e 6, comma 9-bis del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, e ss.mm.ii., è stata autorizzata la realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico con potenza nominale di 4.000 KW. da ubicarsi in località *S'Isalone* del Comune di Usini, su un'area sita in Zona E ricadente nel *buffer* di 500 m. da zone industriali e a destinazione G, come tale idonea a ospitare l'impianto secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 8, lett. c-ter, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199.

In data 3 maggio 2024 l'odierna ricorrente Maple Tree Solar S.r.l., subentrata per voltura dalla ditta Inzaina Nicolò nella sopra descritta autorizzazione, ha comunicato al Comune di Usini l'avvio dei lavori finalizzati alla realizzazione del nuovo impianto.

Circa sette mesi dopo è stata promulgata la legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20, entrata in vigore il 6 dicembre 2024, recante *“Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi”*.

A seguito di sopralluogo svolto dalla Direzione Generale del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale della Regione Sardegna, il Comune di Usini ha avviato una verifica della compatibilità del predetto impianto fotovoltaico con l’art. 1, comma 5, della sopravvenuta legge regionale n. 20/2024, secondo cui *“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...”* e per il quale *“I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia. Sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi...”*, laddove l’Allegato A della medesima legge regionale, nell’individuare le *“Aree non idonee all’installazione di impianti fotovoltaici e termodinamici”*, prevede che non possono ospitare impianti fotovoltaici *“di media taglia”* ai sensi dell’art. 1, comma 3 (per quanto ora di specifico interesse), tra le altre, le zone urbanistiche E, senza ulteriori distinzioni.

All’esito di tale verifica il Comune di Usini ha adottato l’ordinanza 13 gennaio 2025, n. 3, comunicata in data 14 gennaio 2024, con cui ha disposto l’immediata sospensione dei lavori.

A fondamento di tale decisione il Comune ha osservato, qui in sintesi, che:

- l’impianto in discussione è *“di media taglia”* ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 1, comma 3, della l.r. n. 20/2024, norma che qualifica in tal modo gli impianti con potenza superiore o uguale a 1 MW. e inferiore o uguale a 10 MW;
- l’impianto stesso è localizzato in Zona agricola, che l’art. 1, comma 5, della l.r. n. 20/2024, considera *tout court* non idonea a ospitare questo genere di

impianti;

- pertanto l'autorizzazione già rilasciata è da ritenersi inefficace per legge, ai sensi e per gli effetti dello stesso art. 1, comma 5, della l.r. n. 10/2024, non potendo trovare applicazione la previsione transitoria che fa salve le autorizzazioni relative a impianti *“che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi”*, in quanto, come risulta dalla nota 27 dicembre 2024 della Direzione Generale del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale, Servizio Territoriale Ispettorato Ripartimentale e del CFVA di Sassari e dal relativo verbale di sopralluogo, *“i lavori eseguiti non hanno comportato neanche minimamente una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi”*.

Con il ricorso ora in esame, notificato in data 13 marzo 2025, è stato chiesto l'annullamento, previa sospensione in via cautelare, della sopra citata ordinanza, nonché della nota di comunicazione e della nota trasmessa al Comune dal Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale.

A fondamento di tali richieste la ricorrente ha dedotto articolate censure di illegittimità comunitaria e costituzionale della nuova disciplina introdotta dalla l.r. n. 20/2024, evidenziando, altresì, con specifico riferimento al *periculum in mora*, i notevoli investimenti già sostenuti per la realizzazione dell'impianto (euro 422.136,00 per l'acquisto del terreno, euro 820.178,13 per l'acquisto dei materiali), nonché l'urgenza di proseguire nella realizzazione dei lavori per scongiurare ulteriori danni da lucro cessante, che i provvedimenti impugnati le stanno quotidianamente cagionando.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Sardegna e il Comune di Usini, entrambi opponendosi all'accoglimento del ricorso.

All'esito della camera di consiglio del 4 giugno 2025 la causa è stata assunta in decisione sull'istanza cautelare proposta in ricorso.

In via preliminare il Collegio osserva che nel caso ora in esame l'interesse (c.d. oppositivo) azionato dalla società ricorrente si concretizza nella contestazione del provvedimento amministrativo adottato dall'amministrazione comunale e diretto a paralizzare l'efficacia dell'atto autorizzativo alla realizzazione

dell'impianto fotovoltaico da essa già ottenuto all'esito dell'iter procedimentale svoltosi nel vigore della normativa al tempo vigente.

A ciò segue che la fondatezza della pretesa avanzata, anche in via cautelare, comporterebbe, quale conseguenza immediata, la riespansione dell'efficacia del titolo già conseguito e, con essa, la concreta possibilità di portarlo a esecuzione. E ciò connota in termini peculiari la vicenda in esame, che ai fini della piena tutela dell'interesse della società Maple Tree Solar S.r.l. impone di valutare, già in questa sede cautelare, la questione di legittimità costituzionale della normativa regionale a fondamento dell'impugnata decisione comunale.

Ciò premesso il Collegio ritiene sussistenti entrambi i presupposti richiesti ai fini dell'accoglimento dell'istanza cautelare.

Cominciando dal *fumus boni iuris*, si reputano non manifestamente infondate e rilevanti ai fini dell'accoglimento dell'istanza cautelare, come tali meritevoli di essere sottoposte al vaglio della Consulta già in questa fase del giudizio, tre questioni di legittimità costituzionale di seguito partitamente esposte.

*I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e degli allegati A e G della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 in quanto tali norme regionali introducono una disciplina contrastante con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia per il raggiungimento degli obiettivi di politica energetica dettati dai regolamenti dell'Unione Europea n. 2018/2001 e n. 2021/1119/UE, dalle direttive n. 98/70/CE, n. 2009/28/CE, n. 2001/77/CE e n. 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché con la disciplina nazionale di attuazione di tali obiettivi dettata dal d.lgs. n. 199/2021 (in particolare dall'art. 20 dello stesso), ponendosi in contrasto con gli artt. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, nonché gli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione.*

Emerge, in primo luogo, la violazione dell'art. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, laddove statuisce che la Regione sarda esercita la propria competenza legislativa (quand'anche primaria-esclusiva) "col rispetto degli obblighi

*internazionali e degli interessi nazionali*”, concetto che, poi, si ritrova all’art. 117, comma 1, della Costituzione, secondo cui il legislatore regionale è sempre tenuto al rispetto *“dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*.

Nel caso di specie tale limite non sembra essere stato rispettato, per le ragioni di seguito esposte.

Il Regolamento 2018/1999/UE, come recentemente modificato dal Regolamento 2021/1119/UE (c.d. *“Legge europea sul clima”*), ha individuato come obiettivo prioritario dell’Unione Europea il raggiungimento della *“neutralità climatica”* entro l’anno 2050 e come tappa fondamentale del relativo percorso la riduzione interna netta, entro l’anno 2030, delle emissioni di gas a effetto serra nella misura minima del 55% rispetto ai livelli dell’anno 1990.

A tal fine l’Unione Europea -in dichiarato esercizio delle competenze che le derivano dall’art. 192, comma 2, lett. e), del T.F.U.E., ove si prevede la possibilità di adottare *“misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell’approvvigionamento energetico del medesimo”*- ha messo in campo un’articolata *“disciplina energetica”* per indirizzare le iniziative attuative degli Stati membri nella direzione sopra descritta, nello specifico:

- l’art. 15 della Direttiva 2018/2001/UE, ove si prevede che *“1. Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze applicabili agli impianti e alle relative reti di trasmissione e distribuzione per la produzione di energia elettrica, di calore o di freddo da fonti rinnovabili... siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all’attuazione del principio che dà priorità all’efficienza energetica” e 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...”*;

- l’art. 15-ter della medesima Direttiva, a mente del quale entro il 21 maggio 2025 gli Stati membri devono procedere a una mappatura coordinata in vista

della diffusione delle energie rinnovabili sul loro territorio per individuare il potenziale nazionale e la superficie necessaria all'installazione degli impianti necessari a soddisfare il contributo nazionale minimo necessario al raggiungimento del sopra descritto obiettivo di riduzione dei gas serra entro il 2030, garantendo il necessario coordinamento tra le autorità pubbliche, statali, regionali e locali;

- la previsione della Direttiva 2023/2413/UE, secondo cui *“L’obiettivo della neutralità climatica dell’Unione richiede una transizione energetica giusta che non lasci indietro nessun territorio o nessun cittadino, una maggiore efficienza energetica e quote nettamente più elevate di energia da fonti rinnovabili in un sistema energetico integrato. Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75 % alle emissioni totali di gas a effetto serra nell’Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l’inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d’azione dell’UE: Verso l’inquinamento zero per l’aria, l’acqua e il suolo». La transizione verde verso un’economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell’ambiente, mediante, tra l’altro, l’interruzione e l’inversione del processo di perdita di biodiversità. Il fatto che l’energia rinnovabile riduca l’esposizione agli shock dei prezzi, rispetto ai combustibili fossili, può portare la stessa ad avere un ruolo fondamentale nel fronteggiare la povertà energetica. L’energia rinnovabile può inoltre apportare notevoli vantaggi socioeconomici, creando nuovi posti di lavoro e promuovendo le industrie locali, rispondendo, nel contempo, alla crescente domanda interna e mondiale di tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili”, con la precisazione che “Sono altresì necessari un’ulteriore semplificazione e abbreviazione delle procedure amministrative di rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia rinnovabile”;*

- l'art. 16-septies della Direttiva 2018/2001/UE, come modificato dalla Direttiva 2023/2413/UE, secondo cui *“nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4, e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE”*.

Al fine di dare attuazione a tale disciplina unionale, il legislatore nazionale ha dettato disposizioni particolarmente incisive.

Con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, espressamente attuativo della Direttiva 2018/2001/UE, si è stabilito che ciascuna regione e provincia autonoma deve assicurare il consumo sul proprio territorio di una quota minima di energia da fonti rinnovabili, secondo le modalità descritte dallo stesso d.lgs. n. 199/2021, che ha, poi, incaricato il legislatore regionale di individuare, nel rispetto dei principi fissati da appositi decreti ministeriali, le aree considerate a priori idonee all'installazione degli impianti (art. 20, comma 4), stabilendo, però, nel contempo, all'art. 20, comma 8, 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, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1); b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento; c-bis) i siti e gli impianti nelle*

*disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali; c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC); c-ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri; c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387”.*

Pertanto, sulla base di quanto sin qui esposto, 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.

Tanto è vero che, con ordinanza cautelare<sup>14</sup> novembre 2024, n. 4298, il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia dell'art. 7, comma 2, lettera c), del decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante *"Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili"*, proprio nella parte in cui consente alle regioni di vietare l'installazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili su aree indicate come a ciò idonee dal sopra citato art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021.

Orbene 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;

- 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, senza tenere neppure conto del fatto che l'art. 20, comma 8, lett. c ter), n. 1 del d.lgs. n. 199/2021 include certamente tra quelle idonee a ospitare gli impianti le aree agricole *"racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale"*, proprio come nel caso dell'area destinata a ospitare l'impianto ora di interesse dell'odierna ricorrente;

- vietato *tout court* la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili nelle aree che ha individuato come inidonee (art. 1, comma 5, primo periodo), introducendo un divieto assoluto in diretto contrasto con quanto espressamente previsto dall'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 199/2021, a mente del quale *"Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee"*; in tal modo, peraltro, la disciplina regionale

impedisce quella valutazione da effettuarsi caso per caso, in sede amministrativa - e in particolare nei procedimenti concernenti aree a vario titolo vincolate - alla luce della specifica situazione di ciascun sito oggetto di proposta progettuale, che rappresenta la via maestra per contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio con i sopra descritti obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra mediante produzione energetica da fonti rinnovabili (si veda, sul punto specifico, Corte costituzionale, 21 ottobre 2022, n. 216, secondo cui *“la dichiarazione di idoneità deve ...risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti», cosicché «una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile (sentenza n. 286 del 2019; in senso analogo ex multis sentenze n. 106 del 2020; n. 69 del 2018; n. 13 del 2014 e 44 del 2011)”*.

E tale dirompente contenuto precettivo della legge regionale in esame si pone, come detto, in diretto contrasto con gli obblighi eurounitari dell'Italia e, pertanto, con gli artt. 3, comma 1 dello Statuto Sardo e 117, comma 1 della Costituzione, mediante la violazione della disciplina nazionale interposta di cui al d.lgs. n. 199/2021.

*II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e degli allegati A e G della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 in quanto tali norme regionali introducono una disciplina che travalica i limiti della competenza legislativa regionale tracciati dagli artt. 3 e 4 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, nonché dall'art. 117, commi 2, lett. s), e 3, della Costituzione.*

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.

Tale impostazione trova conferma nella recente pronuncia 12 marzo 2025, n. 28, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5, la quale - sostanzialmente allo scopo di anticipare gli effetti a regime della legge regionale n. 20/2024 ora in esame - aveva vietato, per un periodo massimo di diciotto mesi, l'installazione di nuovi impianti energetici da fonti rinnovabili su gran parte del territorio sardo.

Con tale pronuncia, infatti, la Corte Costituzionale ha ritenuto che, alla luce dei principi eurolunitari sopra descritti, il legislatore regionale sia legittimato soltanto a individuare puntualmente le aree idonee a fini di semplificazione delle procedure autorizzative dei nuovi impianti e che non possa, invece, limitare, neppure temporaneamente, la realizzazione degli stessi rispetto a quanto previsto dalla disciplina nazionale di riferimento.

Pertanto 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).

Considerazioni, queste, che sono leggibili anche nel ricorso innanzi alla Corte Costituzionale proposto dal Governo nei confronti della stessa l.r. n. 20/2024

ora in esame, per la discussione del quale è stata già fissata l'udienza del 7 ottobre 2025.

In quel ricorso è stato, in particolare, evidenziato che, persino prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 199/2021, l'univoco orientamento della giurisprudenza costituzionale -sulla scorta della disciplina unionale di riferimento- era già nel senso di ritenere illegittime eventuali norme regionali tendenti a sancire in via generalizzata e astratta la non idoneità di intere porzioni di territorio e/o a imporre aprioristiche e significative limitazioni alla realizzazione dei nuovi impianti (si veda, in tal senso, Corte costituzionale, 5 aprile 2018, n. 69), ciò al fine di garantire la concreta attuazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (cfr. Corte costituzionale 30 gennaio 2014, n. 13, Corte Costituzionale 27 ottobre 2022, n. 221 e Corte Costituzionale 23 febbraio 2023, n. 27).

*III. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della l.r. n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione.*

Come già si è evidenziato nella precedente esposizione, i lavori finalizzati alla realizzazione dell'impianto proposto dall'odierna ricorrente non hanno comportato alcuna significativa modificazione dello stato dei luoghi, il che attribuisce rilievo a una seconda questione di legittimità costituzionale della disciplina introdotta dalla l.r. n. 20/2024, che specificamente riguarda la parte in cui questa statuisce, all'art. 1, comma 5, che *“I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia. Sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi”*.

In tal modo la legge regionale si è attribuita una portata retroattiva, dichiarandosi espressamente applicabile anche laddove già sia stato rilasciato il richiesto titolo autorizzativo -del quale sancisce addirittura l'inefficacia *ex lege*- con la sola eccezione dei casi in cui i lavori già intrapresi abbiano determinato,

all'entrata in vigore della nuova disciplina, *“una modifica irreversibile dello stato dei luoghi”*.

Tuttavia il potere del legislatore di introdurre norme retroattive non è illimitato, trovando un preciso limite nei canoni di ragionevolezza e di legittimo affidamento, che impongono di operare un *“puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata”* (cfr. Corte Costituzionale 12 aprile 2017, n. 73), bilanciamento che nel caso in esame porta il Collegio a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina regionale in discussione.

Cominciando dal canone di legittimo affidamento, riconducibile all'art. 3 Cost., lo stesso è qualificato come *“principio connotato allo Stato di diritto”* (sentenze nn. 73/2017, 170 e 160 2013, 78/ 2012, 209/2010), quale *“riflesso soggettivo”* dell'indispensabile carattere di coerenza dell'ordinamento giuridico, a sua volta corollario del fondamentale valore della certezza del diritto (cfr. Corte costituzionale, 17 dicembre 1985, n. 349).

Ovviamente l'intensità dello scrutinio costituzionale basato sul legittimo affidamento varia a seconda dell'oggettiva rilevanza acquisita dallo stesso nella specifica fattispecie esaminata, la quale, a sua volta, dipende da quanto accaduto a livello ordinamentale prima dell'entrata in vigore della legge retroattiva.

Orbene nel caso ora in esame il livello dell'affidamento che l'ordinamento aveva legittimamente ingenerato negli operatori del settore - circa la possibilità di realizzare gli impianti, quanto meno, nelle aree individuate dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 - è senza dubbio molto elevato.

Difatti la nuova disciplina regionale limitativa ha inciso su un quadro normativo che -dai sopra descritti principi fondamentali di rango eurounitario, alla disciplina nazionale di attuazione degli stessi, sino al conforme *“diritto vivente”*- sanciva da tempo la sicura realizzabilità degli impianti su aree come quella ora in discussione, ricollegandola a un obiettivo di rango

indubbiamente elevato quale la transizione energetica a fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (vedi *supra*).

Pertanto gli operatori del settore non potevano ragionevolmente aspettarsi una sopravvenienza normativa come quella ora in esame, tanto da avere immediatamente sostenuto - anche nel caso specifico ora in esame - rilevanti investimenti economici.

Quanto, poi, al principio di ragionevolezza, la giurisprudenza della Consulta ha da tempo chiarito che le disposizioni legislative retroattive non possono *“trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti”* (si vedano, *ex multis*, le sentenze nn. 16/2017, 203/2016 e 149/ 2017).

Tale canone, dunque, concorre con quello del legittimo affidamento a perseguire il valore della certezza delle situazioni giuridiche, ponendosi quale limite alla scelta del legislatore di introdurre discipline incidenti su rapporti giuridici in corso di svolgimento, a tutela dell'aspettativa della parte privata a conservare -per tutto il periodo di spettanza e nell'originaria entità- l'utilità legittimamente acquisita in forza di un atto della pubblica amministrazione (si veda, sul punto, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 5 agosto 2022, n. 9).

Orbene nel caso ora in esame sussistono significativi elementi in grado, quanto meno, di mettere in dubbio la ragionevolezza della portata retroattiva attribuita alla normativa regionale ora in discussione.

Prima di tutto, in via generale, depone in questo senso la già descritta incidenza della stessa su (quasi) tutto il territorio regionale, peraltro con portata preclusiva di qualunque nuovo intervento, il che *“sposta completamente il pendolo”* a favore delle dichiarate finalità di tutela paesaggistica e trascura completamente le pesanti ricadute negative su tutti i controvalori sottesi alla politica energetica eurounitaria e nazionale.

In secondo luogo, ora con specifico riferimento al profilo di maggiore interesse ai fini della presente decisione, appare francamente irragionevole la scelta di sottrarre agli effetti della nuova disciplina inibitoria i soli impianti la

cui già intervenuta esecuzione abbia già comportato -alla data di entrata in vigore della stessa l.r. n. 20/2024- un'irreversibile trasformazione del fondo interessato.

Tale limitazione, infatti, se rapportata all'affidamento del privato che aveva conseguito il titolo autorizzatorio, appare irragionevole in quanto la realizzazione dei nuovi impianti richiede notevoli investimenti preventivi rispetto alla concreta esecuzione dei lavori, innanzitutto per l'acquisto del terreno e dei materiali costruttivi, come puntualmente accaduto (anche) nel caso ora in esame (vedi *supra*), e di questo la disciplina transitoria regionale sopra descritta non ha tenuto minimamente conto, finendo così per trattare in modo differente "situazioni imprenditoriali" analogamente incise dalla sopravvenienza normativa, con la conseguente violazione, altresì, del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta, nonché del diritto di libera iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione. Del resto, a quest'ultimo proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo precisato che le novità normative restrittive dell'iniziativa economica privata non possono fondarsi su una qualunque "utilità sociale", presupponendo, altresì, una ragionevole proporzione tra il fine perseguito e il mezzo prescelto (cfr. Corte Costituzionale, 23 novembre 2021, n. 218).

Quanto, infine, all'ulteriore presupposto del *periculum in mora*, la sussistenza dello stesso emerge chiaramente dalla rilevanza degli investimenti già sostenuti dalla ricorrente, finanche suscettibili di arrecare il dissesto finanziario dell'impresa (vedi *supra*), nonché dalla perdita delle utilità che l'operatore ricaverebbe dall'esercizio dell'impianto.

E proprio questa notevole pregnanza del *periculum in mora*, unitamente al fatto che nel caso in esame il giudizio cautelare non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle sopra descritte questioni di legittimità costituzionale (vedi *supra*), rende necessario sospendere il giudizio, rimettere alla Corte Costituzionale l'esame delle questioni stesse e, nel contempo, accogliere in via interinale l'istanza cautelare proposta in ricorso,

così da evitare che il tempo inevitabilmente necessario alla decisione della Consulta possa arrecare pregiudizio alla ricorrente, in conformità a quanto previsto dall'art. 55, comma 1, cod. proc. amm., secondo cui il giudice, laddove venga attendibilmente allegato il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile nel tempo necessario alla decisione finale, può immediatamente emanare le misure cautelari più idonee a preservare *medio tempore* l'efficacia concreta della decisione stessa (si vedano, altresì, sul punto, le sentenze della Corte Costituzionale 16 luglio 1996, n. 249, 23 giugno 1994, n. 253 e 28 giugno 1985, n. 190, ove conformemente si afferma che *“la disponibilità delle misure cautelari è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale e costituisce espressione del principio per cui la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione, in attuazione dell'articolo 24 della Costituzione”*).

L'ulteriore esame della domanda cautelare alla luce della pronuncia della Consulta è rinviato alla prima camera di consiglio utile successiva alla comunicazione della pronuncia stessa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), interlocutoriamente pronunciando sull'istanza cautelare proposta in ricorso:

- dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e degli allegati A e G della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, nonché dell'art. 1, comma 5, della stessa l.r. n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione;
- sospende il giudizio e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- sospende interinalmente l'efficacia del provvedimento impugnato;
- dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della

Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo.

Fissa per l'ulteriore esame della domanda cautelare la prima camera di consiglio utile successiva alla comunicazione della decisione della Corte Costituzionale.

La regolazione tra le parti delle spese della presente fase di giudizio è rinviata alla definizione della domanda cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Tito Aru, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere, Estensore

Silvio Esposito, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Antonio Plaisant**

**IL PRESIDENTE**  
**Tito Aru**

IL SEGRETARIO