

Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER)

T.A.R. Sardegna, Sez. I 22 gennaio 2026, n. 60 - Buricelli, pres.; Serra, est. - Apollo Pimentel S.r.l. (avv.ti Martorana, Di Cicco, Balestieri, Tedeschi) c. Regione Autonoma della Sardegna (avv.ti Pani, Parisi) ed a.

Ambiente - Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianto agrivoltaico avanzato - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Apollo Pimentel S.r.l. ha impugnato gli atti epigrafati con cui è stata dichiarata l'improcedibilità dell'istanza di P.A.U.R. relativa all'“Impianto agrivoltaico avanzato denominato “Pimentel A” da 15.045 kWp integrato con un sistema BESS (Battery Energy Storage System) di potenza nominale pari a 5 MW e capacità di accumulo pari a 20 MWh”, in ragione dell'applicazione della l.r. n. 20 del 2024, sulla cui base è ritenuta l'inidoneità dell'area all'installazione di un impianto FER e perciò l'assoluta irrealizzabilità dell'impianto, *ex art. 1, comma 5 l.r. n. 20 del 2024*.

In tal senso, la ricorrente ha esposto che:

- il procedimento fosse stato, in data 10 settembre 2024, sospeso in applicazione della l.r. n. 5 del 2024;
- con nota prot. D.G.A. n. 378138 del 17 dicembre 2024, la Regione Sardegna ha comunicato il riavvio del procedimento di PAUR dell'impianto proposto dalla società ricorrente, dando seguito all'iter amministrativo, specificando che il progetto sarebbe stato scrutinato alla luce della l.r. n. 20 del 2024;
- in data 27 febbraio 2025, con nota prot. D.G.A. n. 6624 la Direzione Generale dell'Ambiente, la Regione ha adottato il provvedimento impugnato disponendo che “*l'istanza in oggetto è improcedibile*” in quanto si porrebbe in violazione di quanto previsto dalla l.r. n. 20/2020 e “*Non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione*”, in quanto ricadente in numerose aree non idonee previste dall'Allegato B della L.R. 20/2024 e sarebbe perciò irrealizzabile, ai sensi dell'art. 1, comma 5 della l.r. n. 20 del 2024, stante (i) interferenza con beni culturali e relative fasce di tutela, fino a 7 km (lett. t); e (ii) localizzazione in zona agricola omogenea E (lett. bb);
- tale atto, oltre che impugnato con il ricorso principale, è stato anche fatto oggetto di osservazioni procedurali, come nello stesso indicato;
- tuttavia, con la nota prot. n. 15176 del 23 maggio 2025, il Servizio Valutazione Impatti e Incidenze Ambientali dell'Assessorato della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna ha confermato l'improcedibilità dell'istanza presentata per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) relativo all'impianto agrivoltaico “Pimentel A” da 15,045 MWp, integrato con sistema BESS da 5 MW / 20 MWh, da realizzarsi nel territorio del Comune di Pimentel (SU) e ne ha disposto l'archiviazione.
- tale ultimo atto è stato gravato con motivi aggiunti dalla ricorrente.

2. Tanto il ricorso principale, quanto i motivi aggiunti evidenziano, in sintesi, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per aver fatto essi diretta applicazione dell'art. 1, comma 5 della l.r. n. 20 del 2024, ove 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*”.

2.1. Tale norma è ritenuta costituzionalmente illegittima dalla ricorrente – che ha richiesto la rimessione della relativa questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale – per:

- a) violazione dell'art. 117, commi 1, 2 e 3 della Costituzione, per: (i) invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e di tutela del paesaggio; (ii) esercizio eccentrico della potestà concorrente, attraverso l'introduzione di norme generali di esclusione non previste dalla legge statale; (iii) violazione dei vincoli euro-unitari e degli obblighi internazionali in materia di promozione delle fonti rinnovabili;
- b) violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, Cost., in quanto interviene in materie – la tutela dell'ambiente e del paesaggio – riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e rispetto alle quali la Regione Sardegna non vanta alcuna competenza normativa primaria, nemmeno alla luce del proprio Statuto speciale;
- b1) la l.r. n. 20 del 2024 – nella parte in cui impone limiti generalizzati alla realizzazione degli impianti FER, fondati su criteri paesaggistici e ambientali non previsti dalla normativa statale – esorbita dalle prerogative statutarie della Regione Sardegna, violando le competenze esclusive dello Stato e i principi fondamentali in materia di energia e ambiente;
- c) l'art. 1, comma 5 della l.r. n. 20 del 2024 è, in particolare, incostituzionale in quanto introduce un divieto assoluto di realizzazione degli impianti nelle c.d. “*aree non idonee*”, snaturando completamente la funzione che la normativa statale

assegna a tale classificazione e sovvertendo l'intero impianto autorizzativo delineato in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 (RED II). In questo modo, la Regione non solo ha ecceduto la propria competenza concorrente in materia di energia (art. 117, comma 3, Cost.), ma ha violato i principi fondamentali statali, agendo in contrasto con la leale collaborazione e con il principio di proporzionalità;

d) la violazione risulta ancor più grave se si considera che la l.r. n. 20 del 2024 ha trasformato in aree non idonee anche le aree idonee ex lege ai sensi dell'art. 20 comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021, incidendo in senso restrittivo su una qualificazione già cristallizzata dal legislatore statale, in palese violazione dell'art. 117, commi 1 e 3, Cost., nonché della direttiva 2018/2001/UE;

e) la legge appare manifestamente sproporzionata, irragionevolmente restrittiva, incoerente e profondamente distorsiva rispetto alle finalità della normativa statale ed europea in materia di energie rinnovabili, in quanto la sommatoria dei vincoli sovrapposti e cumulativi rende la L.R. n. 20/2024 intrinsecamente contraddittoria rispetto alla sua stessa finalità dichiarata, trasformandola in uno strumento di esclusione generalizzata e non di pianificazione;

f) la lesione del principio del legittimo affidamento si congiunge, in questo quadro, con una grave compromissione del principio di egualanza sostanziale ex art. 3 Cost. e della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost: l'operatore, pur avendo agito in conformità alla legge statale e avendo rispettato tutti gli oneri documentali e procedurali, si vede oggi colpito da una misura che lo esclude a priori dal procedimento, senza alcuna valutazione nel merito del progetto, e unicamente sulla base della sopravvenuta modifica legislativa regionale.

2.2. La ricorrente ha inoltre censurato il DM 21 giugno 2024, laddove da considerarsi atto presupposto della l.r. n. 20 del 2024, ritenuto a sua volta affetto da profili di invalidità per contrasto con l'art. 20 del D.lgs. n. 199/2021 e con la normativa euro-unitaria di riferimento, in particolare le direttive RED II (2018/2001/UE) e RED III (2023/2413/UE).

2.3. Inoltre, ha denunciato che la l.r. n. 20 del 2024 si pone in palese e insanabile contrasto con la normativa europea in materia di promozione delle fonti rinnovabili, e in particolare con le direttive RED II (2018/2001/UE) e RED III (2023/2413/UE), con il Regolamento (UE) 2021/1119 e con la Raccomandazione (UE) 2024/1343 e ha perciò richiesto *“di voler rimettere la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per verificare la compatibilità della L.R. n. 20/2024, del Decreto Aree Idonee e dell'art. 20 D.lgs. 199/2021 con l'art. 198 TFUE, gli articoli 1, 3, 15, 16 e 36 della direttiva 2018/2001/UE (RED II), gli articoli 15-ter, 15-quater, 15-sexies, 16, 16-bis, 16-ter, 16-quinquies e 16-septies della direttiva 2023/2413/UE (RED III), gli articoli 1, 2, 3, 4 e 7 del Regolamento (UE) 2021/1119, nonché con gli articoli 1, 2, 3-bis e 8 del Regolamento (UE) 2024/223, nella parte in cui consentono alle Regioni di qualificare come non idonee porzioni estese del territorio, equiparando tale inidoneità ad un divieto assoluto senza alcuna funzione acceleratoria e semplificativa, senza prevedere criteri uniformi, senza alcuna disciplina transitoria, e senza garantire la salvaguardia dei procedimenti in corso”*.

2.5. Ha infine richiesto che *“l'amministrazione resistente venga condannata a concludere il procedimento entro un congruo termine non superiore a 90 giorni”* (p. 35 ricorso).

3. Resiste in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, che ha richiesto il rigetto del ricorso siccome infondato.

4. Con ordinanza cautelare n. 122 del 28 maggio 2025 la Sezione ha respinto l'istanza cautelare, in quanto *“- la notevole rilevanza dei beni-interessi in gioco renda evidente l'esigenza di mantenere la res adhuc integra nelle more di una pronta discussione della causa nel merito, che sarà fissata in termini ragionevolmente solleciti e comunque entro il 2025, previa presentazione di istanza di prelievo;*

- considerato, inoltre, che la legge regionale n. 20/2024 è già stata oggetto di impugnazione in via principale da parte del Governo e di rimessione incidentale da parte del T.A.R. Lazio, con la conseguenza che la Corte Costituzionale è chiamata ad esprimersi entro un arco temporale ragionevole, dato che la prima delle due impugnative verrà esaminata nel corso dell'udienza del prossimo 7 ottobre 2025;

- ritenuto che tale circostanza concorra a delimitare la rilevanza del pregiudizio eventualmente patito dalla ricorrente, che oltre ad essere puramente ipotizzato (atteso che dall'adozione del provvedimento di improcedibilità non è scaturita ancora nessuna conseguenza pregiudizievole) in ogni caso risulterebbe suscettibile di ristoro per equivalente”.

5. All'udienza pubblica del 21 gennaio 2026, in vista della quale la ricorrente ha depositato breve memoria richiamando la recente sentenza n. 184 del 16 dicembre 2025, nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5 l.r. n. 20 del 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso principale e i motivi aggiunti sono fondati, cogliendo in particolare nel segno quanto dedotto, in via assorbente, dalla ricorrente in relazione all'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5 della l.r. n. 20 del 2024, di cui al superiore punto 2.1. lett. c), come anche di recente già osservato dalla Sezione (sent. 16 gennaio 2026, n. 14).

7. In tal senso, al Collegio basta rilevare come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 184 del 16 dicembre 2025, sul ricorso proposto in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri, abbia dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 5 della l.r. n. 20 del 2024, per contrasto con l'art. 117, commi 1 e 3, Cost. in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7, del d.m. 21 giugno 2024 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale della regione Sardegna, che introduce(va) un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, in quanto l'inidoneità non può

mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico.

La Corte costituzionale ha, in tal senso, *“chiarito che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall’art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee, è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l’inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025).”*

Tale assetto è funzionale a dare risalto alla autonomia regionale e, al contempo, è *«idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrono allo “strappo legislativo” per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l’efficace espressione “Nimby”: not in my back yard), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili [...] anche nell’interesse delle future generazioni”* (sentenza n. 216 del 2022)» (ancora sentenza n. 134 del 2025 proprio in tema di impianti FER)».

8. Ora, da tale passaggio, si desume che la non idoneità dell’area non può determinare l’adozione di un provvedimento definitivo di improcedibilità dell’istanza presentata dalla ricorrente, come fatto dalla Regione, in forza dell’art. 1, comma 5 della medesima l.r. n. 20 del 2024, essendo quest’ultimo stata espunta con efficacia *ex tunc* dall’ordinamento dalla sentenza n. 184 del 2025 della Corte costituzionale.

Sicché i provvedimenti impugnati, con il ricorso principale e i motivi aggiunti, sono illegittimi, poiché la Regione non può far discendere dall’inidoneità dell’area la conseguenza della assoluta irrealizzabilità del progetto.

È invece necessario che la sua fattibilità venga verificata in concreto nel procedimento amministrativo, senza automatismi e pur non potendo ricorrere alla procedura semplificata applicabile per gli impianti da realizzarsi su area idonea.

9. Tale ultimo aspetto costituisce anche l’effetto conformativo della presente sentenza, che determina per la Regione l’obbligo di riavviare il procedimento interrotto per effetto del provvedimento di improcedibilità dell’istanza, siccome illegittimo poiché applicativo dell’art. 1, comma 5 della l.r. n. 20 del 2024, dichiarato incostituzionale.

9.1. Sotto questo profilo, per completezza, vale rilevare che non può comunque trovare ingresso in questo giudizio il sopravvenuto d.lgs. n. 175 del 2025.

Ciò perché esso non è parametro normativo valutato nel procedimento esitato con il provvedimento impugnato in questa sede ed è certamente inammissibile una domanda giudiziale di accertamento dell’applicabilità di una normativa sopravvenuta alla fattispecie concreta.

La questione dell’applicabilità di tale normativa sopravvenuta dovrà evidentemente porsi in sede di riesercizio del potere da parte dell’amministrazione regionale, che ne valuterà per la prima volta l’applicabilità – fattuale e giuridica – al caso che occupa, non potendo questo giudice svolgere in merito valutazioni anticipate rispetto all’esercizio - per la prima volta, rispetto alla sopravvenuta normativa - del potere, a ciò ostando l’art. 34, comma 2 c.p.a.

10. In conclusione, il ricorso è fondato per l’assorbente censura di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5 l.r. n. 20 del 2024 sulla cui base sono stati adottati i provvedimenti impugnati che, per l’effetto, devono essere annullati con conseguente obbligo per la Regione Sardegna di (ri)avviare il procedimento sull’istanza di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale del progetto della ricorrente, da concludere entro il termine di giorni 90 dalla comunicazione o notificazione, se anteriore, della presente sentenza.

11. Le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti, stante la novità e complessità, anche alla luce della sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale, delle questioni giuridiche trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie, nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla i provvedimenti impugnati, con gli effetti di cui al par. 10 della parte motiva.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

(Omissis)