



Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 3/2026

Transizione energetica e Regionalismo difensivo

Christian Mei

Settembre 2026

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 3/2026, settembre 2026.

Autore: Christian Mei.

Transizione energetica e Regionalismo difensivo.

Transizione energetica e Regionalismo difensivo

di Christian Mei¹

Il contesto nazionale e sovranazionale in materia di politica energetica è legato agli obiettivi vigenti di decarbonizzazione assunti dallo Stato italiano in sede di Unione Europea. Tali impegni, primariamente codificati nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e nel perimetro strategico del pacchetto *Fit for 55*, si inseriscono nel solco tracciato dalla Direttiva (UE) 2018/2001, la cosiddetta RED II, e dai successivi aggiornamenti². La traduzione operativa di tali vincoli sovranazionali impone un'accelerazione nell'installazione di nuova capacità generativa da fonti di energia rinnovabile (FER), quantificata in un fabbisogno di potenza aggiuntiva pari a 80 GW entro il 2030. Tuttavia, l'architettura istituzionale delineata dal Titolo V della Costituzione italiana genera un forte, e finora irrisolto, squilibrio tra il soggetto istituzionale responsabile degli impegni internazionali (lo Stato centrale) e i soggetti detentori delle leve pianificatorie, autorizzatorie e di governo del territorio (le Regioni e gli Enti Locali).

In virtù dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, la materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è sottoposta alla competenza legislativa concorrente, ove allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la disciplina di dettaglio. Parallelamente, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è demandata alla competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. s). Questa complessa ripartizione, concepita dal legislatore costituzionale nel 2001 per bilanciare le istanze centrali con le peculiarità territoriali, si scontra sistematicamente con l'art. 9 della Costituzione in materia di tutela del paesaggio. Quest'ultimo ambito viene spesso invocato dalle amministrazioni regionali, attraverso le

¹ Laureato magistrale in Governo e politiche pubbliche, Università di Pavia.

² Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2018). *Direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 328/82.

proprie prerogative in materia urbanistica e di governo del territorio, per rivendicare un potere di interdizione sulle infrastrutture energetiche, percepite come elementi di alterazione irreversibile dei siti.

La tesi di fondo del presente saggio è che il decentramento delle decisioni autorizzative, in assenza di un'efficace, tempestiva e vincolante pianificazione coordinata a livello statale, abbia trasformato la transizione ecologica in un conflitto giurisprudenziale permanente tra centro e periferie. Il principio europeo della "massima diffusione delle energie rinnovabili", codificato a livello interno dal D.lgs. 199/2021, si infrange contro un ostruzionismo locale diffuso e sistematico. In questo scenario, la governance energetica italiana si configura come un paradigma negativo dell'inefficienza del federalismo concorrente in contesti di urgenza sistemica. Il contenzioso costituzionale e amministrativo non rappresenta più una disfunzione residuale volta a dirimere conflitti di attribuzione occasionali, ma è mutato nello strumento ordinario di risoluzione e surrogazione di un decisore pubblico strutturalmente paralizzato dai veti incrociati.

L'analisi empirica del panorama legislativo nazionale degli ultimi anni rivela una convergenza strategica da parte di numerose Regioni italiane, in particolare Puglia, Basilicata, Toscana, Lazio e Abruzzo, nell'adottare strumenti normativi volti a delimitare l'avanzata degli impianti FER sul proprio territorio. Questa prassi, definibile dottrinalmente come "regionalismo difensivo", si declina in una tassonomia di resistenze procedurali, limitazioni urbanistiche e moratorie spesse volte mascherate.

Una delle prime tecniche affinate dal regionalismo difensivo consiste nell'imposizione normativa di distanze minime tassative, fasce di rispetto dilatate e saturatori volumetrici o di potenza. Si tratta del tentativo di utilizzare la pianificazione territoriale per espellere indirettamente gli impianti dal territorio. La Regione Basilicata, ad esempio, nel tentativo di tutelare il proprio ecosistema rurale, aveva introdotto limitazioni spaziali e sospensioni della Procedura Abilitativa Semplificata (PAS). La Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 286/2019, ha censurato tale impianto normativo ribadendo che la normativa regionale non può fissare limiti spaziali generali che si pongano in contrasto con il D.lgs. 387/2003³ e con il principio fondamentale di massima diffusione delle FER, il quale esige valutazioni in concreto e non blocchi astratti.

³ Si fa riferimento principalmente a due concetti regolati dall'Articolo 12: l'ubicazione degli impianti rispetto alle zone agricole e la ripartizione dei poteri territoriali tra Stato e Regioni attraverso l'individuazione delle aree non idonee.

Figura 1. Strumenti normativi a confronto.

Categoria di Resistenza Regionale	Meccanismo Giuridico e Operativo Utilizzato	Casi Regionali di Riferimento (Pronunce della Corte Costituzionale)
Leva delle distanze e limitazioni di scala (Saturatori)	Imposizione di limiti volumetrici/potenza o distanze minime inderogabili (fasce di rispetto maggiorate) da beni culturali, paesaggistici o insediamenti.	Basilicata (Sent. 286/2019); Toscana (Sent. 177/2021); Puglia (Sent. 127/2026, Sent. 165/2024).
Burden Sharing e Aree Idonee	Ritardi, inattività, e interpretazioni ultra-restrittive nell'attuazione del D.M. "Aree Idonee" e del D.lgs. 190/2024 per minimizzare le aree disponibili.	Applicazione eterogenea nazionale con rischio di frammentazione del mercato dell'energia.
Sospensione procedimentale e Moratorie	Abuso di blocchi temporanei <i>ex lege</i> dei procedimenti autorizzativi in corso (PAS o Autorizzazione Unica) in attesa di futura e incerta pianificazione.	Abruzzo (Sent. 27/2023); Sardegna (Sent. 28/2025, Sent. 144/2026).

Analogamente, la Regione Toscana aveva tentato di limitare l'impatto degli impianti fotovoltaici a terra imponendo un tetto massimo di potenza pari a 8.000 kW per singolo impianto nelle aree rurali attraverso la L.R. 82/2020. La Consulta, con la Sentenza n. 177/2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma toscana, sottolineando come limiti dimensionali imposti a livello locale violino i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» come da art. 117, terzo comma, Cost.

Più complessa è la vicenda pugliese, intrecciata con la classificazione di pregio delle aree agricole. La Regione Puglia ha fatto storicamente ampio ricorso alle normative di tutela del suolo agricolo per ostacolare il fotovoltaico a terra, tematica recentemente vagliata dalla Consulta in relazione al cd. Decreto Agricoltura⁴ e all'art. 11-bis del D.lgs. 190/2024. Con la Sentenza n. 127/2026, la Corte ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale poste

⁴ D.L. 63/2024, art. 5.

sul divieto di installazione di moduli fotovoltaici a terra in aree agricole⁵ salvaguardando tuttavia l'agrivoltaico avanzato e specifiche deroghe, confermando nella sostanza uno spartiacque su cui le Regioni continuano a muoversi per restringere le superfici disponibili.

L'intervento a livello statale è stata l'approvazione del Decreto Ministeriale del 21 giugno 2024, cd. "D.M. Aree Idonee". Il decreto ha fissato il meccanismo del Burden Sharing, ripartendo tra le Regioni e Province autonome l'obiettivo nazionale di 80 GW aggiuntivi al 2030, in coerenza con la direttiva RED II e il PNIEC. Tuttavia, l'impianto del decreto ha operato un decentramento attuativo che si è rivelato azzardato: l'art. 3 ha concesso alle Regioni 180 giorni di tempo per adottare proprie leggi di individuazione delle aree idonee e non idonee.

Questo margine di discrezionalità delegata ha generato a livello regolatorio dei dubbi. In assenza di un perimetro vincolante inequivocabile a livello statale, fatto salvo quanto poi tentato dal Testo Unico Rinnovabili, D.lgs. 190/2024, le amministrazioni locali hanno sfruttato la delega per adottare interpretazioni restrittive dei criteri ministeriali, allargando le zone di interdizione e svuotando il concetto di "area idonea". Il risultato è stato l'aumento del contenzioso amministrativo, la dilatazione dei tempi e un disincentivo per gli operatori economici, costretti a districarsi in una normativa frammentata dove regole di ingaggio divergono a distanza di pochi chilometri.

La reazione più evidente del regionalismo difensivo è l'imposizione di moratorie generali o sospensioni temporanee dei termini procedurali. La ratio politica, spesso dichiarata apertamente, è la necessità di "prendere tempo" nelle more dell'adozione dei piani di tutela paesaggistica o di individuazione delle aree, al fine di bloccare la presunta speculazione. Tali meccanismi, però, si scontrano con i principi statali.

Nel caso della Regione Abruzzo, che aveva prorogato una sospensione delle installazioni di impianti FER non ancora autorizzati nelle more dell'individuazione dei siti inidonei, la Corte Costituzionale, con la Sent. n. 27/2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle L.R. 1/2022 e 5/2022⁶. La Corte ha stabilito in modo chiaro che la sospensione indiscriminata e la moratoria procedimentale contrastano frontalmente con le esigenze di celerità, semplificazione e uniformità richieste dall'art. 12 del D.lgs. 387/2003, nonché con il principio di derivazione eurounitaria della massima

⁵ Corte costituzionale. (2026). *Sentenza n. 127*.

⁶ Leggi Regionali intervenute in materia di limiti territoriali e individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, come previsto dalle Direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE, 2018/2001/UE.

Dal punto di vista dell'economia pubblica, queste sospensioni favoriscono dinamiche di rent-seeking: bloccando *ex lege* l'ingresso di nuovi competitori e l'innovazione tecnologica, si proteggono implicitamente le rendite di posizione degli operatori fossili o di chi possiede impianti obsoleti già autorizzati, distorcendo il mercato dell'energia sotto il pretesto della tutela paesaggistica.

Per comprendere pienamente la gravità della frattura istituzionale in corso, la Regione Sardegna si configura come il perfetto "caso studio" e paradigma delle tensioni inerenti alla governance energetica nazionale. L'Isola riunisce in sé tutte le principali criticità della transizione ecologica: una forte vulnerabilità del sistema elettrico legata all'alta insularità, un'elevatissima pressione speculativa dovuta a un esubero di richieste di connessione, multiplo rispetto alla reale capacità della rete di assorbire l'energia prodotta, e una identità legata al paesaggio, percepito come nucleo essenziale dell'autonomia garantita dallo Statuto Speciale.

L'evoluzione della tecnica legislativa sarda illustra il loop in cui è caduto il rapporto Stato-Regioni, culminando in due pronunce destinate a fare giurisprudenza.

In una prima fase di scontro, la Regione Sardegna ha promulgato la Legge Regionale 3 luglio 2024, n. 5. L'art. 3 di tale norma istituiva un divieto assoluto ("misure di salvaguardia") di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili per la durata di diciotto mesi, nelle more dell'approvazione della successiva legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi del D.lgs. 199/2021. La Regione, costituitasi in giudizio contro l'impugnazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, difendeva il blocco invocando le proprie competenze primarie statutarie in materia di urbanistica, tutela del paesaggio e dell'ambiente⁷.

La Corte Costituzionale ha censurato radicalmente l'iniziativa con la Sentenza n. 28/2025, depositata l'11 marzo 2025⁸. Nel ricostruire l'ambito di competenza, la Corte ha impiegato la cosiddetta "triplice lente" (oggetto, ratio, scopo) e ha applicato la "clausola di maggior favore"⁹ per valutare l'azione regionale alla luce dell'autonomia statutaria speciale. Tuttavia, la pronuncia ha sancito che nessuna autonomia, pur forte e giustificata da ragioni

⁷ Artt. 3 e 4 dello Statuto Speciale.

⁸ Corte costituzionale. (2025). *Sentenza n. 28*.

⁹ Art. 10 L.Cost. 3/2001.

paesaggistiche, può spingersi fino a imporre divieti generalizzati che compromettano la politica energetica e ambientale dello Stato.

La Corte ha individuato molteplici profili di incostituzionalità. In primo luogo, il divieto violava apertamente l'art. 20, comma 6, del D.lgs. 199/2021, il quale vieta esplicitamente alle Regioni l'introduzione di moratorie o sospensioni generalizzate dei termini dei procedimenti. In secondo luogo, il blocco frontale si poneva in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., vanificando il principio eurounitario della Direttiva 2018/2001/UE della "massima diffusione degli impianti da fonti rinnovabili", essenziale per il raggiungimento degli impegni internazionali di decarbonizzazione. Infine, bloccando persino i procedimenti in itinere o prossimi alla conclusione, la legge sarda ledeva il legittimo affidamento degli operatori e la certezza del diritto, valori tutelati dagli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Preso atto dell'incostituzionalità del divieto temporale e assoluto, il legislatore sardo ha tentato un aggiramento tecnico. Attraverso la Legge Regionale 6 novembre 2025, n. 31, che andava a modificare la L.R. 20/2024 sulle aree idonee, è stato disposto all'art. 1, comma 1, lett. b, un blocco circoscritto e condizionato. La norma prevedeva la sospensione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti FER localizzati nelle aree qualificate come "non idonee", fino all'adozione di un imprecisato futuro regolamento regionale. Sebbene presentata come misura di ordine e salvaguardia limitata alle aree inidonee, essa si traduceva di fatto in un blocco generalizzato e automatico che colpiva indiscriminatamente tutte le istanze presentate in gran parte del territorio insulare, ignorando lo stato di avanzamento delle pratiche e gli investimenti già sostenuti.

La risposta della Consulta, giunta con la Sentenza n. 144 depositata il 23 luglio 2026, ha sciolto in via definitiva uno dei nodi più complessi dell'intera materia¹⁰. Dichiarando l'illegittimità costituzionale della sospensione, la Corte ha fissato un principio interpretativo valevole per l'intero ordinamento nazionale: la qualificazione di un'area come "non idonea" nell'ambito della pianificazione prevista dal D.M. Aree Idonee e dal D.lgs. 190/2024 non si traduce mai in un divieto assoluto e arbitrario di installazione.

Come chiarito anche in dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa contigua¹¹, la natura di area "non idonea" significa semplicemente che in tale area non operano i regimi amministrativi agevolati o accelerati (es. la presunzione di compatibilità), segnalando una maggiore delicatezza del sito

¹⁰ Corte costituzionale. (2026). *Sentenza n. 144*.

¹¹ Si veda *TAR Lazio 9156/2025*.

che esigerà un vaglio ordinario rigoroso e valutazioni caso per caso (es. Valutazione di Impatto Ambientale - VIA) per bilanciare l'impatto. Di conseguenza, una legge regionale che imponga un arresto procedimentale generalizzato solo in virtù della classificazione di non idoneità, paralizzando preventivamente la stessa istruttoria e impedendo la fisiologica valutazione degli interessi in campo, si rivela «intrinsecamente irragionevole», violazione dell'art. 3 Cost., e confliggente con la struttura procedimentale dello Stato delineata dal Testo Unico Rinnovabili.

Il caso sardo certifica così il fallimento della governance locale basata sull'esclusione. Il tentativo ripetuto di difendere i confini regionali si blocca contro la inderogabilità degli obblighi ambientali internazionali e la necessaria unità della politica energetica, lasciando sul terreno solo dei blocchi burocratici.

Abbandonando per un istante il lessico del diritto costituzionale puro per adottare le categorie dell'economia pubblica e dell'analisi economica del diritto, emerge il danno causato dalla conflittualità istituzionale. L'incertezza regolatoria, derivante dalla pendenza di giudizi di legittimità costituzionale e dall'adozione continua di leggi regionali a fortissimo rischio di annullamento, che verranno inevitabilmente cadutate *ex tunc* a distanza di anni, genera costi di transazione insostenibili e fallimenti di mercato.

La fenomenologia della governance autorizzativa delle FER in Italia trova il suo perfetto inquadramento teorico nel concetto di “*Tragedia degli Anticommons*”, teorizzato dall'economista e giurista Michael Heller in un celebre saggio del 1998, “*The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*”¹².

Mentre il ben noto paradigma della “tragedia dei beni comuni”¹³ descrive il sovrasfruttamento e l'esaurimento di una risorsa a libero accesso, si pensi alla sovrapesca o all'inquinamento atmosferico incontrollato, la “tragedia degli anticommons” descrive l'esito opposto e altrettanto dannoso. Essa si verifica in scenari in cui la titolarità su una determinata risorsa è fortemente frammentata, e molteplici attori detengono diritti di esclusione o poteri di veto sul suo utilizzo. L'incapacità di coordinare questi molteplici titolari del diritto di veto porta a un esito sub-ottimale in cui la risorsa finisce per essere sottoutilizzata, con conseguente spreco di ricchezza sociale.

¹² Heller, M. A. (1998). The tragedy of the anticommons: Property in the transition from Marx to markets. *Harvard Law Review*, 111(3), 621-688. <https://doi.org/10.2307/1342203>.

¹³ Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>

Nel contesto della transizione ecologica italiana, il "bene collettivo" immateriale, ovvero lo spazio autorizzativo e l'uso del territorio per fini di decarbonizzazione e contrasto al climate change, è ostaggio di un accrescimento di "proprietari istituzionali". Sul medesimo impianto si sovrappongono i veti, o i poteri di condizionamento sospensivo, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero della Cultura, tramite l'aggregazione delle soprintendenze, delle singole Regioni, degli Enti Locali e spesso dei portatori di interesse diffuso. Ciascuno di questi attori, agendo in maniera del tutto razionale per massimizzare la tutela del proprio micro-obiettivo esclusivo, il panorama visivo, le colture tipiche locali, il consenso elettorale, le rimanenze archeologiche, esercita il proprio potere di veto in Conferenza dei Servizi o tramite legislazione di blocco, rendendo lo sviluppo di progetti FER complessi un percorso ad ostacoli burocratici. L'incomunicabilità tra questi livelli decisionali concretizza l'Anticommons: il blocco dell'innovazione e il ritardo negli investimenti infrastrutturali.

Questa inefficienza istituzionale produce distorsioni nel mercato dell'energia. L'aleatorietà giuridica agisce come una barriera all'ingresso che allontana gli investitori industriali strutturati, utilities e player infrastrutturali, che necessitano di un costo del capitale basso e quadri normativi prevedibili. Al contrario, un sistema incerto premia gli operatori puramente speculativi, portati al *land grabbing*. Questi soggetti sfruttano le maglie larghe iniziali per accaparrarsi terreni agricoli (opzioni e diritti di superficie) e avviare procedimenti autorizzativi, senza alcuna reale intenzione o capacità finanziaria di costruire e connettere gli impianti, ma con il solo fine di lucrare sull'ottenimento delle licenze per rivenderle nel "mercato secondario dei permessi" ad alto ricarico. Le moratorie regionali finiscono paradossalmente per aumentare il valore economico dei pochi impianti che riescono a superare l'iter.

A livello sistemico, questo blocco certifica il fallimento del principio costituzionale della "leale collaborazione". Strumenti di raccordo come la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza Unificata, che dovrebbero costituire i fori della composizione politica e preventiva degli interessi, si sono rivelati del tutto inidonei a produrre accordi vincolanti e pacificatori in tempi compatibili con le emergenze economiche e climatiche. Lo stallo politico comporta la delega fattuale della politica energetica nazionale alla giurisdizione costituzionale e amministrativa.

L'ordinamento è condannato a una dinamica insolita: lo Stato promulga direttive acceleratrici come, per esempio, i D.lgs. 199/2021 e D.lgs. 190/2024,

le Regioni reagiscono con intralci normativi mascherati da tutele ambientali, gli operatori ricorrono alla magistratura, e la Consulta è costretta a intervenire ripetutamente *ex tunc*, operando supplenze giurisprudenziali per garantire la conformità agli obblighi dell'Unione.

L'analisi integrata dell'evoluzione normativa nazionale e dei recenti pronunciamenti costituzionali, letta attraverso la lente del caso paradigmatico della Sardegna e delle costanti frizioni in Puglia, Abruzzo e Toscana, impone al legislatore nazionale un mutamento di prospettiva. L'esperienza consolidata dimostra in modo inconfutabile che l'approccio fondato sul veto territoriale e sulla sospensione indiscriminata non è praticabile, né costituzionalmente ammissibile. L'illusione di poter tutelare il paesaggio paralizzando tout-court la transizione si traduce in leggi regionali incostituzionali, che ledono la certezza del diritto, aggravano le inefficienze di mercato e non rallentano in alcun modo l'inevitabile macro-trend internazionale come confermato dalle Sentenze n. 28/2025 e n. 144/2026.

Per superare la polarizzazione sociale generata dalle sindromi NIMBY (Not In My Back Yard) e dalla sua variante più pericolosa BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything), la governance energetica e le policies nazionali devono evolvere dalla logica della "preclusione" a quella della "perequazione e condivisione".

Le prospettive di riforma per sottrarsi alla tragedia degli anticommons dovrebbero ancorarsi a tre direttrici essenziali:

- 1) *Dalla preclusione alla condivisione del valore (Benefit Sharing)*: occorre abbandonare la logica delle compensazioni opache a favore degli Enti, promuovendo in modo strutturale le Comunità Energetiche Rinnovabili e imponendo meccanismi diretti e tangibili di beneficio territoriale, come sconti automatici in bolletta per i cittadini e le imprese delle municipalità che ospitano impianti di grande taglia. Le esternalità negative visive o di occupazione del suolo divengono politicamente sostenibili solo qualora si internalizzino esplicitamente i benefici economici.
- 2) *Accelerazione procedurale e digitale*: la promulgazione del Testo Unico Rinnovabili costituisce un perno. Si rende dirimente la completa entrata a regime della piattaforma unica digitale SUER - Sportello Unico Energie Rinnovabili, volta a centralizzare e snellire i regimi (attività libera, PAS, Autorizzazione Unica). Mappe digitali trasparenti e inequivocabili abbatterebbero i dubbi sulle leggi promulgate, risolvendo a monte il contenzioso locale.

- 3) *Ridefinizione dei poteri di veto*: è vitale dare piena efficacia all'istituto delle "zone di accelerazione", introdotto dall'art. 12 del D.lgs. 190/2024 in recepimento della direttiva RED III. In tali aree ristrette e preselezionate, gli impianti sono considerati di interesse pubblico prevalente ed esentati da Valutazione di Impatto Ambientale se rispettano misure di mitigazione prefissate in sede di VAS. Attraverso queste "corsie preferenziali", si sottrae la transizione energetica alla logica dell'Anticommons, ripristinando la regia di un decisore unificato capace di assumersi la responsabilità tecnica e politica del progresso e degli oneri ambientali.