

CRONACHE DI UNA VOLTURA PROIBITA: TUTELA DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA ATTRAVERSO LA LIBERTÀ D'IMPRESA

DI FEDERICO VANETTI E DAVIDE GUADAGNINO

C.G.A.R.S., Sezione giurisdizionale, 13 ottobre 2025, n. 758

L'art. 4, comma 1, lett. c) del decreto del Presidente della Regione Siciliana 18 luglio 2012, n. 48, che impone al richiedente l'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di assumere nei confronti dell'amministrazione l'obbligo della realizzazione diretta dell'impianto, escludendo la possibilità di voltura dell'autorizzazione, introduce una restrizione nei rapporti tra gli operatori privati che non trova giustificazione nella legislazione nazionale e regionale ed è, pertanto, illegittimo per violazione dei principi di semplificazione, di diffusione delle fonti di energia rinnovabile, di libertà di stabilimento e della concorrenza.

** ** *

La sentenza in commento si rivela di particolare interesse, in quanto rappresenta un punto di svolta nella definizione dell'ampiezza dei poteri regolamentari regionali in materia di energia e dei limiti alla libera circolazione di un titolo autorizzativo.

Con la pronuncia in commento, infatti, il Giudice Amministrativo ha censurato la legittimità di una norma regolamentare regionale a statuto speciale - unica nel suo genere - che imponeva un vincolo di realizzazione diretta al soggetto richiedente l'autorizzazione unica per un impianto di produzione di energia da FER, impedendo di fatto la trasferibilità del titolo prima del completamento dell'opera.ⁱ

Ciò in quanto, pur trattandosi di una materia a potestà legislativa concorrente,ⁱⁱ la regolamentazione regionale non può mai derogare ai principi fondamentali fissati dal legislatore nazionale ed europeo nel settore energetico,ⁱⁱⁱ con conseguente illegittimità di una previsione - come quella di che trattasi - che contrasti con la massima diffusione degli impianti da fonti rinnovabili.^{iv}

Invero, se da un lato la Regione Siciliana mantiene la propria competenza a disciplinare le procedure amministrative,^v tali poteri non possono configurare l'introduzione di misure restrittive sproporzionate ed ingiustificate, soprattutto laddove incidano sui rapporti contrattuali tra soggetti privati e sulle potestà statali esclusive in materia di ordinamento civile.^{vi}

La ricostruzione in esame si fonda sull'esigenza di dare impulso alla transizione energetica attraverso la previsione di regimi autorizzativi fluidi e semplificati, riconoscendo al privato il libero esercizio del diritto di iniziativa economica e la possibilità di trasferire un progetto per l'insediamento di impianti FER in ogni fase del relativo procedimento autorizzativo (e quindi anche prima del suo completamento).

Ad avviso di chi scrive, sotto il profilo di diritto, l'orientamento sposato dal Giudice Amministrativo nel caso in esame appare corretto, in quanto rispettoso dei principi di semplificazione dell'azione amministrativa e della gerarchia delle fonti.

Infatti, l'arresto in questione permette innanzitutto di uniformare la normativa regionale siciliana all'orientamento giurisprudenziale ormai generalmente consolidato che, in un'ottica di razionalizzazione del procedimento amministrativo e delle relative tempistiche, valorizza la natura vincolata del potere amministrativo esercitato in sede di voltura, autorizzando la P.A. al mero accertamento del possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi necessari per subentrare nella titolarità dell'autorizzazione.^{vii}

Al ricorrere di tali presupposti, quindi, la voltura dell'autorizzazione unica si qualifica come un atto dovuto e meramente ricognitivo, rispetto al quale la P.A. risulta priva di discrezionalità.^{viii}

In secondo luogo, la sentenza in commento consente altresì di riaffermare la supremazia del diritto comunitario e della disciplina nazionale di recepimento conseguentemente enucleata dal legislatore nazionale, che ostano all'esistenza di una disciplina regionale limitativa della libera concorrenza per motivi non attribuibili alla necessità di tutelare un interesse pubblico sovraordinato.^{ix}

Infatti, eventuali eccezioni introdotte dalla normativa siciliana ai corollari dettati dal legislatore nazionale nel settore energetico - come, appunto, quello della massima diffusione degli impianti rinnovabili - dovrebbero essere comunque orientate alla salvaguardia degli interessi primari e delle specificità che connotano il relativo territorio.^x

In assenza di ciò, un divieto generalizzato al trasferimento di progetti per la realizzazione di impianti FER prima del relativo completamento si configura come una restrizione ingiustificata della libertà d'impresa e dei rapporti tra gli operatori privati, con conseguente illegittimità della norma regolamentare che lo prevede e del relativo atto di applicazione.^{xi}

In conclusione, quindi, l'orientamento seguito dal Giudice Amministrativo nel caso in esame risulta formalmente corretto.

ⁱ Ai sensi dell'art. 4, comma 1 del Decreto del Presidente della Regione Siciliana (DPRS) n. 48/2012 recante norme di attuazione dell'art. 105, comma 5, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, "*l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, è corredata, oltre che della documentazione elencata al punto 13.1 del decreto ministeriale 10 settembre 2010 citato in premessa, da quella seguente: [...] c) dichiarazione con la quale il richiedente assume nei confronti dell'Amministrazione l'obbligo della realizzazione diretta dell'impianto fino alla fase dell'avvio dello stesso*".

ⁱⁱ Ai sensi dell'art. 105, comma 5 della L.R. n. 11/2010, infatti, "*Il Presidente della Regione disciplina con proprio decreto le modalità di attuazione nel territorio della Regione degli interventi da realizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, derivanti dall'applicazione della direttiva del Parlamento e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie 283 del 27 ottobre 2001, e nel rispetto del decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387 di recepimento della predetta direttiva*".

ⁱⁱⁱ J. DI GESU', 'Il riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria', *Italian Papers on Federalism*, Roma, n.2/2020.

^{iv} Cfr. Corte Cost., n. 275 del 26 ottobre 2011. Come noto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 117, comma 3, Cost. ha incluso la materia della "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" tra quelle di competenza legislativa concorrente. Pertanto, se da un lato il d.lgs. 387/2003 e le Linee Guida per lo svolgimento per procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica di cui al D.M. 10 settembre 2010 fanno espressamente salva la competenza delle regioni a statuto speciale ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione (ed in particolare, quindi, fanno salva la disciplina attuativa adottata dalla regione Siciliana tramite il DPRS n. 48/2012 qui contestato), tali competenze devono in ogni caso coesistere con la competenza statale esistente in materia di energia e con i principi fondamentali fissati dalla stessa.

^v A tale riguardo, si consideri anche l'art. 1 del d.lgs. 190/2024 - in linea di continuità con l'art. 19 del d.lgs. 387/2003, oggi abrogato - "*sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di*

Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione.”

^{vi} Ai sensi dell’art. 105, comma 5 della L.R. n. 11/2010, infatti, *“Il Presidente della Regione disciplina con proprio decreto le modalità di attuazione nel territorio della Regione degli interventi da realizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, derivanti dall’applicazione della direttiva del Parlamento e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea serie 283 del 27 ottobre 2001, e nel rispetto del decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387 di recepimento della predetta direttiva”*.

^{vii} *Ex plurimis*: Consiglio di Stato, Sez. VII, 11 febbraio 2025, n. 1131; Tar Sicilia (Catania), Sez. I, 23 aprile 2025, n. 1314; Tar Sicilia (Catania), Sez. I, 10 febbraio 2025, n. 530; Tar Veneto, Sez. II, 20 marzo 2019, n. 341; Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 ottobre 2014, n. 5159.

^{viii} Vedasi in tal senso anche la nota pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. II, n. 736 del 23 gennaio 2024. Pur riguardando un caso diverso da quello in esame, è bene rilevare che, ad ulteriore conferma della natura meramente formale dell’effettivo provvedimento di voltura, in estrema sintesi, con tale pronuncia il Giudice Amministrativo ha affermato che la voltura di un’autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di un impianto fotovoltaico si perfeziona al momento della comunicazione effettuata dal cessionario (completa dell’atto di cessione), non già a seguito del rilascio dell’attestazione di voltura del titolo autorizzativo da parte della P.A.

^{ix} Cfr. Corte Cost., 30 gennaio 2014, n. 13; Corte Cost., 17 ottobre 2012, n. 224.

^x Vedasi in tal senso la citata pronuncia Corte Cost., 12 ottobre 2012, n. 221, ai sensi della quale *“la ratio ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea richiamata al paragrafo 4.1. Quest’ultimo trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l’inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell’ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Ove la scelta debba essere operata da Regioni speciali, che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie, nell’ambito delle quali si possono ipotizzare particolari limitazioni alla diffusione dei suddetti impianti, l’ampiezza e la portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell’esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita.”*

^{xi} Il Giudice Amministrativo ha infatti osservato che la norma in questione (i.e. art. 4, comma 1 del DPRS 48/2012) opera una restrizione ingiustificata della libertà di iniziativa economica del privato, non trovando la propria ragion d’essere sulla presunta necessità di garantire l’interesse pubblico alla realizzazione dell’opera (come invece erroneamente sostenuto dall’Amministrazione appellante). Ciò in quanto, ai sensi dell’art. 5, comma 8 del medesimo regolamento, tale interesse è già di per sé sufficientemente tutelato dallo scrutinio che la P.A. è chiamata a svolgere sui requisiti soggettivi e oggettivi in capo al subentrante a seguito dell’istanza di voltura e dall’obbligatorietà del relativo nulla osta a preventivo, anche a seguito dell’espletamento delle necessarie verifiche antimafia e dell’eventuale richiesta di apposite garanzie finanziarie. Pertanto, *“il venir meno dell’obbligo di “realizzazione diretta dell’impianto fino alla fase d’avvio dello stesso” in capo al soggetto autorizzato non determina il rischio di indiscriminata commercializzazione dei titoli autorizzatori, perché, comunque, in qualunque fase – anteriore o successiva alla realizzazione e all’avvio dell’impianto – la circolazione dell’autorizzazione unica resterebbe pur sempre soggetta allo stringente vaglio dell’Amministrazione competente”* (Tar Sicilia (Catania), Sez. I, 11 febbraio 2025, n. 530).