

14 FEBBRAIO 2018

L'errata applicazione del paradigma dell'"intreccio" di competenze statali e regionali genera un'antinomia normativa (e uno "strano" criterio per risolverla). riflessioni a margine della sentenza n. 105 del 2017

di Manuela Salvago

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali e Docente a contratto di Diritto costituzionale presso l'Università LUMSA di Palermo

# L'errata applicazione del paradigma dell'“intreccio” di competenze statali e regionali genera un'antinomia normativa (e uno “strano” criterio per risolverla). riflessioni a margine della sentenza n. 105 del 2017\*

**di Manuela Salvago**

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali e Docente a contratto di Diritto costituzionale presso l'Università LUMSA di Palermo

**Sommario:** 1. Premessa. 2. L'iter logico argomentativo alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 1: profili problematici. 2.1. Gli interessi riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato. 2.2. La sovrapposizione tra “principi fondamentali” e norme frutto dell'avocazione in sussidiarietà di funzioni amministrative. 2.3. L'intreccio di competenze nel terzo comma dell'art. 1. 3. Osservazioni critiche. 4. Le conseguenze della declaratoria di illegittimità costituzionale: l'antinomia normativa. 4.1. La strana soluzione offerta dalla Corte.

## 1. Premessa

Con sentenza n. 105 del 2017, depositata lo scorso 12 maggio, la Corte costituzionale ha definito il giudizio avente ad oggetto l'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014 (*Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa*), così come sostituito dall'art. 1, l. reg. n. 7 del 2016.

Tale disposizione era composta da tre commi: i primi due concernenti l'imposizione e la disciplina di un vincolo di destinazione urbanistica di durata settennale, relativo ai terreni colpiti da xylella fastidiosa o da co.di.r.o (complesso disseccamento rapido dell'olivo), il quale vieta il rilascio di permessi di costruzione su di essi<sup>1</sup>; l'ultimo comma, invece, istitutivo di una deroga al predetto vincolo per le «opere pubbliche

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> «1. In tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale, al fine di garantire la continuità dell'uso agricolo, i terreni interessati da infezione a causa della xylella fastidiosa o complesso disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.) e per questo interessati da espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, non possono cambiare per i successivi sette anni la tipizzazione urbanistica vigente al momento dell'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, né essere interessati dal rilascio di permessi di costruire in contrasto con la precedente destinazione urbanistica. Di tale divieto è dato atto nei certificati di destinazione urbanistica sulla base di specifiche segnalazioni da parte delle strutture regionali ai sensi e secondo le modalità di cui all'articolo 2. 2. Per il medesimo periodo, nei terreni di cui al comma 1 permane la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, con i relativi indici di edificabilità, restando altresì consentito il miglioramento fondiario e il cambio colturale».

prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente», le quali presentino, inoltre, ulteriori specifici requisiti indicati dalla norma stessa<sup>2</sup>.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la disposizione in parola, lamentando la violazione di una pluralità di parametri: si tratta degli articoli 3, 41, 42, 43, 117, primo comma (in relazione agli articoli 43 e 49 TFUE), terzo comma, 118 e 120 della Costituzione.

La Corte, tuttavia, ha dichiarato inammissibili le censure sollevate in riferimento alla maggior parte delle disposizioni costituzionali invocate per difetto di (adeguata) motivazione<sup>3</sup>.

Quanto, invece, alle doglianze principali, formulate in relazione agli articoli 117, terzo comma, e 118 Cost., occorre spendere qualche parola in più.

Innanzitutto il ragionamento su cui esse poggiano può essere sintetizzato nei termini seguenti: l'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, come modificato nel 2016, sarebbe di ostacolo alla realizzazione del metanodotto TAP e della rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale di gasdotti, qualora tali infrastrutture siano localizzate nelle aree interessate dall'infezione di xylella fastidiosa e co.di.r.o. Ciò in ragione del fatto che esse non rientrerebbero nella deroga al vincolo urbanistico prevista dal terzo comma dell'art. 1 poiché non si tratta di opere *pubbliche*, né tantomeno le medesime sono volte «alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente», come invece richiesto dalla norma regionale. Conseguenza ultima di tale ragionamento è che la disposizione regionale avrebbe l'effetto di impedire il rilascio, da parte della Regione Puglia, della intesa prevista nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione delle infrastrutture, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti. Da qui il lamentato contrasto tra la norma impugnata e i principi fondamentali in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” di cui all'art. 1, commi 7, lett. g), e 8, lett. b), n. 2, della legge n. 239 del 2004, nonché tra la medesima norma e il riparto costituzionale delle competenze amministrative attuato, così come attuato dall'art. 29, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 112 del 1998.

Tali censure, tuttavia, sono state respinte dai giudici costituzionali in riferimento ai primi due commi dell'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, come modificato nel 2016: ciò sul presupposto che il vincolo di

---

<sup>2</sup> «È fatta salva la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA) e ricorrano congiuntamente i seguenti requisiti: a) che l'opera autorizzata con procedura VIA abbia un livello di progettazione esecutiva e sia immediatamente cantierabile; b) che si sia adempiuto a tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti; c) che l'opera oggetto di autorizzazione sia coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale».

<sup>3</sup> Cfr. par. 3 del *Considerato in diritto*. Si tratta delle censure concernenti gli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo comma e 120 Cost.

destinazione posto e disciplinato da tali norme rientri a pieno titolo nella competenza regionale concernente il “governo del territorio”, nell’ambito della quale è ricompreso «tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio», e che tali commi, seppure con qualche piccola modifica, si limitano di fatto a ricalcare la precedente disciplina regionale in materia, che già riduceva la possibilità di edificare su terreni agricoli<sup>4</sup>. Diverso è stato, invece, l’esito dello scrutinio relativo al terzo comma dell’impugnato art. 1. La norma *de qua*, infatti, è stata dichiarata incostituzionale con una pronuncia che merita particolare attenzione, sia sotto il profilo dell’*iter* logico-giuridico che ha condotto la Corte a tale conclusione, sia in riferimento alle conseguenze che il Giudice delle leggi ha ritenuto di dover trarre dalla declaratoria di accoglimento: come si avrà modo di vedere, il cattivo uso del paradigma dell’“intreccio”<sup>5</sup> da parte dei giudici costituzionali ha prodotto un effetto indesiderato, al quale, nella sentenza, essi hanno cercato di porre rimedio attraverso una soluzione giuridica che desta non poche perplessità.

## **2. L’*iter* logico-argomentativo alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del terzo comma dell’art. 1: profili problematici**

### **2.1. Gli interessi riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato**

Come appena detto, con la sentenza in commento è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale secca del terzo comma dell’art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, come modificato nel 2016.

Il punto di partenza da cui muove l’*iter* argomentativo della Corte è che la deroga al vincolo urbanistico previsto dai primi due commi «incide su ulteriori aspetti concernenti gli usi del territorio, introducendo casi specifici nei quali il vincolo urbanistico non opera, investendo per tale profilo ambiti di competenza ulteriori, quale, appunto, il settore energetico», e più specificamente, da un lato, «la disposizione regionale include nel suo divieto la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale, come, tra le altre, le opere energetiche d’interesse strategico nazionale, alle quali si riferisce il ricorso», e dall’altro, «per le stesse opere la cui realizzazione è, invece, ammessa, si fa riferimento ad interessi, quali l’ambiente, che rientrano nella competenza esclusiva statale, e la pubblica incolumità, la quale certamente investe anche profili, come la sicurezza, *attinenti a valutazioni proprie dello Stato*»<sup>6</sup>. Il richiamo a tali interessi ha indotto i

<sup>4</sup> Cfr. par. 4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>5</sup> E non solo di tale paradigma: come si avrà modo di vedere al par. 2.2.

<sup>6</sup> Cfr. par. 5.2 del *Considerato in diritto*. Con particolare riguardo agli interessi collegati alla salvaguardia dell’ambiente, tale orientamento giurisprudenziale si inserisce perfettamente nel quadro ricostruito dalla dottrina, secondo cui, mentre fino al 2007 la “tutela dell’ambiente”, sulla falsariga di quanto avveniva nella vigenza del “vecchio” Titolo V, è concepita dalla Corte come «una potestà sostanzialmente concorrente, o comunque ripartita tra il legislatore statale e il legislatore regionale [...]»: il principio di azione unitaria del livello superiore e il principio della tutela più

giudici costituzionali a ravvisare «un’esorbitanza delle competenze legislative della Regione»<sup>7</sup>, che si risolverebbe in un sicuro profilo di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 3: si legge, infatti, più avanti nella sentenza che «è proprio il comma 3 della nuova formulazione dell’art. 1 della legge reg. n. 41 del 2014, recante le deroghe al divieto di variazione della destinazione agricola dei terreni, stabilito in via generale dai primi due commi dell’art. 1, a determinare la lesione delle competenze statali. Nel prevedere tali deroghe, infatti, la Regione, *excedendo le proprie competenze*, disciplina casi nei quali la realizzazione dell’opera *dipende da una valutazione non sua, ma dello Stato*»<sup>8</sup>.

Il passaggio appena riportato indurrebbe a ritenere che la Consulta abbia deciso per l’incostituzionalità del terzo comma dell’art. 1 in ragione della previsione, da parte del legislatore regionale, dell’inoperatività del vincolo urbanistico per le sole opere pubbliche, prive di alternativa localizzazione, «necessarie *alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente*»: il riferimento a tali interessi, come detto poc’anzi, avrebbe determinato, nell’ottica della Corte, uno sconfinamento della Regione nell’ambito di competenze esclusive dello Stato.

Tuttavia, se così fosse, la declaratoria di illegittimità incostituzionale dell’art. 1, comma 3, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, si fonderebbe sulla lesione di competenze statali non invocate dal ricorrente né figuranti tra i parametri indicati nell’atto introduttivo del giudizio<sup>9</sup>.

In secondo luogo, anche laddove il profilo di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 3, fosse stato ravvisabile nell’assorbente rilievo dell’“invasione” di ambiti di competenza esclusiva statale ad opera della disciplina regionale, la Corte non avrebbe dovuto dichiarare l’incostituzionalità secca dell’ultimo comma dell’art. 1, ma solo limitatamente alla parte in cui faceva espresso riferimento ai predetti interessi ambientali e di salvaguardia della pubblica incolumità.

---

rigorosa del livello territoriale inferiore» (così M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2009, p. 7), dal 2007 in poi, invece, la Consulta sembra orientarsi – seppure in maniera non sempre continua e coerente – verso l’idea che tale ambito competenziale costituisca una materia in senso stretto, dalla quale l’intervento del legislatore regionale è tendenzialmente escluso (sul punto cfr., ancora, M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, op. cit., pp. 19 ss., che mette in luce anche le “aporie” di questo più recente orientamento giurisprudenziale).

<sup>7</sup> Cfr. par. 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Cfr. par. 5.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> A tal fine, peraltro, non si potrebbe neppure fare leva sull’art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che la violazione di quest’ultimo è stata denunciata dallo Stato in riferimento a norme interposte specifiche (l’art. 1, commi 7, lett. g), e 8, lett. b), n. 2, l. n. 239 del 2004, e l’art. 29, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 112 del 1998) e non in relazione ad un generico sconfinamento della Regione dalla sua sfera di competenza concorrente.

## 2.2. La sovrapposizione tra “principi fondamentali” e norme frutto dell’avocazione in sussidiarietà di funzioni amministrative

A ben vedere, però, i giudici costituzionali sembrano fondare l’illegittimità costituzionale del terzo comma dell’impugnato art. 1 su un altro ordine di ragioni. Infatti, piuttosto che concentrarsi sul profilo di illegittimità costituzionale di cui si è detto sopra, la Consulta ha deciso di proseguire lo scrutinio del terzo comma della disposizione regionale impugnata, rilevando che – più in generale – la disciplina dettata dall’art. 1, comma 3, incide sulla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”(ex art. 117, terzo comma, Cost.), nell’ambito della quale gli artt. 1, commi 7, lett. g), e 8, lett. b), n. 2, l. n. 239 del 2004, e 29, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 112 del 1998, costituiscono al contempo frutto dell’avocazione “al centro” di funzioni amministrative e principi fondamentali posti dallo Stato<sup>10</sup>.

Al riguardo, innanzitutto, non può non osservarsi come una simile ricostruzione – o meglio – *sovrapposizione* delle norme di allocazione delle funzioni amministrative e dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente appaia difficilmente conciliabile con la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di sussidiarietà legislativa. Infatti, tale meccanismo “ascensionale” delle funzioni amministrative e, conseguentemente, di quelle legislative necessarie a disciplinare le prime, è stato messo a punto dai giudici costituzionali al precipuo fine di introdurre un elemento di flessibilità nel rigido riparto competenziale tratteggiato con la l. cost. n. 3 del 2001, nell’ambito del quale, una volta venuto meno il limite dell’“interesse nazionale”, per lo Stato non sarebbe stato possibile allocare e disciplinare le funzioni amministrative in forza della sua competenza a stabilire i principi fondamentali della legislazione concorrente<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. par. 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> «Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali. In questo quadro, limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [...]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell’art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative» (sent. n. 303 del 2003, par. 2.1 del *Considerato in diritto*; sugli innovativi principi statuiti dalla sentenza in questione cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte*

In secondo luogo, non bisogna trascurare il fatto che, nel caso di specie, tra i parametri “interposti” figura l’art. 29, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 112 del 1998, ovvero una norma *antecedente* alla riforma del Titolo V avvenuta con l. cost. n. 3 del 2001: ciò spiega la ragione per la quale lo Stato ha a suo tempo potuto procedere all’allocazione e alla disciplina di funzioni amministrative ricadenti nell’ambito della potestà legislativa concorrente, senza che occorra “scomodare” il paradigma della sussidiarietà legislativa, per di più sovrapponendolo alla competenza statale a dettare i principi fondamentali di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Senza considerare, poi, che la norma statale richiamata appare inconferente rispetto al caso di specie, dal momento che essa individua funzioni che lo Stato, nella vigenza del “vecchio” Titolo V, manteneva in forza dell’ormai scomparso “interesse nazionale”<sup>12</sup>, così come previsto dall’ art. 1, comma 4, lett. c), l. n. 59 del 1997, attuata, tra gli altri, proprio dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

### 2.3. L’intreccio di competenze nel terzo comma dell’art. 1

Ma i nodi problematici afferenti al passaggio argomentativo sopra richiamato a proposito del terzo comma del censurato art. 1 non si arrestano qui.

Come accennato, in sede di sindacato su tale disposizione i giudici costituzionali si sono trovati di fronte ad un’ipotesi di “intreccio” di competenze<sup>13</sup>: tuttavia non è stato individuato un titolo competenziale “prevalente” sugli altri coinvolti nella disciplina scrutinata<sup>14</sup>, cosicché la Corte ha proseguito con il

---

costituzionale, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 12/2003).

<sup>12</sup> Limite – come detto sopra – venuto meno a seguito della riforma del 2001, sia perché non figura più nel testo costituzionale, sia perché la stessa Corte costituzionale ha chiarito che la «sola allegazione [dell’interesse nazionale] non è ora sufficiente a giustificare l’esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all’art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del *Considerato in diritto*).

<sup>13</sup> Sui paradigmi dell’“intreccio” (o concorrenza di competenze) e della “forte incidenza” nella giurisprudenza costituzionale cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Milano, 2014, pp. 431 ss.

<sup>14</sup> Viceversa, nell’ambito dello scrutinio dei primi due commi dell’art. 1, istitutivi del vincolo di urbanistico sui terreni affetti da xylella e co.dir.o., la Corte sembra avere ravvisato un intreccio di competenze distribuito alla luce del criterio di prevalenza di un titolo competenziale sugli altri. I giudici costituzionali, infatti, affermano che «la disposizione regionale include nel suo *divieto* [e dunque nel vincolo urbanistico di cui i primi due commi] la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale» (par. 5.2 del *Considerato in diritto*), così ammettendo che si tratta di disposizioni che, seppur adottate nell’ambito della potestà legislativa regionale in materia di “governo del territorio”, interferiscono con la competenza statale in materia energetica (“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.). Dunque, il Giudice delle leggi ha rigettato le censure concernenti i primi due commi dell’art. 1 in ragione di un’implicita applicazione del criterio della “prevalenza” della competenza di un ente (in questo caso la competenza della Regione in materia “governo del territorio”) rispetto a quelle riconducibili a un ente diverso, ma intrecciate con essa.

consueto richiamo alla necessità di prevedere un modulo collaborativo ai fini della composizione della “pluralità di interessi” coinvolti nella disciplina normativa regionale<sup>15</sup>.

A questo punto, però, ci si sarebbe aspettati che la decisione sull’incostituzionalità del terzo comma dell’art. 1 dipendesse dalla sua capacità di porsi ad ostacolo al raggiungimento dell’intesa di cui all’art. 52-*quinquies*, d.P.R. n. 327 del 2001, specificamente richiamato dalla Consulta. Invece, dopo aver lasciato intendere di voler compiere la suddetta valutazione<sup>16</sup>, quest’ultima “ha tagliato la testa al toro” tornando ad accusare il terzo comma dell’art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014 (come modificato nel 2016) di disciplinare ipotesi nelle quali la realizzazione dell’opera dipende «da una valutazione non [della Regione], ma dello Stato»<sup>17</sup>, e dichiarandone, conseguentemente, l’illegittimità costituzionale.

---

Il *modus operandi* del paradigma della “prevalenza” è ben riassunto in un passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 2016: «la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze normative di Stato e Regioni. In tali casi, *questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza* (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), *ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l’individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione*» (par. 4 del Considerato in diritto).

Sull’applicazione di tale criterio si vedano, tra gli altri, E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 61-90; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009; R. BIN, F. BENELLI, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 1185-1212; S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2014, p. 9; S. PARISI, *Argomentare e “centralizzare”: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2016, p. 11.

<sup>15</sup> La giurisprudenza costituzionale sul punto è ormai consolidata. Cfr., tra le più recenti, Corte cost. sentt. nn. 1, 7, 21 e 251 del 2016. In particolare, nella decisione n. 21 si legge: «La disposizione impugnata si pone, dunque, all’incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato. *Tali molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile* (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005), *che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo*. Deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, *non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione* che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell’intesa» (par. 3.2 del Considerato in diritto).

E’ interessante, tuttavia, notare come la giurisprudenza in materia di “intreccio” di competenze sia tendenzialmente rivolta ad imporre al legislatore statale la previsione di moduli di leale collaborazione qualora le sue competenze intersechino quelle regionali, mentre nella fattispecie in esame avviene il contrario, ovvero si è dinanzi ad una norma regionale che, ad avviso della Corte, intercetta ambiti di competenza statale.

<sup>16</sup> Tanto da fare riferimento alla sua giurisprudenza in materia di illegittimità dei divieti/vincoli in grado di arrecare «pregiudizio alla ricerca dell’intesa» in casi simili e da rigettare gli argomenti spesi dalla Regione per dimostrare che la propria norma non ostacolava affatto l’acquisizione dell’intesa.

<sup>17</sup> Cfr. par. 5.4 del Considerato in diritto.

In conclusione, il Giudice delle leggi di fronte all’“intreccio” di competenze statali e regionali – che, nel caso di specie, troverebbe sostanza nel terzo comma del censurato art. 1 – non ha ritenuto applicabile il criterio della “prevalenza” ma il principio della leale collaborazione da essa invocato qualora l’“intreccio” competenziale appaia inestricabile: cionondimeno ha deciso di non compiere sino in fondo la valutazione circa l’effettivo rispetto del principio in questione. Così, con una brusca virata, ha interrotto il ragionamento svolto sulla base del paradigma dell’“intreccio” per optare a favore di una soluzione – a suo avviso – *tranchant*, ovvero quella di dichiarare l’illegittimità del terzo comma dell’art. 1, con il quale la Regione, «*excedendo le proprie competenze*», si è spinta a disciplinare «casi nei quali la realizzazione dell’opera dipende da una valutazione non sua, ma dello Stato»<sup>18</sup>.

### 3. Osservazioni critiche

Molteplici sono i profili critici sottesi ai passaggi argomentativi svolti dalla Corte per decidere sulla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata. Al riguardo, dunque, occorrerà procedere con ordine.

La premessa da cui muovere è che dal rigetto delle censure sollevate in riferimento ai primi due commi dell’art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014 (come modificato nel 2016), con il conseguente riconoscimento in capo alla Regione della competenza a stabilire vincoli urbanistici sul proprio territorio, non può che discendere altresì la competenza regionale – sempre in materia di “governo del territorio” – a individuare le eventuali deroghe a tali vincoli: come dire che nel più non può che essere ricompreso il meno. Pertanto, a venire in rilievo nell’ambito del sindacato effettuato dalla Corte non è il potere del legislatore regionale di individuare le fattispecie derogatorie al divieto stabilito ai commi 1 e 2 dell’impugnato art. 1, ma il *modo* in cui la deroga al vincolo urbanistico ha *concretamente* preso corpo nell’ultimo comma di tale disposizione. Tanto premesso, il primo problema che la sentenza in commento pone è che della declaratoria di incostituzionalità da essa recata possono offrirsi due possibili letture, poiché non è chiaro quale tra i profili di illegittimità dell’art. 1, comma 3, rilevati dai giudici della Corte, sia stato determinante affinché questi ultimi giungessero a espungere la norma *de qua*: se quelli di cui si è dato conto al par. 2.1, attinenti al richiamo di interessi rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, oppure quelli legati all’interferenza della norma regionale con la sfera di competenza concorrente che spetta a quest’ultimo in materia di energia, e più specificamente con l’art. 1, commi 7, lett. *g*), e 8, lett. *b*), n. 2, l. n. 239 del 2004, e con l’art. 29, comma 2, lett. *g*), d.lgs. n. 112 del 1998. Questa seconda ipotesi, a ben vedere, si fonderebbe sugli argomenti spesi dalla Corte intorno alla necessità che nei casi di “intreccio” di competenze statali e

---

<sup>18</sup> Cfr. par. 5.4 del *Considerato in diritto*.

regionali nell'ambito di una disciplina normativa sia previsto un adeguato modulo collaborativo, che – come sembra lasciar intendere il Giudice delle leggi – nel caso di specie sarebbe ravvisabile nell'intesa di cui all'art. 52-*quinquies*, d.P.R. n. 327 del 2001, la quale, però, non potrebbe essere raggiunta in concreto proprio in ragione della norma regionale impugnata.

Quest'ultima "lettura" delle ragioni alla base della declaratoria di incostituzionalità del terzo comma del censurato art. 1, tuttavia, induce un'altra serie di considerazioni critiche.

La prima di esse riguarda proprio lo strumento collaborativo a cui si dovrebbe ricorrere nei casi di "intreccio" inestricabile di competenze statali e regionali. Ciò che, in particolare, non convince del ragionamento della Corte è che la composizione degli interessi e delle competenze coinvolte nella disciplina regionale impugnata sarebbe soddisfatta dalla menzionata intesa<sup>19</sup>.

Infatti, l'intesa *ex art. 52-quinquies*, innanzitutto, è stata prevista ai fini dell'attrazione "al centro" di funzioni amministrative ricadenti nel settore energetico: pertanto essa non poteva essere automaticamente richiamata in relazione ad una fattispecie totalmente diversa, per quanto potenzialmente interferente con la realizzazione di opere nel settore energetico, e per giunta disciplinata da un ente distinto da quello che ha previsto l'intesa stessa. Quindi, più semplicemente, la Consulta si sarebbe dovuta limitare a verificare che la normativa regionale non ostacolasse il raggiungimento dell'intesa richiesta ai fini dell'esercizio di funzioni amministrative avocate dallo Stato in materia energetica, senza ricorrere all'applicazione del paradigma dell'"intreccio" inestricabile delle competenze statali e regionali.

A ciò deve aggiungersi che non è nemmeno chiaro perché mai debba essere la norma derogatoria al divieto disciplinato ai primi due commi dell'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014 (come modificato nel 2016) e non il divieto stesso ad ostacolare il raggiungimento dell'intesa. Infatti, delle due l'una: o l'impossibilità di addivenire all'intesa menzionata discende da tutti e tre i commi della disposizione impugnata – a maggior ragione dai primi due che istituiscono il vincolo urbanistico accusato di limitare la realizzazione delle opere di interesse nazionale relative al settore energetico, come, del resto, sembra ammettere sostanzialmente anche la Corte<sup>20</sup> – oppure da nessuno di essi.

---

<sup>19</sup> La quale, peraltro, è un'intesa disciplinata da una disposizione differente da quella che costituisce parametro interposto nel giudizio della Corte, ovvero l'art. 8, lett. *b*), n. 2, l. n. 239 del 2004. Peraltro, se quest'ultima avesse correttamente preso in considerazione l'intesa di cui al citato art. 8, l'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale sarebbe stato ben diverso perché tale norma prevede un'intesa *in Conferenza unificata*: pertanto, l'eventuale dissenso della Regione Puglia, ancorché causato dalla disciplina regionale impugnata, non avrebbe potuto impedire di per sé il raggiungimento dell'intesa *de qua*. Ancora una volta, dunque, i giudici costituzionali hanno utilizzato parametri non indicati nell'atto introduttivo del giudizio, pronunciandosi così *ultra petita*.

<sup>20</sup> «La disposizione regionale include nel suo *divieto* la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale»: (par. 5.2 del *Considerato in diritto*).

Infine, se anche fosse corretto l'accertamento svolto dai giudici costituzionali in merito all' idoneità del comma 3 dell'art. 1 a costituire ostacolo alla effettiva acquisizione dell'intesa, ne sarebbe dovuta discendere come conseguenza la declaratoria di incostituzionalità nella parte in cui esso non prevedeva che la deroga al divieto di cui ai primi due commi dovesse estendersi anche alle opere rientranti nell'ambito di competenze statali.

#### **4. Le conseguenze della declaratoria di illegittimità costituzionale: l'antinomia normativa**

Tuttavia, una volta optato per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intero terzo comma dell'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, come modificato nel 2016, ne è discesa, quale naturale conseguenza, la riespansione del vincolo urbanistico di cui ai primi due commi della disposizione citata.

Tale effetto della pronuncia di accoglimento mette definitivamente in luce l'errata applicazione del paradigma dell'"intreccio" di competenze nel caso di specie, questa volta, però, sotto il profilo del *risultato* che ha prodotto.

Infatti, il permanere del suddetto vincolo nell'ordinamento, ormai applicabile senza eccezione alcuna, non solo si pone in contraddizione con il richiamo, da parte della Corte, della sua giurisprudenza sull'incostituzionalità di divieti o vincoli alla localizzazione di impianti energetici<sup>21</sup>, ma soprattutto conferma il sospetto adombrato più sopra in merito al fatto che l'interferenza della potestà regionale in materia di "governo del territorio" con quella statale relativa al settore energetico non deriverebbe tanto dal censurato art. 1, comma 3, quanto, in primo luogo, dal vincolo urbanistico in sé, istituito e regolato dai primi due commi della medesima disposizione. Quest'ultimo, infatti, potrebbe rendere oltremodo difficoltoso – se non addirittura impedire – il raggiungimento di un'intesa con la Regione Puglia *ex art. 52-quinquies*, d.P.R. n. 327 del 2001<sup>22</sup>.

Il cattivo uso del paradigma dell'"intreccio" per risolvere la questione di legittimità costituzionale sottoposta ai giudici costituzionali, dunque, ha finito con il produrre una potenziale *antinomia normativa* tra la disciplina regionale di cui all'art. 1, commi 1 e 2, l. reg. n. 41 del 2014, e la disciplina statale di cui al citato art. 52-*quinquies*. In altri termini, se già la fattispecie derogatoria al vincolo urbanistico, nell'ottica della Corte, sembrava essere di ostacolo all'effettivo raggiungimento di una intesa tra Stato e Regione ai fini della realizzazione di opere energetiche di interesse nazionale, tale ostacolo non può che essersi rafforzato nel momento in cui il predetto vincolo è divenuto inderogabile.

<sup>21</sup> Cfr. par. 5.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> Nessun problema, invece, si pone nei casi in cui l'intesa sia da acquisire in Conferenza unificata: sul punto si rinvia a quanto detto *supra*, nt. 19.

Come risolvere, dunque, il contrasto tra norme statali e regionali che si potrebbe venire a creare laddove fosse necessario collocare e realizzare un'opera energetica di interesse nazionale in un'area del territorio pugliese colpita da xylella o co.di.r.o.?

Certamente non è possibile sciogliere l'antinomia normativa applicando il criterio gerarchico dal momento che, come è noto, il rapporto tra norme statali e regionali è regolato dal diverso criterio di competenza: per la medesima ragione, dunque, è da escludere l'applicabilità al caso di specie del criterio cronologico. Tuttavia, neppure il criterio della competenza può essere determinante per dirimere l'antinomia normativa in questione, a causa del fatto che proprio con la sentenza in commento è stato accertato che entrambe le discipline normative sono frutto dell'esercizio legittimo, da parte di Stato e Regione, delle rispettive competenze.

Rimane da chiedersi, allora, se nel caso in esame sia applicabile il criterio della specialità. Una delle due discipline, infatti, potrebbe essere inquadrata in termini di eccezione alla regola<sup>23</sup>.

Il punto, tuttavia, è che è impossibile stabilire – se non in modo altamente discrezionale, per non dire arbitrario – quale sia la norma *generale* e quale, invece, quella *speciale* tra due previsioni che regolano fattispecie che non si pongono tra loro in un rapporto di *genus a species* in senso stretto, in quanto disciplinano oggetti diversi seppure in grado di intersecarsi e sovrapporsi nell'ambito della medesima fattispecie: l'art. 1, commi 1 e 2, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, infatti, impone un vincolo di destinazione

---

<sup>23</sup> Come è noto la norma “speciale” non può che essere tale solo se posta in rapporto ad un'altra norma. Tale carattere, dunque, deriva da un «giudizio di comparazione» (N. IRTI, *L'età della decodificazione*, ed. IV, Milano 1999, (1979), pp. 53 ss.). L'argomento è rintracciabile nei diversi studi relativi alle norme eccezionali o speciali: sul punto, tra i tanti, cfr. M.S. GIANNINI, *L' analogia giuridica*, in *Jus*, 1942, p. 64; S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, p. 130). In dottrina si è tentato, poi, di distinguere tra norme “speciali” e norme “eccezionali” ricorrendo a due principali criteri: quello per *materia*, che comporta il raffronto tra diverse “branche” del diritto (cfr. F.S. BIANCHI, *Corso di diritto italiano. Principii generali sulle leggi*, Torino, 1888, p. 54; M.S. GIANNINI, *L' analogia giuridica*, op. cit., p. 65), e quello che guarda alla *struttura* della norma (cfr. ad es. P. COPPA ZUCCARI, *Diritto singolare e diritto territoriale*, Modena, 1915, pp. 80 ss.; V. GUELI, *Diritto singolare*, Milano, 1942, pp. 44 ss.; E. BETTI, *L' interpretazione della legge e degli atti giuridici*, II ed., Milano, 1971, pp. 183 ss.).

Tuttavia, ai fini di stabilire quale delle norme poste a confronto sia “speciale” rispetto all'altra, si ritiene di dover lasciare da parte le predette distinzioni, così come suggerito da quella dottrina che ha rilevato l'impossibilità di tracciare una netta linea di demarcazione tra le diverse norme *non generali* (v., ad es. F. CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro*, vol. I, Roma, 1913, p. 12; F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVIII, Milano, 1979, p. 531; L. PALADIN, *Egnaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, pp. 527 ss.) e di ricorrere a criteri *quantitativi* o *qualitativi* per verificare il carattere di “specialità” di una norma (di tali criteri dà conto F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, op. cit., 519).

Viceversa, appare preferibile adottare la definizione secondo cui “speciale” o “eccezionale” è la norma in assenza della quale andrebbe applicata quella generale, invece impedita dall'esistenza della prima (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, 1991, p. 312; F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, op. ult. cit., pp. 520 ss.). E, pertanto, la riespansione della norma generale, una volta venuta meno quella speciale, il *test* privilegiato per verificare l'effetto derogatorio prodotto da quest'ultima in danno della prima (S. ZORZETTO, *La norma speciale. Un nozione ingannevole*, Pisa, 2010, p. 43; N. IRTI, *L'età della decodificazione*, op. cit., p. 64; G.U. RESCIGNO, *Deroga*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, p. 304).

in capo ai terreni affetti da patologie specifiche; l'art. 52-*quinquies*, d.P.R. n. 327 del 2001, si occupa del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche, individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'[articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164](#), [de]i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse, e [de]gli oleodotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto».

In definitiva, con la pronuncia in commento la Corte ha determinato l'insorgenza di un'antinomia impossibile da risolvere ricorrendo ai noti criteri presi in considerazione nelle righe precedenti: un simile “pasticcio”, però, si sarebbe potuto evitare in radice se solo il Giudice delle leggi avesse deciso diversamente in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, applicando in modo corretto il criterio di *competenza*.

Una prima strada che avrebbe potuto percorrere, infatti, era quella di effettuare il sindacato sull'*intero* articolo 1, senza ricorrere allo “spacchettamento” dei commi (1 e 2, da un lato; 3, dall'altro): il vincolo urbanistico avrebbe potuto superare il *test* di legittimità costituzionale solo se si fosse posto *nel suo complesso* in linea con le norme statali in materia di opere nazionali nel settore energetico, ovvero non ne avesse ostacolato l'applicazione. Quello appena esposto, ad avviso di chi scrive, sarebbe stato il modo più corretto di impostare lo scrutinio di legittimità costituzionale, poiché la disposizione regionale avrebbe dovuto formare oggetto del giudizio della Corte non nelle sue singole “componenti”, ma *complessivamente considerata*, in modo da evitare che espunte alcune parti, rimanesse in piedi una norma potenzialmente conflittuale con la disciplina statale di cui si è detto.

Diversamente, una volta scelto di isolare il comma 3 dai primi due (legittimi) commi dell'art. 1, allora – come detto nel paragrafo precedente – sarebbe stato sufficiente dichiarare incostituzionale la deroga recata da tale norma nella parte in cui non ricomprendeva le opere energetiche ricadenti in ambiti di competenza statale.

#### **4.1. La strana soluzione offerta dalla Corte**

Come hanno risolto, invece, i giudici della Corte l'antinomia normativa?

Si legge all'ultimo capoverso del *Considerato in diritto* della sentenza n. 105 del 2017 che, una volta espunto il comma 3 dell'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, «il permanere del generale divieto di edificazione su determinati territori regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata [...] non osta, di per sé, al raggiungimento delle intese necessarie alla localizzazione di opere d'interesse strategico nazionale e, dunque, alla loro realizzazione. Ciò, infatti, discende dalle leggi dello Stato che, come la legge n. 239 del 2004, attribuiscono a quest'ultimo il potere di stabilire, in base all'interesse

nazionale e salva l'intesa con le Regioni, la localizzazione e la realizzazione di opere siffatte. Il divieto regionale, perciò, è di per sé *inoperante* davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate, e quindi limitate, dal predetto potere statale»<sup>24</sup>. In sostanza, i giudici costituzionali, pur ammettendo la sopravvivenza (ormai senza deroga alcuna) del vincolo urbanistico di cui ai primi due commi dell'impugnato art. 1, subito dopo, con un salto logico, concludono il ragionamento in favore del ricorrente che tale vincolo aveva contestato, rilevando l'«inoperatività» delle norme regionali che hanno superato il sindacato costituzionale, qualora vengano in rilievo «ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono *sovrastate*, e quindi limitate», dal potere statale di stabilire la localizzazione e la realizzazione di opere d'interesse strategico nazionale.

Tuttavia, l'operazione interpretativa che la Corte ha svolto nel suo citato passaggio per porre rimedio all'antinomia normativa generata dalla sua pronuncia non è affatto chiara e sembra presentare rilevanti profili problematici.

Dinanzi al contrasto tra una norma di legge statale e una norma di legge regionale, infatti, si sarebbe dovuto fare ricorso al criterio della competenza, che impone di risolvere tale tipologia di conflitti normativi alla luce del riparto costituzionale delle competenze di Stato e Regioni, attraverso il solo strumento a ciò deputato nel nostro ordinamento *ex* art. 134 Cost.: il sindacato di legittimità costituzionale.

Invece, nell'intento di risolvere (preventivamente) tale antinomia la Consulta ha fatto ricorso ad un criterio diverso e ulteriore non solo rispetto a quello competenziale, ma anche rispetto agli altri criteri «classici» di risoluzione delle antinomie normative passati in rassegna nel paragrafo precedente. In particolare, essa ha configurato il vincolo urbanistico regionale come «di per sé *inoperante* davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate, e quindi limitate, dal predetto potere statale». Il criterio di risoluzione del contrasto normativo, dunque, non incide né sul piano della validità delle norme in gioco, né su quello della loro efficacia, ma opera con modalità simili alla deroga: esso, a ben vedere, determina la compressione del campo di operatività della disposizione regionale, senza però determinarne l'abrogazione. Si potrebbe dire che espunta una deroga «dalla porta» (quella di cui la comma 3 del censurato art. 1), ne è rientrata un'altra «dalla finestra» (la disciplina statale in «materia» di opere energetiche di interesse nazionale).

Così facendo, tuttavia, il Giudice delle leggi ha individuato la norma applicabile in riferimento ad un caso nel quale vengono in gioco discipline che – come detto sopra – non si pongono tra loro in uno stretto

---

<sup>24</sup> Cfr. par. 5.4 del *Considerato in diritto*.

rapporto di *genus a species*: a ciò si deve aggiungere che, a differenza dell'effetto derogatorio collegato al criterio di specialità, l'"inoperatività" della norma regionale di cui parla la Corte non si regge sull'idea che la confliggente disciplina statale sia prevalente sulla norma regionale in quanto *lex specialis*, bensì sulla "preminenza" di tale disciplina, in grado di "sovrastare" la norma regionale in virtù degli interessi di cui è portatrice.

Pertanto, se probabilmente non può dirsi che la Corte abbia forgiato un vero e proprio "nuovo" criterio di risoluzione delle antinomie normative, si può, però, dire che essa ha piegato il *modus operandi* del criterio di specialità alle ragioni della "preminenza" della disciplina statale rispetto alla disciplina regionale contrastante. La specialità, dunque, nel caso di specie coinciderebbe con tale presunto carattere di "prevalenza" della normativa statale: una conclusione che lascia a dir poco insoddisfatti, anche laddove fosse da imputare ad una leggerezza della Consulta nell'argomentare.

Alla luce di tutto quanto sopra detto, che tipo di soluzione giuridica dovrà escogitare, in conclusione, il giudice chiamato a decidere su una fattispecie alla quale siano applicabili entrambe le discipline, statale e regionale, che si pongano *concretamente* in conflitto?

Scartata l'ipotesi che possa essere sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale con la quale si chieda alla Consulta l'applicazione (corretta) del criterio di competenza, poiché l'esito scontato sarebbe una pronuncia di inammissibilità<sup>25</sup>, verosimilmente l'unica via d'uscita dal *cul de sac* dell'antinomia generata dalla sentenza della Corte è il ricorso alla tecnica della interpretazione conforme, seppure pagando il prezzo di un'evidente forzatura. Il giudice, infatti, potrebbe interpretare il vincolo urbanistico di cui ai primi due commi dell'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, come un divieto operante *nei limiti consentiti dalla disciplina statale*, che richiede l'acquisizione dell'intesa con la Regione ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di opere energetiche di interesse strategico nazionale (*ex art. 52-quinquies*, comma 5, d.P.R. n. 327 del 2001): in definitiva, il divieto sarebbe applicabile a patto che non sia di ostacolo alla realizzazione di impianti energetici di rilievo nazionale dei quali sia stata già stabilita l'ubicazione nei terreni interessati dal predetto vincolo. La "forzatura", tuttavia, starebbe nel fatto che la lettera della disposizione regionale non offre nessun reale appiglio a tale operazione ermeneutica. Quest'ultima, pertanto, si ridurrebbe a un mero *escamotage* necessario al giudice per dirimere l'eventuale controversia che riguardi la realizzazione di un impianto energetico su un terreno della Regione Puglia rientrante nell'ambito di applicabilità del divieto di cui all'art. 1, l. reg. n. 41 del 2014.

---

<sup>25</sup> Dal momento che i primi due commi dell'art. 1, l. reg. Puglia n. 41 del 2014, sono stati ritenuti legittimi in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118 Cost.