

Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo "temperato"

di Anna Simonati *
(28 marzo 2019)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2019)

1. Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale ha annullato varie disposizioni (segnatamente, l'art. 6, cc. 1, 2 e 6, l'art. 7, cc. 6, 7, 8 lett. c) e 9, e l'art. 8, c. 2) della l.r. Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività – sviluppo – territorio), impugnata in via principale con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, per violazione del combinato disposto degli artt. 117, c. 2, lett. e) e lett. m), Cost.

La Regione non si è costituita, in tal modo palesando la propria intenzione di non controbattere ai rilievi espressi dall'Avvocatura dello Stato.

Le doglianze sono variegate e complesse, ma hanno un punto in comune: si basano sulla configurazione di alcune disposizioni della l. 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi dell'art. 29, c. 2 *ter* della medesima legge, in termini di norme nazionali sui livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. Ne deriva, secondo l'impostazione assunta dall'Avvocatura dello Stato – e accolta in gran parte dalla Consulta – l'illegittimità delle disposizioni regionali che, ai fini dell'avvio di attività economiche, imponevano ai privati interessati una serie di adempimenti ulteriori a quelli richiesti dalla disciplina nazionale. Ciò appare in contrasto con quanto stabilito nel c. 2 *quater* dell'art. 29 della legge n. 241 (che, come è noto, ammette la deroga da parte della normativa regionale o emessa dagli enti locali solo *in melius*), nonché (in particolare, quanto all'istituto della SCIA) dall'art. 5, l. 7 agosto 2015, n. 124, che pure consente la deroga solo per garantire "livelli ulteriori di semplificazione".

2. Nel ricorso, si evidenziano i principi con cui la normativa regionale impugnata, rendendo più gravosa la procedura per l'ottenimento del provvedimento autorizzatorio, si riteneva in contrasto: si tratta, precisamente, dei principi di accelerazione e certezza del termine del procedimento, nonché di concentrazione dei regimi amministrativi. A questo proposito, si segnala come la stessa Corte costituzionale nel recente passato abbia ricondotto la disciplina della SCIA ai livelli essenziali delle prestazioni^[1]. Emerge, inoltre, la massima valorizzazione dei corollari del criterio del buon andamento, che impongono il rispetto di termini determinati e sufficientemente brevi per l'assunzione delle decisioni e vietano di imporre ai privati di districarsi fra un numero eccessivo di procedure attivabili. Nella medesima prospettiva si pone la doglianza relativa al c. 2 dell'art. 6, l.r. Abruzzo n. 51/2017, limitatamente alla previsione di un termine (di sessanta giorni) doppio rispetto a quello fissato nell'art. 19, l. n. 241/1990 con riferimento alla SCIA, per la regolarizzazione della fattispecie.

Inoltre, in particolare con riferimento all'art. 6, c. 1, della legge impugnata, si registra la previsione di una procedura per la presentazione della SCIA in vista dello svolgimento di attività produttive, diversa da quella disciplinata in via generale (in ottemperanza a quanto a sua volta prescritto nella l. n. 124/2015) dal d. lgs. 30 giugno 2016, n. 126. Ne deriverebbe la violazione del principio di uguaglianza delle condizioni di svolgimento dell'attività di impresa, che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale. Su questo fronte, è interessante sottolineare come l'Avvocatura non si sia limitata a

richiamare il decreto del 2016, ma abbia sottolineato, altresì, che il suo contenuto era stato oggetto di negoziazione – e dunque di accordi condivisi dagli enti territoriali – in seno alla Conferenza unificata. Questo dato appare di per sé rilevante, poiché ancora la vincolatività della disposizione nazionale non solo e non tanto al suo legame diretto con i parametri di efficienza riconducibili alle norme costituzionali, ma anche all'espressione di un criterio di buona fede nei rapporti interistituzionali.

Un altro profilo di criticità dell'art. 6, c. 1, impugnato, che emerge dal ricorso e lambisce il principio di semplificazione amministrativa da un diverso punto di vista, concerne l'ampliamento dell'utilizzo del fascicolo informatico di impresa, regolato dal d. lgs. 25 novembre 2016, n. 2019 (anch'esso attuativo delle deleghe contenute nella l. n. 124/2015). In quella sede, infatti, la definizione delle modalità di utilizzo dell'istituto erano rimesse all'emanazione di un apposito decreto del Ministero dello sviluppo economico: riservate, dunque, allo Stato, non demandate all'autonomia regionale.

Quanto al c. 2 dell'art. 6, il ricorrente lamenta (oltre a quanto già segnalato) l'eccessiva limitazione (in particolare, alla sussistenza di vincoli ambientali, culturali o paesaggistici e alla necessità di evitare gravi rischi per la salute pubblica, l'ambiente e la sicurezza sui luoghi di lavoro) degli interessi la cui protezione può richiedere ulteriori approfondimenti da parte dell'autorità competente (e, di conseguenza, giustificare la minore celerità della decisione). Si rileva, precisamente, che gli interessi che stanno alla base della deroga nella norma abruzzese non coprono tutti i settori parallelamente indicati nella disciplina nazionale.

Il c. 6 del medesimo art. 6 è ritenuto illegittimo, poi, poiché, rimettendo alla giunta regionale il compito di individuare i casi in cui si applica la comunicazione unica regionale, non tiene conto dell'esistenza sul punto di apposita normativa statale, peraltro attuativa di quella europea. In tal modo, si innescherebbe un pericoloso circolo vizioso basato sulla sovrapposizione fra livelli normativi, che, a giudizio del ricorrente, potrebbe risultare giustificato esclusivamente se producesse una consistente semplificazione del sistema, il che non pare configurarsi nel caso di specie. Su questo fronte, è interessante rilevare come l'Avvocatura dello Stato abbia precisato che la deroga nella legislazione regionale non sarebbe vietata in assoluto, ma lo è proprio poiché non risulta in concreto foriera di benefici sufficientemente intensi in termini di (auspicata) semplificazione.

Ancora, l'art. 7 della legge abruzzese suscita la perplessità del ricorrente poiché, nel disciplinare la conferenza di servizi, omette di quantificare con esattezza la durata del termine entro il quale i privati interessati e l'amministrazione devono ultimare una serie di adempimenti, né sul punto rinvia alla normativa nazionale. Ciò impatterebbe negativamente sulla formazione del silenzio assenso, in vista della quale la tempistica assume profili di incertezza.

Considerazioni settoriali, ma sostanzialmente analoghe, sono svolte con riferimento alla disciplina della VIA, che la normativa abruzzese configura come procedimento autonomo rispetto a quello preordinato al rilascio dell'autorizzazione; in questo caso, peraltro, alle doglianze di portata generale si aggiunge la lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ex art. 117, c. 2, lett. s), Cost.

Quanto alle modalità di svolgimento dell'attività, poi, la legge regionale, discostandosi dalla scelta effettuata dal legislatore statale, prevede solo la possibilità di procedere in modalità telematica, mentre questa dovrebbe rappresentare la regola.

Si osserva, altresì, che le disposizioni impugnate non tengono distinte – discostandosi nuovamente dall'orientamento seguito nella l. n. 241/1990 – le fattispecie in cui sono coinvolte autorità preposte alla cura di interessi "sensibili". Del resto, la possibilità che sia emesso un provvedimento di rigetto dell'istanza è prevista esclusivamente a fronte di "vizi

e carenze tecniche insanabili” del progetto, mentre non è contemplata ove si contesti, più radicalmente, la stessa localizzazione dell’intervento (cioè nel caso della cosiddetta “opzione zero”): anche su questo fronte, si ravvisa la violazione dell’art. 117, c. 2, lett. s), Cost., poiché di fatto il legislatore abruzzese ha negato all’autorità la possibilità di opporre un diniego “secco” alla richiesta, obbligandola eventualmente a formulare una controproposta.

È coerente la censura correlata alla previsione di un caso di silenzio assenso a seguito della conferenza di servizi, che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19 e 20, l. n. 241/1990 (e alla luce dell’orientamento seguito dal Consiglio di Stato in sede consultiva) [2], non è praticabile a fronte di istanze private nei settori “sensibili”.

Infine, si ravvisa l’illegittimità (nuovamente, rispetto all’art. 117, c. 2, lett. s), Cost., in relazione anche al contenuto del d. lgs. n. 152/2006) dell’art. 8, c. 2, l.r. Abruzzo n. 51/2017, il quale, letto in combinato disposto con il precedente art. 6, c. 7, ammette che lo svolgimento dell’attività da parte del privato sia vietato esclusivamente in presenza di “irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l’ambiente o l’ordine pubblico”, senza consentire all’autorità competente di graduare le conseguenze dell’infrazione a seconda della sua gravità, avvalendosi di un rosa più ampia di misure (diffida, accompagnata o meno da sospensione dell’attività; chiusura dell’installazione, accompagnata o meno da revoca dell’autorizzazione).

3. La Consulta, procedendo nell’analisi in base a un criterio sistematico, si sofferma innanzi tutto sulle censure relative all’introduzione – in luogo dei procedimenti ordinari preordinati all’autorizzazione per l’avvio, lo svolgimento, la trasformazione e la cessazione di attività economiche, nonché per la realizzazione e la messa in sicurezza degli impianti a ciò funzionali – di una comunicazione unica regionale allo sportello unico per le attività produttive. Sono ripercorse le norme interposte[3], che devono rappresentare un punto di riferimento essenziale per risolvere la questione e se ne deduce l’illegittimità costituzionale della disciplina regionale. L’argomentazione svolta nella sentenza è interessante sotto molteplici angolazioni.

Si rileva che, nonostante quanto asserito dal legislatore abruzzese, la normativa impugnata non andava affatto nel senso della semplificazione del sistema, poiché introduceva un meccanismo di comunicazione per l’ottenimento del provvedimento diverso da quello predisposto a livello nazionale. La complicazione, dunque, consisteva non solo nella sostituzione con tale meccanismo di quello regolato dalla disciplina centrale, ma anche nella necessità che gli operatori verificassero attentamente, prima di attivarsi, quale procedura dovesse di volta in volta essere instaurata.

Al di là di questo, però, rileva la precisazione, effettuata dalla Consulta, per cui legittimamente la normativa regionale – nel pieno rispetto della distribuzione delle competenze fra livelli istituzionali – potrebbe, proprio in nome della semplificazione, incidere su disposizioni statali che regolano procedimenti settoriali, per snellire (per esempio, riducendo la durata dei termini) o eliminare singole fasi procedurali. Su questo fronte, può essere espresso un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, la Corte pratica un atteggiamento, per così dire, “sostanzialistico” rispetto all’autoqualificazione della portata normativa delle leggi (regionali)[4]: la pretesa funzione di semplificazione a cui i singoli interventi dichiaratamente si riallacciano, quindi, va verificata volta per volta. In secondo luogo, emerge il rilievo essenziale del principio di parità di trattamento, che richiede la formulazione di regole uniformi, quanto meno nei sommi capi, sull’intero territorio nazionale; in tal senso, l’efficacia assorbente della determinazione dei livelli essenziali da parte delle disposizioni centrali tende a dilatarsi,

con conseguente compressione dei margini di autonomia spettanti ai legislatori regionali. Ciò, del resto, si inserisce nel quadro dell'orientamento, in base al quale i profili procedurali delineati dallo Stato possono essere derogati solo eccezionalmente, in presenza di esigenze prevalenti[5], fra le quali l'interesse alla semplificazione è annoverato senza incertezze.

Inoltre, può rilevarsi come nella sentenza in commento sia accolta l'idea per cui l'attuazione del principio di semplificazione passa quasi necessariamente per la contrazione della tempistica delle decisioni amministrative. Non a caso, a parere della Consulta, anche per quanto concerne le disposizioni relative ai procedimenti in cui non sia necessario svolgere la conferenza di servizi, la normativa regionale – non contenendo alcun rinvio alla disciplina nazionale di cui alla l. n. 241/1990 – configura un sistema da cui emergono palesi profili di incertezza del termine entro il quale il procedimento deve concludersi, ogni qual volta il SUAP chieda all'istante di produrre documentazione integrativa. Ne deriva la violazione delle regole nazionali sui livelli essenziali delle prestazioni, a cui può essere pacificamente ricondotto, appunto, il rispetto dei termini per lo svolgimento delle funzioni istituzionali[6].

In proposito, la Corte svolge qualche considerazione ulteriore. In particolare, censura la fissazione da parte del legislatore abruzzese di un lasso temporale più ampio di quello indicato nella disciplina statale, a disposizione del privato per l'adeguamento dell'attività alle indicazioni provenienti dall'amministrazione. Osserva, infatti, che la durata massima del procedimento stabilita dal legislatore nazionale deve costituire un limite invalicabile[7], anche ove la previsione di termini più lunghi possa operare in concreto a vantaggio del privato direttamente coinvolto. La soluzione opposta produrrebbe una lesione ingiustificata (non solo e non tanto dell'interesse pubblico, quanto soprattutto) dell'interesse dei terzi, eventualmente desiderosi di evitare tale "regolarizzazione".

In base a queste argomentazioni, la Consulta estende la declaratoria di illegittimità alle disposizioni richiamate da quella annullata, benché non direttamente ed esplicitamente impugnate. Si pone, dunque, il problema del rispetto, nella sentenza in esame, del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato. Come è noto, l'applicazione di tale criterio ai giudizi di legittimità costituzionale (anche a quelli promossi in via principale) deriva dall'art. 27, l. 11 marzo 1953, n. 87, il quale, tuttavia, prevede anche la possibilità per la Consulta di derogarvi, assegnandole il potere di indicare le disposizioni, la cui illegittimità derivi dalla decisione adottata. La *ratio* della norma (come evidenziato nella relazione illustrativa) sta nell'intento di evitare che all'eliminazione di una previsione consegua la sopravvivenza di quelle – parimenti illegittime – che ne rappresentano derivazione. La Corte, però, ha talora utilizzato questa clausola in modo estensivo, applicando il relativo potere ove la violazione costituzionale derivasse dal combinato disposto della previsione impugnata congiuntamente ad altre non impugnate, oppure laddove l'una richiamasse le altre, ovvero ancora qualora si ravvisasse una sostanziale analogia fra la regola impugnata e le altre[8].

4. L'*iter* argomentativo dimostra come la Consulta abbia tenuto in grande considerazione la necessità di ponderare adeguatamente tutti gli interessi, in particolare quelli "sensibili". Infatti, fra le censure di legittimità accolte compaiono quelle relative alle disposizioni abruzzesi che escludevano dall'ambito applicativo della procedura semplificata una gamma di istanze più circoscritta di quella individuata nell'art. 19, l. n. 241/1990. Inoltre, la Consulta accoglie le censure mosse alla mancata differenziazione, nell'ambito della disciplina abruzzese della conferenza di servizi, della considerazione degli interessi

“sensibili”, indicati come meritevoli di particolare ponderazione nella l. n. 241/1990.

La Corte, conformemente alla propria giurisprudenza pregressa[9], nega che la disciplina della conferenza di servizi globalmente considerata ponga ed imponga livelli essenziali delle prestazioni. D'altro canto, essa ben può costituire l'ambito di applicazione delle regole sul silenzio assenso[10]. Quest'ultimo, a livello nazionale, rappresenta terreno di armonizzazione fra le esigenze di speditezza dell'attività amministrativa e la necessità di riservare particolare rigore alla valutazione di interessi di peculiare rilievo; pertanto, pone un parametro di tutela che non può essere pretermesso dai legislatori regionali. Quello abruzzese, al contrario, non solo non dedicava disposizioni specifiche alla protezione degli interessi “sensibili”, ma neppure li richiama mediante clausole generali di rinvio nella legislazione generale in materia di procedimento amministrativo. Così facendo, ha violato un parametro di uniformità che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale.

Del resto, la Corte costituzionale riconosce la medesima funzione compromissoria fra opposti valori (quello dell'accelerazione procedimentale e quello della semplificazione) anche nelle disposizioni nazionali che riconducono a unità i procedimenti relativi ai progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale. In tale ambito, la configurazione del provvedimento regionale come comprensivo (e non sostitutivo) delle altre autorizzazioni non può che rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato[11], né la suddivisione del procedimento pare giustificata dall'esigenza di apprestare maggiore tutela dell'ambiente.

La violazione della competenza legislativa esclusiva statale sussiste, poi, a parere della Consulta, nelle disposizioni regionali che escludono di fatto il rigetto dell'istanza per dissenso assoluto sulla localizzazione dell'intervento, anche laddove siano coinvolti interessi di tutela ambientale o culturale. Il potere di vietare la realizzazione di progetti lesivi di siffatti interessi deriva dalla previsione, nel D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, del piano paesaggistico quale strumento prevalente rispetto agli strumenti urbanistici[12]. Anche la mancata esclusione della formazione del silenzio assenso nei casi in cui siano coinvolti gli interessi “sensibili” risulta illegittima, in quanto contrasta con la previsione di principio, di cui all'art. 20, c. 4, l. n. 241/1990, che salvaguarda con particolare intensità questo tipo di istanze, richiedendo una presa di posizione espressa da parte dell'amministrazione.

Considerazioni sostanzialmente analoghe sono espresse con riferimento alla norma regionale che imponeva all'amministrazione di concedere al privato, nei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, un termine non inferiore a centottanta giorni per la regolarizzazione dell'attività. A questo proposito, peraltro, la Corte precisa ulteriormente che, affievolendo le sanzioni per l'esercizio dell'attività in assenza o in violazione del provvedimento, il legislatore abruzzese aveva operato una semplificazione inammissibile.

5. Infine, meritano un cenno altre due questioni, che emergono nella sentenza, le quali, pur essendo tra loro difformi, sono accomunate dalla rilevanza in termini essenzialmente “metodologici”.

In primo luogo, è interessante notare che la Corte, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 7, c. 6, lett. a) e b), l.r. Abruzzo n. 51/2017 nella parte in cui non rinviava espressamente all'art. 2, c. 7, l. n. 241/1990 per quantificare il termine entro il quale l'istante deve produrre, se del caso, documentazione integrativa, sottolinea che un intervento meramente ablativo della norma ritenuta illegittima risulterebbe ancora più lesivo dei diritti partecipativi dei privati. Evidenza, dunque, come la soluzione della sentenza “additiva”[13] sia l'unica

praticabile nella fattispecie. Essa, infatti, consente alla Consulta di non oltrepassare i confini delle proprie attribuzioni (che le impedirebbero di riformulare la disposizione impugnata, fissando in via autonoma il termine da rispettare) e nel contempo, imponendo l'applicazione delle pertinenti regole statali di riferimento, assicura il rispetto dei principi procedurali. La l. n. 241/1990, pertanto, viene utilizzata come legge "cornice", in grado di integrare automaticamente la disciplina abruzzese. Quanto all'ampiezza del potere comunque riconosciuto al legislatore regionale, la lettura complessiva della sentenza suggerisce che, ove questi decidesse di intervenire sul punto in maniera esaustiva (eventualmente, anche ponendo livelli ulteriori di semplificazione amministrativa), ciò potrebbe determinare la parallela compressione dell'efficacia sul territorio locale delle previsioni nazionali, non indiscriminatamente ma soltanto a determinate condizioni. Precisamente, pare di poter dire che la normativa regionale in ipotesi "proattiva" risulterebbe compatibile con i parametri costituzionali esclusivamente qualora la semplificazione vi risultasse calibrata in modo tale da non intaccare la parità di trattamento, in relazione anche alla protezione di alcuni interessi di primario rilievo, insuscettibili di compressione.

In secondo luogo, per quanto riguarda le censure relative alla mancata adozione delle modalità telematiche come meccanismo normale di svolgimento della conferenza di servizi decisoria, la Corte, dopo un'attenta ricostruzione delle complesse disposizioni nazionali, si limita a prendere atto del fatto che, a differenza di quanto erroneamente ricostruito dal ricorrente, il legislatore abruzzese ha inteso disciplinare la conferenza di servizi simultanea, per cui la l. n. 241/1990 non richiede obbligatoriamente lo svolgimento in via telematica. Non si ravvisa, pertanto, alcuna illegittimità. Ciò non significa, tuttavia, che la Consulta abbia negato la configurazione del principio *digital first*^[14], in particolare rispetto allo svolgimento di conferenze di servizi, come corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni. *A contrario*, anzi, dall'attenzione con cui si è verificata la diversità dell'ambito applicativo delle due norme, può forse desumersi che, ove si fosse ravvisata una coincidenza sul punto, non si sarebbe potuta negare l'illegittimità della disposizione regionale impugnata, proprio per contrasto con il "principio di digitalizzazione" dell'attività amministrativa.

6. La pronuncia analizzata, pur nell'estrema complessità del suo contenuto, risulta guidata da un concetto-chiave: la valorizzazione della competenza nazionale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che delimita e circoscrive in maniera piuttosto rigorosa la creatività dei legislatori regionali. Sembra di poter dire, al riguardo, che la Consulta è attualmente alla ricerca di un punto di equilibrio fra le spinte autonomistiche e quelle centripete, con l'intento di prevenire e sopire conflitti da sempre immanenti all'ordinamento. La progressiva trasformazione della portata normativa della l. n. 241/1990 (da legge "sul" procedimento – o, meglio, su alcuni profili salienti del procedimento – a legge "del" procedimento) consente attualmente di individuare nel suo articolato una serie di criteri generali di buona amministrazione invalicabili^[15]. L'elemento comune che li contraddistingue pare poter essere tendenzialmente indicato nell'imposizione di una sorta di "*due process of law*"^[16] per l'assunzione delle decisioni pubbliche, le cui variegate componenti constano di elementi a tratti potenzialmente confliggenti. Fra questi, spiccano quelli esaminati dalla Corte nella sentenza n. 246/2018: durata ragionevole dell'*iter* deliberativo e semplificazione (anche mediante incentivazione all'eliminazione di singoli momenti procedurali), da un lato; completezza dell'istruttoria (anche con riferimento

alla necessaria considerazione degli interessi “sensibili”), dall’altro lato[17].

Rispetto al passato, inoltre, è in parte mutata la percezione dell’efficacia della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni per il godimento dei diritti civili e sociali. Inizialmente, infatti, la Corte, pur riconoscendo il potere del legislatore nazionale di intervenire in tutte le materie per assicurare il godimento del contenuto essenziale di tali diritti[18], negava che ciò potesse “trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo drasticamente il ruolo delle regioni” [19]. Oggi questa precisazione ha perso intensità e la clausola di cui all’art. 117, c. 2, lett. m), Cost., è utilizzata proprio per spostare l’ago della bilancia competenziale a vantaggio del legislatore statale, che accumula e via via sedimenta una serie di poteri “riservati”, in una tendenza accentratrice che al momento sembra difficilmente arrestabile.

Soprattutto in vista della deroga settoriale ai principi, poi, è di primario rilievo il criterio della consensualità, che, a seguito di negoziazione fra i livelli istituzionali, consente di raggiungere esiti altrimenti impraticabili. Da questo punto di vista, la Consulta sottolinea che il d. lgs. n. 126/2016 ha subordinato alla stipulazione di intese in sede di Conferenza unificata la previsione nella legislazione regionale dell’utilizzo obbligatorio di moduli standardizzati per la presentazione delle istanze preordinate allo svolgimento di attività produttive. In tal modo, si è tentato di contemperare l’esigenza generale di semplificazione procedurale con il mantenimento e la piena espressione delle competenze legislative residuali e concorrenti da parte delle regioni. Nella sentenza, la Corte rimarca che il coinvolgimento della Conferenza unificata non rappresenta una novità assoluta. Nel recente passato, infatti, in altre occasioni le sono stati affidati compiti, per così dire, di ausilio alla realizzazione concreta del principio di leale cooperazione fra livelli istituzionali. Del resto, le regole sull’azione di coordinamento fra livelli istituzionali svolta in sede di Conferenza sono state a loro volta ricondotte ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all’art. 117, c. 2, lett. e), m) e r), Cost.[20]. La valorizzazione del momento consensuale nei rapporti interistituzionali, dunque, può determinare un legittimo spostamento nei confini fra le rispettive competenze normative e la delimitazione del potere dello Stato di definire i contorni delle prestazioni che devono essere assicurate uniformemente a tutti. D’altro canto, dalla pronuncia emerge la percezione della complessità quale caratteristica immanente e ineliminabile anche dei rapporti “verticali” con gli amministrati. Da tale concezione deriva che, pur laddove apparentemente l’interlocutore privato sia uno solo, la possibile presenza di controinteressati in posizioni antagoniste può e deve essere data per scontata. Ne consegue ulteriormente il divieto di assecondare scelte normative tali da determinare la percezione “monolitica” delle esigenze in gioco e, dunque, la pretermissione di alcune delle parti. Pertanto, una chiave di lettura unitaria è forse rintracciabile nella consapevolezza dell’esigenza di considerare i rapporti amministrativi (fra le varie autorità, fra queste e gli amministrati) come relazioni comunque plurisoggettive.

* Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università di Trento

[1] V., per esempio: C. cost., 27 giugno 2012, n. 164 (richiamata nel ricorso dall’Avvocatura dello Stato), in *Giur. cost.*, 2012, 3, 2233 (annotata, fra gli altri, da S. BENINI, *Nota a Corte cost., sentt. nn. 203, 188 e 164 del 2012*, in *Foro it.*, 2013, I, 42 ss., e da A. VENTURI, *La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) tra livelli essenziali delle prestazioni e “dematerializzazione”*, in questa *Rivista*, 2012, 1182 ss.); C. cost. 16 luglio

2012, n. 188, in *Giur. cost.*, 2012, 4, 2731 (con nota di D. PARIS, *Le sentenze interpretative di rigetto (e di inammissibilità) nel giudizio in via principale*, in *Giur. It.*, 2013, 1519 ss., di S. BENINI, *Nota a Corte cost., sentt. nn. 203, 188 e 164 del 2012 cit.*, e di E. BOSCOLO, *S.C.I.A. e poteri in autotutela*, in *Urb. app.*, 2012, 1008 ss.); C. cost., 9 maggio 2014, n. 121, in *Giur. cost.*, 2014, 3, 2118. Infine, v. C. cost., 9 marzo 2016, n. 49, in *Giur. it.*, 2016, con nota di P. VIPIANA, *I poteri amministrativi a seguito di SCIA al vaglio della Consulta*, 2234 ss. (e sul punto sia consentito richiamare anche A. SIMONATI, *La disciplina della SCIA edilizia fra principi del governo del territorio e semplificazione amministrativa*, in questa *Rivista*, 2016, 580 ss.).

[2] V. Cons. St., sez. cons. atti normativi, parere 13 luglio 2016, n. 1640, richiamato dall'Avvocatura dello Stato nel ricorso. In proposito v. in dottrina, per esempio: C. VITALE, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: il parere del Consiglio di Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 95 ss.; A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis, legge n. 241/1990): dovere di istruttoria e potere di autotutela. Commento al parere n. 1640/16 del Consiglio di Stato su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, in *F. amm.*, 2016, 1657 ss.; P. MARZARO, *Il coordinamento orizzontale tra amministrazioni: l'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 dopo l'intervento del Consiglio di Stato. Rilevanza dell'istituto nella gestione dell'interesse paesaggistico e rapporti con la conferenza di servizi*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 10 ss.; G. SCIULLO, *Gli "interessi sensibili" nel parere n. 1640/2016 del Consiglio di Stato*, in *GiustAmm.it*, 2016, 9, 4 pp., e IDEM, *Gli "interessi sensibili" in recenti prese di posizione del Consiglio di Stato*, nota a Cons. Stato sez. cons. atti normativi 13 luglio 2016, n. 1640; Cons. Stato ad. plen. 27 luglio 2016, n. 17, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 56 ss.

[3] Come è noto, la Corte costituzionale da tempo si avvale, nello svolgimento dello scrutinio di legittimità delle fonti, della nozione di "norme interposte" per designare le disposizioni non contenute nella Costituzione, ma che di questa rappresentano immediata attuazione e dunque fungono da parametro di valutazione della questione di legittimità. Sulla nozione di "norma interposta", v. per esempio: S.M. CICONETTI, *Tipologia, funzione, grado e forza delle norme interposte*, in *Dir. società*, 2011, 721 ss., e IDEM, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, nota a C. Cost. 24 ottobre 2007, n. 348, in *Giur. cost.*, 2008, 565 ss.; C. SALVI, *Diritti umani, norme interposte e rendita fondiaria. A proposito di Corte costituzionale 181/2011*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 339 ss.; P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Dir. umani e dir. intern.*, 2008, 311 ss.; F. CINTIOLI, *Norma interposta, società in house e "identità" dell'ordinamento nazionale. Riflessioni alla prima lettura di Corte costituzionale n. 439 del 2008*, in *Giust. amm.*, 2008, 4, 137 ss.; V. ALONZI, *Le norme interposte e il diritto comunitario*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2005, 6, 4, 400 ss.; M. SICLARI, *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio. La tecnica delle "norme interposte"*, in *F. it.*, 1998, 377 ss.; P. NACCI GIOCOLI, *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1982, 1875 ss.

[4] A proposito della valenza giuridica dell'autoqualificazione normativa la Consulta ha avuto modo di esprimersi in passato soprattutto con riferimento alla portata della legislazione statale rispetto a quella regionale. V., per esempio: C. cost., 16 luglio 1991, n. 349, in *Giur. cost.*, 1991, con nota di A. PAOLETTI, *Grandi riforme e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni. Il problema dell'autoqualificazione*, 3150 ss.; C. cost., 23 novembre 2007, n. 387, *ivi*, 2007, con nota di S. BOCCALATTE, *Annullare il nulla? Osservazioni minime in tema di autoqualificazione della "base giuridica" della legge*, 4344 ss.; C. cost., 20 novembre 2009, n. 297, *ivi*, con nota di A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, *ivi*, 4534 ss.

[5] Nella sentenza sono richiamate varie decisioni recenti della Consulta. Per esempio, v.: C. cost., 20 marzo 2018, n. 87, in www.federalismi.it, 2018, n. 10; C. cost., 4 maggio 2018, n. 94, in *Giur. cost.*, 2018, con nota di G. RIVOSECCHI, *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sul calcolo dell'equilibrio favorevole alle autonomie territoriali*, 1047 ss.; C. cost., 27 giugno 2018, n. 137, in www.federalismi.it, 2018, con nota di V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in www.forumcostituzionale.it, 12 pp.; C. cost., 5 luglio 2018, n. 140, in www.federalismi.it, con nota di E. BONELLI, *Effettività del sistema sanzionatorio edilizio e tutela dei diritti fondamentali protetti dalla Cedu*, 19 dicembre 2018, 21 pp., nonché di M. GALDI, *Incostituzionalità della previsione di linee guida regionali in tema di acquisizione al patrimonio comunale di immobili abusivi e limiti delle leggi provvedimento. Un commento a prima lettura di C. cost., 5 luglio 2018, n. 140*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 3, 18 pp., e di M. LO CURTO, *"Governo del territorio" e abusi di competenza (?). La Corte costituzionale demolisce la l.r. Campania n. 19/2017*, in www.giustamm.it, 2018, n. 7, 16 pp.

[6] Con riguardo specificamente a questo profilo, nell'ambito della dottrina sul principio di tempestività

dell'azione amministrativa e sul dovere di provvedere, v. di recente, per esempio: A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, 2013; M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in A. CONTIERI, F. FRANCARIO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010, 57 ss.; D. VESE, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 779 ss.

[7] Per esempio, v. in proposito C. cost., 24 luglio 2012, n. 207 (richiamata nella sentenza in commento), in www.forumcostituzionale.it; v. la nota di M. MALO, *Paesaggio: la Corte costituzionale ne ribadisce il valore costituzionale fondamentale, ma "avalla" il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, in nome dei "livelli essenziali delle prestazioni"*, in questa *Rivista*, 2013, 231 ss.

[8] V., per esempio, C. cost., 18 dicembre 2009, n. 333 (in *Giur. cost.*, 2009, con nota di M. CAIANIELLO, *Giudizio abbreviato a seguito di nuove contestazioni. Il prevalere delle tutele difensive sulle logiche negoziali*, 4957 ss.); C. cost., 13 marzo 2009, n. 74 (in questa *Rivista*, 2009, con nota di G.G. CARBONI, *La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge della sul "federalismo fiscale"*, 718 ss.); C. cost., 24 luglio 2009, n. 250 (in *Riv. giur. ambiente*, 2009, con nota di F. DI DIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale*, 953 ss.). Qualora la dichiarazione di illegittimità consequenziale sia espressa nell'ambito di un giudizio in via principale, essa opera comunque esclusivamente rispetto a disposizioni racchiuse nella medesima legge ovvero, se l'oggetto del giudizio è una fonte regionale, in leggi emesse dalla stessa regione: v., per esempio, C. cost., 8 maggio 2009, n. 138 (in *Giur. cost.*, 2009, con nota di R. CHIEPPA, *A proposito di illegittimità consequenziale e poteri d'ufficio della Corte*, 1404 ss; v. anche la nota di D. CHINNI, *Processo costituzionale e illegittimità consequenziale. Spunti a margine di alcune osservazioni compiute dalla Corte nella sentenza n. 138/2009*, in *Istituz. federalismo*, 2009, 597 ss.). In proposito, è interessante M. BELLOCCI, T. GIOVANNETTI, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'Incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria*, 2010, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20219_Tipologia_decisioni.pdf.

[9] V. C. cost., 11 luglio 2012, n. 179 (richiamata nella sentenza in commento), in *F. amm. CdS*, 2012, 2476; in proposito, in dottrina, v., per esempio, S. PARISI, *Argomentare e centralizzare: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in www.rivistaaic.it, 2016, 2, 23 pp., e L. VIOLINI, A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in questa *Rivista*, 2012, 957 ss.

[10] In proposito, anche la Consulta – come l'Avvocatura di Stato nel suo ricorso: v. *supra*, sub nota 2 – richiama Cons. Stato, ad. comm. spec., parere n. 1640/2016.

[11] In proposito, nella sentenza è richiamata C. cost., 14 novembre 2018, n. 198, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it); in dottrina, v., per esempio, M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in www.federalismi.it, 9 gennaio 2019, 28 pp.

[12] Nella sentenza in commento è richiamata sul punto C. cost., 23 luglio 2018, n. 172, in *F. it.*, 2018, I, con nota di G. D'AURIA, 3829 ss.

[13] A proposito delle sentenze additive della Corte costituzionale in generale, in dottrina v., per esempio: F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze "additive di procedura"*, in *Osserv. Cost.*, 2016, 3, 14 pp.; R. ROMBOLI, *Sull'esistenza di scelte riservate alla discrezionalità del legislatore: la sindacabilità delle regole di tecnica legislativa e l'utilizzo delle sentenze additive di principio*, in *Percorsi cost.*, 2010, 2-3, 67 ss.; A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle sentenze additive di principio nella prassi dei giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 2002, 3435 ss.; M. GALLO, *Il fascino indiscreto delle sentenze additive della Corte Costituzionale*, in *Critica dir.*, 2000, 2, 119 ss.; G.P. DOLSO, *Le sentenze additive di principio: profili ricostruttivi e prospettive*, in *Giur. cost.*, 1999, 4111 ss.; G. PARODI, *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni. Le sentenze additive di principio*, in *F. it.*, 1998, 3, 5, 160 ss.; M. BIGNAMI, *Brevi osservazioni sulla nozione di additività nelle decisioni della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, 1243 ss.; G. D'ORAZIO, *Le sentenze costituzionali additive tra esaltazione e contestazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 61 ss.; A. PUGIOTTO, *Dottrina del diritto vivente e ridefinizione delle sentenze additive*, in *Giur. cost.*, 1992, 3672 ss.; P. RICCARDI, *Riflessi delle cosiddette sentenze additive della corte costituzionale*, in *F. padano*, 1971, 10, 3, 25 ss.; C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della corte costituzionale*, in *Scritti ambrosini*, 1970, 1133 ss.

[14] Come è noto, la l. 7 agosto 2015, n. 124, formalizzando la delega normativa al Governo, ha codificato il principio *digital first*; il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 ha introdotto per molti aspetti una vera e propria necessità del ricorso alle tecnologie informatiche. In proposito, v., per esempio, C. LEONE, *Il principio "digital first": obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015*, in *GiustAmm*, 2016, 6, 8 pp. V. anche, per esempio: S. CALZOLAIO, *"Digital (and privacy) by default". L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. storia cost.*, 2016, 31, 185 ss.; E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 148 ss.; B. CAROTTI, *Il correttivo al Codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma (Commento a d.lg. 13 dicembre 2017, n. 217)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 131 ss., e IDEM, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo Codice. Commento a d.lg. 26 agosto 2016, n. 179*, *ivi*, 2017, 7 ss.; A. LAZZARO, *Informazione e comunicazione digitale nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. dei media*, 2018, 2, 12 pp.; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, *ivi*, 2018, 2, 12 pp.; A. DELL'ORFANO, *La dematerializzazione dei rapporti con la P.A.*, in *federalismi.it*, 2016, 8, 28 pp.

[15] V. in dottrina a questo proposito, per esempio, M. CORRADINO, *I principi di garanzia quali limiti alla potestà legislativa regionale in materia di procedimento amministrativo*, in www.federalismi.it, 2006, n. 18, 19 pp.

[16] In prospettiva generale, sul *due process of law* nel diritto amministrativo (nazionale o sovranazionale) v., per esempio: B. RAGANELLI, *"Due process of law" e concorrenza in Europa*, in *GiustAmm.it*, 2018, 3, 30 pp.; G. DELLA CANANEA, *La "Lingua dei diritti" nel dialogo tra le corti nazionali ed europee: permanenze o discontinuità?*, in *D. amm.*, 2010, 85 ss., e IDEM, *Una indebita limitazione del due process of law da parte delle Nazioni Unite e dell'Unione europea*, nota a Trib. CE 21 settembre 2005 (causa T-306/01) e Trib. CE 21 settembre 2005 (causa T-315/01), in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 155 ss.

[17] Nella dottrina recente, specificamente su questo profilo v., per esempio, L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in www.federalismi.it, 2019, n. 1, 20 pp.; v. anche i riferimenti bibliografici *ivi* indicati.

[18] V., per esempio: C. cost., 14 ottobre 2005, n. 383, in www.forumcostituzionale.it, 2005, con nota di Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in questa *Rivista*, 2006, 422 ss.; C. cost., 19 luglio 2005, n. 285, in *Giur. cost.*, 2005, con nota di P. CARETTI, *Le competenze in materia di spettacolo: la Corte "riscrive" il decreto legislativo in tema di cinematografia*, 2830 ss. e di G. DEMURO, *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in www.forumcostituzionale.it, 18 maggio 2006, 5 pp.; C. cost., 28 giugno 2006, n. 248, in *F. amm. CdS*, 2006, 1714.

[19] In questi termini, v. C. cost., 26 giugno 2002, n. 282, in questa *Rivista*, 2002, con nota di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante, chiarimento*, 1445 ss. La sentenza ha alimentato un interessante dibattito dottrinale. V., per esempio: M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Istit. Fed.*, 2003, 613 ss., nonché IDEM, *La questione della tutela del nucleo essenziale dei diritti del nuovo assetto autonomistico*, in *Percorsi cost.*, 2010, 149 ss.; Q. CAMERLENGO, *La saggezza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 647 ss., nonché IDEM, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Istit. Fed.*, 2002, 685 ss.; F. BIONDI, *L'interruzione di gravidanza fra Stato e Regioni in una decisione del giudice amministrativo*, in *Quad. cost.*, 2011, 412 ss.; M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana.*, in *Quad. cost.*, 2012, 455 ss.; C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in www.rivistaaic.it, 2016, 2, 11 pp.; E. CAVASINO, *La Corte costituzionale ed i "principi generali che regolano l'attività terapeutica"*, in *Quad. cost.*, 2003, 153 ss., nonché EADEM, *I "vincoli" alla potestà legislativa regionale in materia di "tutela della salute" tra libertà della scienza e disciplina costituzionale dei trattamenti sanitari*, in *Giur. cost.*, 2002, 3282 ss.; E. CHELI, *Scienza, tecnica e diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2017, 1, 10 pp.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questa *Rivista*, 2003, 1063 ss.; A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2027 ss.; G. FERRANDO, *La riscrittura costituzionale e giurisprudenziale della legge sulla procreazione assistita*, in *Famiglia dir.*, 2011, 517 ss., nonché IDEM, *Diritto alla salute e autodeterminazione tra diritto europeo e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2012, 3 ss.; M. GAGGERO, *Il diritto all'istruzione tra esigenze di unitarietà e differenziazione*, in *Quad. reg.*, 2012, 347 ss.; C.E. GALLO, *La potestà legislativa regionale concorrente, i diritti fondamentali ed i limiti alla discrezionalità del legislatore*

davanti alla Corte costituzionale, in *F. amm. (C.d.S.)*, 2002, 2791 ss.; A. GRAGNANI, *Principio di precauzione, libertà terapeutica e ripartizione di competenze fra Stato e Regioni*, in *F. it.*, 2002, 3, 1, 406 ss.; C.M. GRILLO, *La tutela della salute tra Stato e Regioni (alcuni interventi della Corte costituzionale in attesa della devolution)*, in *Riv. pen.*, 2006, 159 ss.; G. LA MONACA, C. SARTEA, *Il diritto costituzionale alla salute tra norme giuridiche e pratica clinica. La giurisprudenza costituzionale recente: nuove forme di valorizzazione della prassi e della deontologia medica*, in *Il dir. di famiglia e delle persone*, 2011, 974 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo...ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in questa *Rivista*, 2012, 57 ss.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2951 ss.; V. MOLASCHI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e Corte costituzionale: prime osservazioni*, in *F. it.*, 2003, 3, 1, 398 ss.; D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2034 ss., nonché EADEM, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osserv. Cost.*, 2018, 1, 25 pp.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questa *Rivista*, 2013, 1001 ss.; S. PENASA, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Pol. dir.*, 2015, 271 ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Sul controllo delle leggi regionali*, in *F. it.*, 2003, 3, 1, 396 ss.; A. PIN, *Per chi suona la campana (della Corte)?*, in *Quad. cost.*, 2012, 313 ss.; L. RONCHETTI, *Interventi per difetto o per eccesso del potere normativo.*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 409 ss.; A. STERPA, *Il cumulo dei principi sul cumulo dei mandati*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 1, 12 pp.; L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in questa *Rivista*, 2002, 1450 ss.

[20] Per esempio, nella sentenza in commento è richiamato l'art. 24, cc. 2-4, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni nella l. 11 agosto 2014, n. 114. Sull'azione della Conferenza unificata quale sede di concertazione fra livelli istituzionali, v. in dottrina, per esempio: A.M. BASSO, *Impianti energetici da fonti rinnovabili e Conferenza unificata: illegittimità delle linee guida vincolanti per le Regioni e le province a Statuto speciale*, nota a C. Cost. 21 ottobre 2011, n. 275, in *Dir. e giurispr. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, 9, 547 ss.; G. CARDOSI, *I criteri per le assegnazioni dei posteggi in mercati e fiere. A seguito dell'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012*, in *Disc. commercio e servizi*, 2012, 4, 45 ss.; M. SANTINI, *Le energie rinnovabili tra qualità dell'ambiente e vincoli di territorialità: le linee guida della Conferenza Unificata*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 283 ss.; G. CARPANI, *Qualità della normazione dopo la riforma del Titolo V Cost.: un obiettivo condiviso fra livelli di governo (l'Accordo sancito dalla Conferenza unificata il 29 marzo 2007)*, in *Quad. reg.*, 2007, 751 ss., nonché IDEM, *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1014 ss.; D. TOMMASI, *Ancora sull'attuazione della Delega ambientale - Le ragioni della Conferenza Unificata*, in *Gazz. Amb.*, 2006, 2, 21 pp.; G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, nota a C. Cost. 4 dicembre 2002, n. 507, in questa *Rivista*, 2003, 633 ss.; R. CARPINO, *Il disegno di legge di attuazione del Titolo V della Costituzione e le valutazioni di regioni ed enti locali nel parere della Conferenza unificata*, in *Comuni d'Italia*, 2002, 1573 ss.; G. VERDE, *La cultura delle autonomie - La semplificazione normativa al vaglio della Conferenza unificata*, in *Amm. civ.*, 2000, 2, 4 pp.