

# INDICE

	<i>pag.</i>
Introduzione	1
 CAPITOLO I REQUISITI, QUALITÀ E SEMPLIFICAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE E DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DOPO LA DIRETTIVA SERVIZI E LA NORMATIVA DI ADEGUAMENTO  Sezione I I REQUISITI NECESSARI PER CONSERVARE O INTRODURRE REGOLAMENTAZIONE INCIDENTE SULL'ACCESSO O SULL'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ DI SERVIZI	
1. Piano del lavoro	4
2. Avvertenze di metodo	5
3. L'intervento pubblico incidente sulle strutture e sui meccanismi essenziali del mercato concorrenziale	6
3.1. La tipologia delle forme di regolamentazione. La regolamentazione fondata su ragioni di interesse pubblico o di interesse privato. La regolamentazione protezionistica o sproporzionata	6
3.2. Il controllo della regolamentazione nell'ordinamento italiano dal 1948 alla direttiva servizi	8
4. La direttiva servizi e la normativa nazionale di adeguamento	11
4.1. Ragioni e ambito di applicazione della direttiva servizi	11
4.2. La libertà di stabilimento e di prestazione di servizi nell'ambito della direttiva	14
4.3. I principi di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di tutela dei destinatari dei servizi previsti dalla direttiva	18

	<i>pag.</i>
4.4. Meriti e limiti della direttiva. La codificazione europea di alcuni principi fondamentali della regolamentazione e della disciplina amministrativa dei mercati	19
4.5. L'attuazione della direttiva nell'ordinamento italiano: il d.lgs. n. 59/2010	22
4.6. <i>Segue</i> : il d.l. n. 138/2001 (manovra d'estate)	24
4.7. <i>Segue</i> : il d.l. n. 201/2011 (decreto salva-Italia)	25
4.8. <i>Segue</i> : il d.l. n. 1/2012 (decreto cresci-Italia)	29
5. I vincoli sulle fonti di produzione e sui criteri interpretazione posti dalla direttiva e dalla normativa di adeguamento alla regolamentazione futura e a quella previgente	30
5.1. Le fonti interne abilitate a introdurre la nuova regolamentazione dopo la direttiva servizi	30
5.2. Gli effetti invalidanti e abrogativi della direttiva e della normativa di adeguamento sulla regolamentazione in contrasto con le medesime	34
5.3. L'impatto della direttiva e della normativa di adeguamento sull'interpretazione della regolamentazione e sull'incisività del controllo giurisdizionale sulla regolamentazione e sui provvedimenti applicativi	37
6. I vincoli di contenuto posti dalla direttiva all'introduzione dei regimi autorizzatori e alla tipologia dei requisiti richiesti per il rilascio delle autorizzazioni. Quadro generale	38
7. La concezione ampia di «autorizzazione» accolta dalla direttiva. L'incompatibilità dell'art. 8 del d.lgs. n. 59/2010 con tale concezione	40
7.1. Le condizioni necessarie per istituire un regime di autorizzazione all'esercizio di un'attività di servizi	41
7.2. Caratteristiche generali dei requisiti previsti per il rilascio delle autorizzazioni	43
7.3. I requisiti «vietati» e quelli «sospetti» previsti dagli artt. 14 e 15 della direttiva. Il divieto di <i>gold plating</i> previsto dall'art. 15 della legge n. 183/2011 e dall'art. 32 della legge n. 234/2012	46
8. L'efficacia territoriale delle autorizzazioni	52
9. L'efficacia temporale delle autorizzazioni	53
10. Il contingentamento delle autorizzazioni	54
10.1. Le ragioni per la limitazione del numero delle autorizzazioni e/o delle attività esercitabili da un soggetto	54
10.2. I procedimenti di selezione per l'assegnazione delle autorizzazioni contingentate	54

	<i>pag.</i>
10.3. L'adeguatezza della durata delle autorizzazioni contingentate e il divieto di rinnovo automatico delle autorizzazioni	57
11. La direttiva servizi e i servizi di interesse economico generale (SIEG)	60
11.1. La parziale applicabilità della direttiva ai SIEG	60
11.2. Il contrasto tra la direttiva e il d.lgs. n. 59/2010 sul loro ambito di applicabilità ai SIEG	61
12. La regolamentazione conformativa dei mercati	62
12.1. Ambito e limiti dell'applicazione della direttiva alla regolamentazione conformativa dei mercati. Il decreto cresci-Italia	62
12.2. <i>Segue</i> : il caso della regolamentazione urbanistico-commerciale	65
13. Alcuni settori non disciplinati dalla direttiva servizi: quadro introduttivo	73
14. I servizi tecnico-nautici tra esigenze di regolamentazione e di concorrenza. In particolare: il servizio di pilotaggio	74
14.1. La sussistenza o meno di un monopolio locale nella prestazione dei relativi servizi	75
14.2. Il diritto all'autoproduzione dei relativi servizi	78
15. <i>Segue</i> : i servizi farmaceutici, notarili, di trasporto taxi e noleggio conducente	81
15.1. Il contingentamento delle autorizzazioni e la giurisprudenza sul punto	81
15.2. Il contingentamento dei servizi farmaceutici, notarili e taxi dopo i decreti cresci-Italia e salva-Italia	85
15.3. L'impatto dei criteri di interpretazione restrittiva e proporzionata sulla regolamentazione dei servizi non disciplinati dalla direttiva	87
16. Un caso di contingentamento occulto: il numero programmato per l'accesso ai corsi universitari	93
16.1. Profili di illegittimità costituzionale della regolamentazione	93
16.2. Le distorsioni ulteriori derivanti dall'attuazione della regolamentazione primaria	98
16.2.1. Le modalità di individuazione del numero chiuso	98
16.2.2. Le distorsioni del principio meritocratico derivanti dalla formazione di graduatorie locali	99
16.2.3. L'applicabilità del numero chiuso per l'iscrizione agli anni successivi al primo di studenti provenienti da università straniere	100

	<i>pag.</i>
16.2.4. Lo strumento selettivo del quiz a risposta multipla	101
17. Conclusioni	102
Sezione II	
QUALITÀ DELLA REGOLAMENTAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI	
18. Premessa	104
19. La qualità della regolamentazione come infrastruttura pubblica fondamentale. Le patologie della regolamentazione italiana. I principi posti dalla direttiva a presidio della qualità della regolamentazione	105
20. Alcuni rimedi per migliorare la qualità della regolamentazione: i testi unici; l'ATN; il «taglialeggi»; l'AIR e la VIR	107
20.1. <i>Segue</i> : i principi posti dalla direttiva in tema di oneri conseguenti alla regolamentazione	114
20.2. La normativa nazionale in tema di riduzione degli oneri conseguenti alla regolamentazione: la misurazione degli oneri amministrativi (MOA), la riduzione dei medesimi e il principio di compensazione degli oneri amministrativi	115
21. Trasparenza della regolamentazione	116
21.1. Il d.lgs. n. 33/2013 sulla trasparenza amministrativa e sul diritto all'informazione	117
21.2. Gli sportelli unici e l'interpello amministrativo	119
22. La semplificazione dei procedimenti autorizzatori	120
22.1. L'espletamento dei procedimenti autorizzatori mediante lo sportello unico	120
22.2. <i>Segue</i> : il silenzio assenso e la SCIA	121
22.2.1. L'ambito di applicazione del silenzio assenso e della SCIA dopo la direttiva servizi e la normativa di adeguamento	121
22.2.2. Il silenzio assenso e i limiti alla sua utilizzazione	123
22.2.3. La SCIA: i poteri conformativi dell'amministrazione entro sessanta giorni dalla comunicazione della SCIA	126
22.2.4. I poteri di intervento successivi al decorso del termine di sessanta giorni	127
22.2.5. L'applicazione al caso della SCIA dei poteri generali di vigilanza, prevenzione e controllo dell'amministrazione	128
23. La disciplina della conferenza di servizi nella legge Madia e nei decreti attuativi	129

	<i>pag.</i>
24. La responsabilità erariale dei funzionari e dipendenti. Le polizze assicurative a copertura della responsabilità erariale	130
24.1. Le polizze di assicurazione della responsabilità erariale stipulate dai dipendenti in caso di colpa grave e i dubbi sollevati sulla loro legittimità	132
24.2. <i>Segue</i> : il pagamento parziale o totale di tali polizze da parte dell'ente pubblico. Gli orientamenti contrari della Corte dei conti e il successivo intervento del legislatore	134
25. Conclusioni	135

## CAPITOLO II

**ENFORCEMENT PUBBLICO E PRIVATO DELLA DIRETTIVA  
E DELLA NORMATIVA DI ADEGUAMENTO**

## Sezione I

**IL RUOLO DELL'AGCM NEL MONITORAGGIO  
DELLA REGOLAMENTAZIONE**

1. Premessa	140
2. Il ruolo consultivo dell'AGCM prima della direttiva servizi e della normativa di adeguamento	140
3. Il ruolo consultivo dell'AGCM dopo la direttiva servizi e la normativa di adeguamento	145
4. L'art. 21- <i>bis</i> della legge n. 287/1990 e i principali problemi interpretativi posti da tale innovazione	146
4.1. I dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 21- <i>bis</i>	147
4.2. Il parametro di legittimità della regolamentazione e dei provvedimenti esaminati dall'AGCM	149
4.3. I margini di discrezionalità attribuiti all'amministrazione in caso di riscontro dell'illegittimità dell'atto: annullamento dovuto o applicazione dei principi in materia di autotutela?	150
4.4. La risoluzione dei dubbi interpretativi posti dall'art. 21- <i>bis</i> alla luce della sua interpretazione sistematico-funzionale alle esigenze del sistema misto di <i>enforcement</i> della regolamentazione	151
5. L'apertura di nuovi scenari nel rapporto tra l'AGCM, la Corte costituzionale e la Corte di giustizia grazie all'art. 21- <i>bis</i>	154
5.1. La promozione di questioni di legittimità costituzionale o di questioni dinanzi alla Corte di giustizia su istanza dell'AGCM	154

	<i>pag.</i>
5.2. L'AGCM come parte del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale e la conseguente apertura di un dialogo diretto tra le due autorità	155
6. L'art. 21- <i>bis</i> e la legittimazione dell'AGCM all'intervento nei procedimenti giurisdizionali riguardanti normative e provvedimenti in contrasto con norme a tutela della concorrenza e del mercato	160
6.1. La legittimazione dell'AGCM all'intervento quale terzo interessato o parte civile nei procedimenti giurisdizionali	160
6.2. <i>Segue</i> : la legittimazione dell'AGCM all'intervento nei procedimenti giurisdizionali amministrativi	161
7. Una nuova frontiera per l'AGCM: l'abuso della regolamentazione o del procedimento amministrativo per ottenere indebiti vantaggi concorrenziali	163
8. Conclusioni	165

## Sezione II

GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE DEI SOGGETTI PRIVATI  
PER L'*ENFORCEMENT* DELLA DIRETTIVA  
E DELLA NORMATIVA DI ADEGUAMENTO

9. Premessa	170
10. L'omessa adozione di provvedimenti e di regolamenti o atti amministrativi generali	170
10.1. L'azione contro il silenzio inadempimento prevista dall'art. 31 del c.p.a. L'azione contro il silenzio inadempimento in caso di omessa emanazione di un regolamento o di un atto amministrativo generale. La <i>class action</i> pubblica. L'azione di accertamento dell'illegittimità dell'inerzia dell'amministrazione e di condanna a emanare l'atto	170
10.2. La pronuncia di condanna al rilascio di un provvedimento favorevole	177
11. L'autotutela in caso di provvedimenti in contrasto con il diritto europeo e con la normativa di adeguamento	177
11.1. Il potere di autotutela della pubblica amministrazione: principi generali	177
11.2. L'autotutela nei confronti di un provvedimento amministrativo illegittimo favorevole per il destinatario	178
11.3. L'autotutela nei confronti di un provvedimento amministrativo illegittimo sfavorevole per il destinatario	180

11.4. Casistica giurisprudenziale interna relativa alle ipotesi di annullamento dovuto. La dottrina dell'“atto insopportabile”. L'obbligo di riesame del provvedimento in contrasto con il diritto europeo alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia	181
12. Il giudizio di ottemperanza come rimedio per la modifica coercitiva della regolamentazione secondaria	185
12.1. I poteri del giudice di ottemperanza	185
12.2. I poteri del giudice dell'ottemperanza nei confronti di un atto regolamentare o amministrativo generale. Questioni aperte	186
12.3. <i>Segue</i> : i limiti ai poteri del giudice di ottemperanza desumibili dal c.p.a.	189
13. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte dei giudici di ultima istanza	190
14. La revocazione delle sentenze passate in giudicato per contrasto con il diritto europeo	194
14.1. L'omessa previsione della revocazione per errore di diritto e le evoluzioni sul punto	195
14.2. La revocazione per errore di fatto in caso di omessa pronuncia su una richiesta di rinvio alla Corte di giustizia di una questione pregiudiziale	199
14.3. L'omessa previsione della revocazione delle sentenze aventi contenuto solamente rescindente. Profili di illegittimità costituzionale	200
15. La responsabilità civile dello Stato per i danni derivanti dalla violazione del diritto europeo	202
15.1. La responsabilità civile dell'amministrazione. Principi generali e natura della responsabilità	203
15.2. Gli elementi costitutivi della responsabilità civile dell'amministrazione. In particolare, l'elemento soggettivo. L'elemento soggettivo alla luce della giurisprudenza europea in materia di responsabilità civile dell'amministrazione per violazione del diritto europeo	204
15.3. L'ambito di risarcibilità degli interessi legittimi. Interessi legittimi oppositivi e interessi legittimi pretensivi. Il giudizio sulla spettanza del bene della vita. Vizi formali e vizi sostanziali	206
15.4. La responsabilità per danni derivanti dal ritardo	208

	<i>pag.</i>
15.5. La responsabilità civile dell'amministrazione in caso di annullamento/disapplicazione giudiziale o in autotutela di un provvedimento favorevole ma illegittimo	211
15.6. Il previo assolvimento da parte del danneggiato di obblighi di cooperazione e di azione come condizione necessaria per l'accoglimento della domanda risarcitoria. In particolare: l'obbligo di agire in giudizio e di tempestiva impugnazione del provvedimento	213
15.7. La scarsa effettività dell'azione risarcitoria nei confronti dello Stato	215
15.8. La responsabilità civile dello Stato derivante da atti giudiziali	216
16. Conclusioni	221
 Bibliografia	 223