

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Studi di diritto pubblico

84

ANNALISA NEGRELLI

ACCESSO AL MERCATO  
E AUTORIZZAZIONI  
AMMINISTRATIVE NAZIONALI

MIL913468



Dipartimento di Scienze Politiche	
Biblioteca	
Inv.	DSP 5742
Coll.	AMM. 35-B. 1424



GIUFFRÈ EDITORE



# INDICE

## INTRODUZIONE

1. Precisazioni terminologiche e ragioni dello studio. Alla ricerca di un «principio di liberalizzazione amministrativa» delle attività economiche nel diritto italiano ed europeo ..... XXIII
2. Fondamento giuridico e contenuto del principio di liberalizzazione amministrativa delle attività economiche, tra «*Rule of Law*» e «*Rule of Reason*» ..... XXII
3. (Segue) Il ruolo della Corte di giustizia nella modulazione del rigido schema principio-libertà/eccezione-deroga desumibile dal diritto primario europeo ..... XXIV
4. L'incidenza del principio di liberalizzazione di matrice europea sugli ordinamenti nazionali. Premesse di metodo e piano della ricerca ..... XXX
5. (Segue) L'analisi delle (principali) ricadute delle libertà di circolazione sui poteri autoritativi nazionali di controllo delle attività economiche private quale obiettivo centrale dell'indagine ..... XXXIII

## Parte Prima

### FONDAMENTO GIURIDICO E SIGNIFICATO DEL PRINCIPIO DI LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE PRIVATE NELLA LEGISLAZIONE E GIURISPRUDENZA EUROPEA

#### CAPITOLO I

##### IL PRINCIPIO DI LIBERALIZZAZIONE NEL DIRITTO DEI TRATTATI UE

1. Il fondamento giuridico del principio di «liberalizzazione amministrativa» dell'accesso alle attività economiche private: lo schema regola-libertà/eccezione-limite contenuto nei Trattati e i primi temperamenti introdotti dalla Corte di giustizia ..... 3

## CAPITOLO II

LA PECULIARE ACCEZIONE DEL PRINCIPIO DI  
LIBERALIZZAZIONE NELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA:  
LA «RULE OF REASON» E I CORRETTIVI  
ALLA TRADIZIONALE «RULE OF LAW»  
DESUMIBILE DAI TRATTATI UE

1. Primo corollario alla tradizionale «*Rule of Law*» desumibile dai Trattati UE. Le deroghe al principio di ragionevolezza elaborate dalla Corte di giustizia: anche gli scopi economici, in alcuni casi, possono giustificare restrizioni alle libertà di circolazione ..... 27
2. (Segue) L'*escamotage* ideato dalla Corte di giustizia per superare le rigidità dei Trattati: le ragioni di tipo economico possono giustificare misure restrittive nazionali indistintamente applicabili, altrimenti vietate, se sono lo «strumento» per perseguire finalità di natura precauzionale . . . 43
3. (Segue) Gli altri argomenti utilizzati dalla giurisprudenza europea per giustificare le deroghe alle libertà di circolazione fondate su esigenze di natura economica ..... 56
4. Secondo corollario alla tradizionale «*Rule of Law*». La dilatazione del principio di non discriminazione: anche misure indistintamente applicabili, se ingiustificate, possono determinare in via indiretta discriminazioni vietate dall'ordinamento europeo ..... 64
5. (Segue) Le aperture della Corte di giustizia in tema di misure «puramente interne» e di «discriminazioni c.d. alla rovescia»: l'obbligo di liberalizzazione ridimensiona indirettamente la condizione della «intracomunitarietà» degli scambi sancita dai Trattati ..... 69
6. Terzo corollario alla «*Rule of Law*». Rafforzamento del principio di proporzionalità: l'«avocazione» da parte della Corte di giustizia del sindacato sulla necessità e adeguatezza delle misure restrittive nazionali e le ricadute sugli ordinamenti degli Stati membri, tra obblighi di deregolazione e di semplificazione dei controlli amministrativi preventivi ..... 88

## CAPITOLO III

IL PRINCIPIO DI LIBERALIZZAZIONE NELLA  
LEGISLAZIONE DERIVATA DELL'UNIONE EUROPEA

1. La progressiva incidenza del diritto europeo dell'economia sui sistemi nazionali: dalle cautele iniziali del Trattato all'ingerenza del diritto derivato ..... 103
2. Le ricadute sulla sovranità nazionale, anche in tema di politica sociale, delle diverse tecniche di liberalizzazione europee finalizzate all'instaurazione di un mercato comune. Il riconoscimento e la salvaguardia delle esigenze «precauzionali»: da limiti oggettivi alle libertà economiche a situazioni giuridiche soggettive immediatamente protette ..... 123

3.	La discrezionalità accordata alle Istituzioni comunitarie e la conseguente resistenza della normativa derivata dell'Unione alle disposizioni sulle libertà di circolazione previste dal Trattato .....	139
4.	Quarto corollario alla tradizionale « <i>Rule of Law</i> » desumibile dai Trattati UE: il <i>test</i> di «coerenza e sistematicità» elaborato dalla Corte di giustizia come correttivo delle derive giurisprudenziali riscontrate .....	146

## Parte Seconda

### LA «LIBERALIZZAZIONE AMMINISTRATIVA» DELL'ACCESSO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

#### CAPITOLO I

#### IL PRINCIPIO DI LIBERALIZZAZIONE NEL DIRITTO ITALIANO

1.	La (pseudo)liberalizzazione delle attività economiche compiuta dal legislatore italiano .....	163
2.	Ricapitolazione degli strumenti di attuazione del principio di liberalizzazione introdotti dalla legislazione precedente: il periodo 2008-2010 ..	172
3.	La liberalizzazione settoriale dei decreti Bersani e l'attuazione solo parziale delle aperture contenute nella legge Bassanini .....	178
4.	<i>De iure condendo</i> : prospettive di liberalizzazione amministrativa nel ddl. «Concorrenza» 2015 e nei decreti attuativi della legge Madia n. 124/2015 .....	184

#### CAPITOLO II

#### PROFILI CRITICI

1.	L'inadeguatezza degli strumenti utilizzati dal legislatore italiano per dare attuazione al principio di «liberalizzazione amministrativa» delle attività economiche private. Anche se la giurisprudenza amministrativa più recente sembra ridimensionare la questione .....	197
2.	Il «mito» della liberalizzazione negli strumenti giuridici utilizzati dal legislatore per adeguare l'ordinamento nazionale agli <i>standard</i> europei .	206
3.	(Segue): L'uso della SCIA in luogo delle autorizzazioni preventive illegittime: è davvero uno strumento di liberalizzazione? .....	214
4.	Il rinvio alla Costituzione, ai principi e alle norme sovranazionali quale fondamento giuridico delle politiche di liberalizzazione avviate dal legislatore italiano .....	223
5.	La libertà di iniziativa economica privata tra diritto soggettivo e interesse legittimo. Una rilettura «comunitariamente orientata» dei limiti sanciti dalla Costituzione italiana alle libertà economiche .....	228

## CAPITOLO III

PROFILI RICOSTRUTTIVI.  
LE RICADUTE SOSTANZIALI  
DELLE LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE  
SUL SISTEMA AMMINISTRATIVO NAZIONALE  
IN FUNZIONE DELL'APERTURA DEI MERCATI INTERNI

1.	L'incidenza nell'ordinamento italiano dei principi sulle libertà economiche di circolazione: dalla legittimità formale interna alla legalità sostanziale europea .....	252
2.	La «depurazione» del concetto di «liberalizzazione amministrativa» e le sue ricadute sul sistema italiano: autorizzazioni a scopo «precauzionale», «puramente economico» e «misto» al vaglio di legittimità nazionale e compatibilità europea .....	265
3.	Le ricadute sulla tradizionale classificazione delle autorizzazioni economiche .....	269
4.	La rimodulazione degli interessi pubblici di rilievo comunitario e puramente interno: tra interessi particolarmente qualificati ed esigenze imperative di interesse generale; interessi economici e meri interessi di fatto .....	313
5.	La trasposizione nell'ordinamento nazionale degli <i>obblighi</i> e dei <i>diritti</i> che discendono dai principi in materia di libertà economiche di circolazione mutuati dal sistema europeo .....	327
6.	La rilevanza degli « <i>obblighi</i> europei» nel diritto interno: A) il regime giuridico applicabile alle leggi e agli atti amministrativi italiani in contrasto con i <i>divieti</i> che discendono dalle libertà economiche di circolazione .	331
6.1.	Il regime applicabile al <i>provvedimento</i> adottato sulla base di una legge italiana in contrasto con le libertà economiche europee: autorizzazioni amministrative fondate su esigenze <i>puramente o prevalentemente economiche</i> .....	341
6.2.	Il regime degli <i>atti amministrativi generali di pianificazione territoriale e programmazione economica</i> in contrasto con il diritto europeo .....	370
6.3.	Le ricadute dell'illegittimità/disapplicazione delle disposizioni italiane anticomunitarie sulla disciplina delle attività economiche subordinate a presentazione della <i>SCIA</i> .....	394
7.	(Segue) B) I « <i>comandi</i> » che discendono dal «principio di liberalizzazione amministrativa» delle attività economiche private: i parametri stabiliti dal diritto europeo nei procedimenti di autorizzazione <i>a scopo precauzionale</i> e la loro incidenza sulla discrezionalità del potere delle autorità nazionali di conformazione della libertà di iniziativa economica privata .....	404
8.	La rilevanza dei « <i>diritti</i> europei» nell'ordinamento interno. L'incidenza delle libertà di circolazione sulla qualificazione delle situazioni giuridiche soggettive dei privati .....	421
	<i>Indice degli Autori</i> .....	445