

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE A SEGUITO DELLA ATTUAZIONE IN ITALIA DELLA DIRETTIVA BOLKESTEIN

MARIA ALESSANDRA SANDULLI
GENNARO TERRACCIANO

SOMMARIO: I: PROFILI GENERALI: 1. L'iter attuativo della Direttiva Bolkestein. 2. I connotati dell'avvenuto recepimento.– II: LE SINGOLE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE: 1. La SCIA: A) La natura della s.c.i.a. e la tutela del terzo controinteressato all'illecito avvio dell'attività. B) I poteri di controllo e di autotutela. 2. Gli sportelli unici. 3. Il diritto all'informazione. 4. Il conseguimento e la presentazione delle certificazioni.

RESUMEN: El Decreto Legislativo n. 59/2010, de 26 de marzo, ha adaptado en Italia la conocida como Directiva «Bolkestein», aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 12 de diciembre de 2006, relativa los servicios en el mercado interior. La norma italiana establece, a un nivel supranacional, normas que afectan a amplia gama de servicios, respetando las peculiaridades de cada tipo de actividad o profesión y teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la regulación local que les afecte.

El decreto legislativo n. 59/2010 consta de dos partes principales: la primera contiene las disposiciones generales relativas al acceso y ejercicio de las actividades de servicios (incluido el sistema de autorizaciones), la calidad de los servicios y la simplificación administrativa; la segunda se refiere a todos los procedimientos del ámbito de la competencia del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Desarrollo Económico.

La simplificación se hace con el objetivo de crear un mercado único, y para ello se acude a dos instrumentos fundamentales: la excepcionalidad el régimen de autorización expresa, que sólo se justifica por una razón imperiosa de interés general y la introducción de «ventanillas únicas», esto es, interlocutores institucionales para que los sujetos interesados puedan conocer toda la información sobre los procedimientos relativos a las actividades de servicios.

Por cuanto se refiere al sistema de autorizaciones, el legislador italiano ha extendido el uso de la «declaración de inicio de actividad» (hoy SCIA «segnalazione certificata di inizio attività») con el fin de facilitar el acceso a una actividad de servicios. Por cuanto se refiere a la ventanilla única, también a través de la red, se pone a disposición de todos los sujetos que residan en un Estado miembro. Cada ventanilla única, una vez recibida la correspondiente solicitud, debe responder rápidamente y también informar sobre posibles irregularidades detectadas. Se regulan también ciertas normas relativas al derecho a la información en el artículo 26 del decreto de aplicación.

El título IV del Decreto Legislativo, en relación con los instrumentos de simplificación administrativa, fija el principio general de que los documentos expedidos por otros Estados de la UE son válidos en Italia para acreditar los requisitos solicitados, siempre y cuando dichos documentos cumplan con unos requisitos mínimos.

En definitiva, el Decreto Legislativo 59/2010 transpone la Directiva Bolkestein con respeto a las tradiciones nacionales y las competencias de las regiones de las autoridades locales italianas.

Palabras clave: directiva de servicios; gobierno electrónico; procedimientos administrativos electrónicos.

ABSTRACT: The Legislative Decree march 26th, 2010, n. 59, has implemented – with some delay – the Directive Bolkestein approved by European Parliament and Council on december 12nd, 2006, about services in the Common market.

The italian decree enforces the community provisions instituting, to a supranational level, general rules in order to guarantee and improve a wide range of services, having care of peculiarities of each kind of activity or profession and considering, at the same time, the local regulation concerning them.

The decree n. 59/2010 consists of two main parts: the first one, regarding the general provisions about the access and practice of services' activities (including the system of authorizations), the quality services and the administrative simplification; the second one, regarding all proceedings within the competence of Ministry of Justice and of Ministry of Economic Development.

In regulating the application area, the implementing decree refers, at art. 1, to each economic activity, entrepreneurial or professional, practiced without any subordination bounds and directed to the goods trade or to an high quality services, also intellectual.

The most important simplification instruments, through which the decree implements the european directive aiming to create a unique market, are mainly: the necessity of an express authorization in the only cases justified with imperative reason of general interest; the use of «single desks» as institutional interlocutors to which the interested subjects can turn to know all informations about the procedures concerning them activities; some facilitation about the exhibition of documents.

For how concerns the system of authorizations, the italian legislator has extended the use of «dichiarazione di inizio attività» (d.i.a., today s.c.i.a. «segnalazione certificata di inizio attività») in order to access and practice services' activities, recurring to the derogatory system of implicit authorization (silent-assent), ex art. 20 of law n. 241/1990, only in case of an express rule. This last provision, in particular, regards only proceedings to be put on the register for the practice of regulated professions.

For how concerns the single desks, they should be used – also through network – by all subjects practicing services' activities and living in a EU State, as the only experts able to give informations and to carry out proceedings. Each single desk, once received a request, must quickly answer to, also informing about possible irregularities. In accordance with the rules regarding the right to informations, the article 26 of the implementing decree contains a specific list of informations which can be obtained by single desks.

The title IV, regarding the simplification's instruments, ends with article 27 that, for how concerns the documents exhibition, fixes the general principle in compliance with

all documents issued by other EU States can prove the requested requisites, as long as the same documents have an equal aim and are able to demonstrate the existence of necessary requisites.

The decree n. 59/2010 well implements the Directive Bolkestein in the respect of national traditions and competences of Regions and local authorities.

Key works: electronic government; services directive; electronic administrative procedure.

I. PROFILI GENERALI

1. L'iter attuativo della Direttiva Bolkestein e l'ambito di applicazione

L'Italia ha dato attuazione alla direttiva approvata dal Parlamento e dal Consiglio europeo il 12 dicembre 2006 sui servizi nel mercato interno, meglio nota come «Direttiva servizi» ovvero «Direttiva Bolkestein» con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, emanato in virtù della delega contenuta nell'art. 41 della legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88).

Il recepimento della Direttiva servizi, era stato, in realtà, parzialmente anticipato dall'entrata in vigore dell'art. 38 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, il quale, innestandosi nel quadro normativo nazionale con una rubrica decisamente ambiziosa, ossia «Impresa in un giorno», evocava l'osservanza e la tutela di taluni principi costituzionalmente garantiti, anche in sede comunitaria, attribuendo al Governo un ampio potere regolamentare anche di delegificazione (1).

Tuttavia, la impegnativa locuzione «Impresa in un giorno», più che esemplificare il tempestivo recepimento delle previsioni comunitarie, ha rappresentato una sorta di «*slogan*» in ragione della mancata adozione del provvedimento regolamentare che avrebbe dovuto consentire l'attuazione delle previsioni normative, rimaste, pertanto, per lungo tempo unicamente ambiziose.

Il concreto recepimento della Direttiva servizi in Italia è dunque formalmente avvenuto con l'emanazione del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, che, seppur

(1) Il previsto potere regolamentare è particolarmente ampio e prevede appunto lo sportello unico come unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva al fine di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento. L'ambito di applicazione dell'emanando regolamento è addirittura più ampio di quello della direttiva 2006/123/CE, relativa ai prestatori di servizi, in quanto include anche la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi.

con ritardo, si prefigge di dare attuazione alle previsioni comunitarie istitutive, a livello sovranazionale, di un quadro normativo generale volto a tutelare e ad implementare un'ampia varietà di servizi, avendo contestualmente cura delle peculiarità di ogni tipo di attività o di professione e del relativo sistema di regolamentazione vigente a livello locale.

In quest'ottica, il decreto si compone di due parti: la prima, contenente le disposizioni generali *sull'accesso* e *sull'esercizio* delle attività di servizi e (compresa la disciplina dei regimi autorizzatori), sulla *qualità dei servizi* e sulla *semplificazione amministrativa*; la seconda relativa ai singoli procedimenti di competenza del Ministero della Giustizia e del Ministero dello Sviluppo economico.

La disciplina comunitaria rivela infatti un *iter* composito, espressione di una politica di graduale modernizzazione e di un approccio evolutivo e selettivo incentrato su una serie di azioni complementari espressamente fissate, volte al coordinamento delle legislazioni nazionali (2), in grado di garantire «*un grado elevato d'integrazione giuridica comunitaria ed un livello elevato di tutela degli obiettivi d'interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori, che è fondamentale per stabilire la fiducia reciproca tra Stati membri*» (3).

Si pensi, in proposito, esemplificativamente, alla disciplina dell'iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate, di cui all'art. 45 del decreto, per la prima volta comune alle diverse professioni, recante un procedimento unico caratterizzato da: (i) la conclusione dello stesso entro due mesi dalla presentazione della domanda [in caso di infruttuoso decorso del termine, trova applicazione l'art. 20 della l. 241 del 1990]; (ii) la subordinazione del rigetto della domanda di iscrizione al previo invito a comparire del richiedente (4).

(2) Cfr. sul punto, A. SANDULLI, «La concordia discors ed il processo di integrazione europea», in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei*, Padova, 2005, 73. L'Autore osserva saggiamente che il meccanismo della *cross fertilization* tra sistemi giuridici esiste praticamente da sempre e richiama le *Vite* di Plutarco, ricordando che l'opera documenta i viaggi compiuti da Licurgo al fine di studiare le leggi di altri Paesi per meglio redigere quelle spartane, nonché il fatto che il Trattato di Aristotele sulla politica sia fondato sullo studio di 153 costituzioni greche o barbare.

(3) Così, al settimo «considerando» della Direttiva 2006/123/CE, il quale statuisce, peraltro, che «(...) È opportuno prevedere una combinazione equilibrata di misure che riguardano l'armonizzazione mirata, la cooperazione amministrativa, la disposizione sulla libera prestazione di servizi e che promuovono l'elaborazione di codici di condotta su determinate questioni».

(4) Il successivo art. 46, in tema di requisiti per l'iscrizione negli albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate, dispone inoltre l'equiparazione dei cittadini degli Stati membri dell'UE ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione o del mantenimento dell'iscrizione in albi, elenchi o registri. Viene altresì equiparato il domicilio professionale alla residenza. In particolare, si ricorda che per la professione di avvocato l'Italia era stata oggetto di una procedura di infrazione (conclusa con sent. 7 marzo 2001 in C-145/99) per aver mantenuto in essere la risalente normativa

Sul piano nazionale, l'adeguamento alle regole di libero stabilimento e prestazione di servizi dettate dalla Commissione europea assurge a momento di nodale rilievo soprattutto in ragione della varietà dei settori coinvolti.

In tal senso, nel disciplinare l'ambito di applicazione, il decreto attuativo fa riferimento, all'articolo 1, a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincoli di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione, anche a carattere intellettuale.

Particolarmente utile, ai fini dell'individuazione dell'esatto ambito di applicazione del decreto, appare la definizione di «servizio», contenuta nell'art. 8 del medesimo decreto, qualificato come qualsiasi *prestazione anche a carattere intellettuale svolta in forma imprenditoriale o professionale, fornita senza vincolo di subordinazione e normalmente dietro retribuzione*. Si precisa altresì che «i servizi non economici non costituiscono servizi ai fini del presente decreto».

Tale previsione viene a specificare ulteriormente quella di cui all'art. 4, n. 1) della direttiva, che qualificava come «servizio» qualsiasi *attività economica non salariata di cui all'art. 57 TFUE, ex art 50, fornita normalmente dietro retribuzione*.

Particolare attenzione merita, ai medesimi fini, anche la definizione di «prestatore».

L'art. 4, n. 2) della direttiva qualifica come «prestatore» *qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'art. 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio*. Il corrispondente art. 8, lett. b) del dlgs. 59/2010, avente ad oggetto la definizione del prestatore di servizi, si riferisce a persone fisiche o a *qualsiasi soggetto costituito conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinato, a prescindere dalla sua forma giuridica*.

Risultano esclusi dal generale ambito di applicazione del decreto legislativo, in particolare, le attività connesse ai pubblici poteri *quando le stesse implicino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio del potere pubblico e alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche*; la disciplina fiscale delle attività di servizi e i servizi di interesse economico generale *assicurati*

del 1933 sull'accesso alla professione di avvocato, che prevedeva alcuni requisiti discriminatori per l'iscrizione all'albo quali il possesso della cittadinanza italiana e di una laurea in giurisprudenza conferita o confermata da un'università italiana. Tali requisiti, che risultavano implicitamente abrogati in base al principio della successione delle leggi nel tempo, sono stati espressamente abrogati solo con il decreto n. 59/2010, che ha operato una semplificazione e un coordinamento della normativa nazionale esistente.

alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico»; i servizi sociali (di cui all'art. 3 del d.lg. 59/2010), i servizi finanziari — ivi inclusi quelli bancari ed assicurativi (art. 4 d.lg. 59/2010) — i servizi di trasporto (art. 6), nonché i servizi sanitari e farmaceutici, i servizi audiovisivi e radiofonici, i servizi relativi ai giochi di azzardo, i servizi di sicurezza privati e i servizi forniti dai notai (art. 7).

Viene invece temperata dal decreto attuativo la radicale esclusione operata dall'art. 2, comma 2, lett. c) della direttiva dall'ambito di applicazione della medesima dei «*servizi e [del]le reti di comunicazione elettronica nonché [del]le risorse e [de]i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE*».

In proposito l'art. 5 del d.lg. 59 dispone infatti che: «*ai servizi ed alle reti di comunicazione di cui all'art. 1 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, si applicano esclusivamente le disposizioni di cui ai titoli IV e V del presente decreto*».

Tali servizi, dunque, interamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva servizi, sono stati assoggettati dal d.lg. 59/2010 alle (sole) disposizioni in tema di semplificazione amministrativa e qualità dei servizi.

Stante la complessità del sistema di esclusioni delineato dalla direttiva comunitaria, il legislatore italiano ha disciplinato al comma 3 dell'articolo 2, la possibilità che il Ministro per le politiche europee e per i Ministri interessati dalle disposizioni del decreto di attuazione, di adottare decreti interministeriali volti ad una più puntuale ricognizione delle attività di servizi «*comunque escluse*» dall'ambito di applicazione dello stesso decreto.

Alle esclusioni espresse si affiancano, infine, quelle derivanti dalla c.d. clausola di specialità, di cui all'art. 9, che stabilisce, in caso di contrasto con le disposizioni del decreto, la prevalenza delle disposizioni di attuazione di norme comunitarie che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad una attività di servizi o del suo esercizio per professioni o in settori specifici,

A ben vedere, l'art. 44, d.lg. 59, nel disciplinare l'esercizio di attività professionali regolamentate in regime di libera prestazione, fa salve le disposizioni nazionali di attuazione delle norme comunitarie che disciplinano specifiche professioni, nonché la disciplina (puramente interna) di cui al d.lgs. 206/2007 che, in quanto speciali, sono dichiarate prevalenti sul regime (di recepimento comunitario) di cui all'art. 20 dello stesso decreto.

*

Merita a questo punto concentrare l'attenzione sulle misure di semplificazione amministrativa con le quali il decreto legislativo n. 59 si è riproposto di dare attuazione alla Direttiva.

Le misure nazionali di più effettivo rilievo risultano certamente individuabili, in *primis*, nella limitazione dei regimi di autorizzazione espressa ai soli casi effettivamente giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al Titolo I (art. 14).

La previsione risulta rafforzata dall'espressa prescrizione (all'art. 15) che l'accesso alle attività di servizi, per le quali sia previsto un regime di tipo autorizzatorio, è subordinato all'osservanza di criteri non discriminatori, proporzionati, oggettivi, commisurati all'obiettivo di interesse generale, trasparenti e accessibili, chiari ed inequivocabili, oltre che resi pubblici preventivamente.

Tale ultima previsione è di estrema importanza, in quanto per la prima volta il diritto comunitario introduce come principio generale il silenzio assenso (5).

(5) S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009, 59. L'autore rileva come il principio del silenzio assenso era stato soppresso dal voto in prima lettura del Parlamento europeo, per poi essere nuovamente introdotto nel testo definitivamente approvato. Sul punto si veda anche R. CHIEPPA, *Le nuove forme di esercizio del potere e l'ordinamento comunitario*, Relazione per il 55° Convegno di Studi di Varenna, nella quale si osserva che «*nel passato l'ordinamento comunitario è stato più attento a valorizzare forme di semplificazione procedimentale, idonee a ridurre gli oneri posti a carico delle imprese e i tempi di durata delle procedure, mentre è stato «freddo», se non addirittura contrario, rispetto a strumenti di semplificazione delle conclusioni del procedimento diretti ad esonerare l'amministrazione dall'obbligo di adottare un provvedimento espresso*». Si veda altresì M. LOTTINI, *Il mercato europeo: profili pubblicistici*, Jovene, 2010, p. 306, nota 93, la quale rileva che la Corte di giustizia ha messo in evidenza come il meccanismo del silenzio assenso possa avere effetti negativi: in particolare, effetti elusivi dell'applicazione di normative comunitarie (per tutti, si veda la decisione *Commissione c. Repubblica italiana*, 28 febbraio 1991, C-360/87, nella quale si valuta la legittimità della legge italiana 10 maggio 1976, n. 319 (*Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento*) alla luce dei principi dettati dalla direttiva 17 dicembre 1979, 80/68/CEE, *concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose*, in cui viene posto in discussione il meccanismo che contempla la formazione in via tacita del provvedimento autorizzatorio allo scarico di acque reflue nelle falde sotterranee, pervenendo alla conclusione per cui «*un' autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della direttiva, (...) una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini, preliminari né di indagini successive e di controlli. Ne viene che la normativa nazionale non attua la direttiva con la precisione e la chiarezza prescritte per conformarsi pienamente al principio della certezza del diritto*). Ci sono dunque alcune ipotesi che richiedono l'adozione di un provvedimento espresso per assicurare l'effettività delle previsioni comunitarie. L'A. rileva che «*la Corte si pronuncia in termini negativi sul meccanismo del silenzio assenso, nella misura in cui il provvedimento in questione (l'autorizzazione allo scarico) è frutto non di una scelta nazionale, ma di un'esigenza espressa a livello di disciplina comunitaria. In altre parole, in questo caso, l'autorizzazione non è un meccanismo amministrativo di controllo dell'equivalenza, scelto dal singolo Stato membro in deroga alle regole del mercato; l'autorizzazione è uno strumento di controllo di un interesse pubblico la cui*

Fino ad oggi, infatti, le fonti comunitarie avevano mostrato maggiore attenzione alla valorizzazione delle forme di semplificazione procedimentale idonee a limitare gli oneri posti carico delle imprese e la durata degli *iter* procedurali, mostrandosi, invece, più restie rispetto alla previsione di strumenti di semplificazione della conclusione del procedimento che esimessero l'amministrazione dall'obbligo di adottare un provvedimento espresso (6).

È probabile, allora, che un elemento di siffatta novità esemplifici, più che una inversione di quei principi peraltro supportati anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (7), semplicemente il venir meno di quel prudente atteggiamento comunitario rispetto ai modelli semplificatori quali il silenzio assenso o la d.i.a. (oggi la s.c.i.a.), più recentemente considerati con favore siccome utili ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, ferma restando, naturalmente, l'esigenza di valutare se la loro introduzione risulti adeguata rispetto a procedimenti che si connotino di una particolare complessità.

Posto, dunque, che la nozione di procedure e formalità è ampia e comprende qualsiasi operazione amministrativa che le imprese siano tenute a compiere — come la presentazione di documenti, di una dichiarazione o la registrazione presso l'autorità competente — la Direttiva servizi rimette agli Stati membri ogni valutazione circa la effettiva necessità dei requisiti amministrativi previsti dall'ordinamento interno, nonché circa la opportunità o meno di eliminare o alleggerire talune procedure o parti di esse.

In tal senso, le previsioni comunitarie hanno imposto ai singoli Stati un notevole impegno volto a verificare la efficacia e la economicità dei singoli procedimenti autorizzatori rispetto al più pregnante obiettivo di contribuire alla creazione di un mercato unico.

Un impegno che il legislatore italiano ha ritenuto di assolvere limitando l'imprescindibilità di una autorizzazione espressa ai soli casi in cui sussista un motivo imperativo di interesse generale ed estendendo al massimo grado

rilevanza, i cui strumenti e limiti di tutela sono individuati a livello comunitario». In argomento, cfr., ancora: *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, 28 febbraio 1991, C-131/88; *Linster*, 19 settembre 2000, C-287/98; *Commissione c. Regno del Belgio*, C-230/00.

(6) Cfr. S. STICCHI DAMIANI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario*, Torino, 2006; D. CORLETTI, «La semplificazione dei procedimenti autorizzatori», in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei*, Padova, 2005, 15; G. DELLA CANANEA, «L'amministrazione europea», in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003; in senso contrario, cfr. M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2008, 509. L'autore richiama il silenzio assenso disciplinato dal regolamento CE n. 880/1992 con riguardo al procedimento per l'assegnazione del marchio di qualità ecologica.

(7) Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991, causa C-360/87; in senso analogo, anche Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991, causa C-131/88 e Corte Giust. CE, 14 giugno 2001, causa C-230/00.

l'utilizzazione dello strumento sostitutivo della mera dichiarazione (oggi segnalazione certificata) di inizio attività (d.i.a., oggi s.c.i.a.) per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi di cui allo stesso decreto 59, con il derogatorio ricorso al regime autorizzatorio implicito (silenzio-assenso) secondo il modello attualmente disciplinato dall'art. 20 della l. n. 241 del 1990 s.m.i. (8), soltanto «ove previsto» (art. 17 d.lgs. 59/2010). Tale ultima previsione compare peraltro soltanto per i procedimenti di cui all'art. 45 del decreto, relativi all'iscrizione in albi, registri ed elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate.

In particolare, il decreto 59 rinvia poi espressamente al regime semplificato di cui all'art. 19 l. 241/90 (sulle cui peculiarità e sulle cui difficoltà interpretative si rinvia al par...) (9) per le seguenti attività: (i) somministrazione di alimenti e bevande al pubblico ex art. 64, limitatamente al trasferimento di sede e di gestione o della titolarità degli esercizi, nonché somministrazione di alimenti e bevande riservata ai particolari soggetti di cui all'art. 3, co. 6, l. 287/1991, lett. a), b), d), e), f), g), h) ; (ii) apertura, trasferimento di sede e ampliamento della superficie di un esercizio di vicinato ex art. 65 d.lg. 59/2010; (iii) spacci interni ex art. 66 d.lg. 59/2010; (iv) vendita di prodotti al dettaglio per mezzo di apparecchi automatici ex art. 67 d.lg. 59/2010; (v) vendita per corrispondenza, televisione o altri sistemi di comunicazione ex art. 68, d.lg. 59/2010; (vi) vendita al dettaglio e raccolta di ordinativi di acquisto presso il domicilio dei consumatori ex art. 69 d.lg. 59/2010; (vii) attività di intermediazione commerciale e di affari ex art. 73 d.lg. 59/2010; (viii) attività di agente e rappresentante di commercio, ex art. 74, d.lg. 59/2010; (ix) attività di acconciatore ex art. 77, d.lg. 59/2010; (x) attività di estetista ex art. 78 d.lg. 59/2010; (xi) attività di tinto lavanderia ex art. 79 d.lg. 59/2010; (xii) apertura, trasferimento e modifiche di strutture turistico-ricettive ex art. 83, d.lg. 59/2010.

(8) Il meccanismo di cui al richiamato art. 20, secondo il quale il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda realizza invero senza dubbio (e, come si dirà, probabilmente meglio della s.c.i.a.) le finalità di semplificazione dell'azione amministrativa, determinando la produzione di un effetto legale equivalente a quello di un provvedimento espresso a contenuto favorevole: ciò che, pur con qualche incertezza, non ha lo svantaggio di trasferire integralmente la responsabilità dell'interpretazione dei presupposti e requisiti di legge al privato interessato e, soprattutto, consente una migliore tutela del terzo controinteressato.

(9) Con riferimento ai rinvii all'art. 19 (comma 2) contenuti nel decreto 59 merita peraltro sin da ora segnalare che, mentre il testo dell'art. 19 vigente alla data di emanazione del decreto e da questo stesso modificato (vedi *infra*) prevedeva diverse tipologie di procedure di d.i.a., cui si riferiscono le distinzioni operate dallo stesso decreto tra i diversi periodi dell'art. 19 co.2, il testo attuale dell'articolo 19, nel sostituire la dia con la scia, attribuisce in ogni caso a tale ultima segnalazione valore legittimante all'avvio immediato dell'attività.

2. I connotati dell'avvenuto recepimento

Dal disegno proconcorrenziale delineato nel corpo della Direttiva servizi discende, quale immediata e diretta conseguenza, che il perseguimento e la cura delle libertà affermate dall'ordinamento europeo impone di limitare e riconsiderare le funzioni di intervento delle amministrazioni nazionali sull'esercizio delle attività in cui tali libertà si esplicano, implementando al tempo stesso le responsabilità delle medesime amministrazioni in sede di controllo sul corretto uso fattone dagli amministrati. In fase attuativa, infatti, da un punto di vista funzionale, uno degli obblighi più onerosi che le previsioni europee hanno imposto agli ordinamenti interni è stato l'espletamento di un accurato *screening* dei regimi autorizzatori che, a prescindere dal fatto che fossero regolamentati da fonti nazionali ovvero da fonti regionali o locali, avrebbero dovuto essere adattati al raggiungimento dei surriferiti obiettivi di liberalizzazione.

Pertanto, ciascuno Stato membro è stato chiamato a censire i regimi di accesso alle attività di servizi, scomponendoli in una griglia di valutazione coerente con le «verifiche» richieste dalla Direttiva.

Un siffatto meccanismo, sebbene imposto dal legislatore europeo, ha avuto un impatto fortemente significativo sugli ordinamenti nazionali e, oltrepassando gli obiettivi strettamente perseguiti dalla direttiva, ha innestato un processo complessivo di riforma della regolazione delle attività private, ponendosi, dunque, per ciascuno Stato, quale valida occasione per «catalogare» e rivisitare la normativa vigente in materia (10).

Fine ultimo dell'opera di ricognizione, infatti, era quello di offrire una panoramica potenzialmente completa della regolamentazione, a livello nazionale, delle attività dei servizi, così consentendo di effettuare una disamina, anche quantitativa, sull'incidenza settoriale dei singoli regimi, sulle fonti normative coinvolte, sulle amministrazioni competenti, etc.. Il confronto delle discipline interne con i parametri individuati dalle previsioni comunitarie ha obbligato alla individuazione delle ragioni sottese alla introduzione dei regimi di autorizzazione, nonché ai criteri e alle modalità di decisione.

Si è trattato, dunque, come da più parti osservato, di un tipo di indagine che non era mai stato fatto in modo sistematico. I tentativi di delegificazione e semplificazione (11) succedutisi in ordine all'attuazione di generali pro-

(10) Il rapporto fornito dal Senato francese, ad esempio, ha evidenziato che «*Comme l'ont indiqué des fonctionnaires de la Commission européenne à votre rapporteur, la transposition de la «directive services» est une «occasion en or pour réformer L'État», tant son format que ses missions».*

(11) cfr. sul punto, M. CLARICH, «L'attività di segnalazione e consultiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: un presidio contro le degenerazioni del processo politico-parlamentare?», in *Dir. amm.*, 1997, 85.

grammi di alleggerimento del carico burocratico sono stati però spesso smi-
nuiti dall'intensificarsi di nuovi regimi e, dunque, dal sopravvenire di ulteriori
complicazioni.

Esemplificativo in tal senso è il dato di fatto per cui gli sportelli unici
delle attività produttive, all'entrata in vigore del decreto attuativo, avrebbero
dovuto avere da tempo sviluppato archivi utili ai fini di cui alla Direttiva (12).
Presso il Ministero delle attività produttive, inoltre, risultava istituito il «*Registro
informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese*», recante «*l'elenco
completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministra-
zioni per l'avvio e l'esercizio delle attività d'impresa*» unitamente ai dati già
censiti presso gli sportelli unici (13). Dall'analisi dei risultati conseguiti, però, il
contenuto degli archivi si è rivelato del tutto incompleto, recando, nella maggior
parte dei casi, semplici compilazioni delle discipline.

Nonostante, il carattere certamente impegnativo dell'attività di ricognizione
normativa prodromica al recepimento della Direttiva Bolkestein, l'attuazione
delle previsioni comunitarie può dirsi peraltro sostanzialmente realizzata, pur
con alcune non decisive differenze.

In tal senso, può evidenziarsi una apparente parziale differenza tra l'art.
9 del decreto attuativo ed il contenuto della direttiva.

In particolare, il richiamato articolo 9, contenente la menzionata «clausola
di specialità», precisa che, in caso di contrasto con le disposizioni del decreto
stesso, trovano applicazione le disposizioni attuative di altre norme comunitarie
che disciplinano aspetti specifici dell'accesso a una attività di servizi o del suo
esercizio per professioni o in settori specifici. Tra queste vengono espressamente
citate la L. n. 31/1982, attinente alla libera prestazione di servizi da parte
degli avvocati, adottata in attuazione della direttiva 77/249/CEE; il D.Lgs.
n. 72/2000, in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito di una presta-
zione di servizi, attuativo della direttiva 96/71/CE; il D.Lgs. n. 96/2001,
inerente l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato
Membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale,
adottato in attuazione della direttiva 98/5/CE; il D.Lgs. n. 177/2005, attinente
all'esercizio delle attività televisive ed attuativo della direttiva 89/552/CEE; il
D.Lgs. n. 206/2007, relativo al riconoscimento delle qualifiche professionali,
in attuazione della direttiva 2005/36/CE.

(12) Cfr. art. 24, comma 2, del D.Lgs. n. 112/1998, sull'archivio informatico dei «dati
concernenti le domande di autorizzazione e il relativo iter procedurale, gli adempimenti necessari
per le procedure autorizzatorie».

(13) Le norme recanti la disciplina del coordinamento e della attuazione del registro sono state
adottate con il d.P.C.M. 3 aprile 2006, n. 200; cfr., inoltre, art. 16, comma 1, della L. n. 229/2003
e art. 11 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

A ben vedere, invece, la Direttiva Bolkestein individua espressamente all'art. 3 solo i seguenti atti comunitari: a) la direttiva 96/71/CE; b) il regolamento (CEE) n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità; c) la direttiva 89/552/CEE. Tuttavia, tale differenza non pare costituire una reale difformità, rimanendo la più ampia specificazione della norma interna comunque soggetta al principio generale di prevalenza del diritto comunitario.

Si segnala poi che il decreto 59 non contiene alcun riferimento alle misure «ulteriori» («misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori di servizi, gli ordini professionali, ecc. a garantire la qualità del servizio reso, ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica sulla qualità dei servizi, ad incoraggiare lo sviluppo di norme volontarie europee) che, a norma dell'articolo 26 della Direttiva, rubricato «*Politica in materia di qualità servizi*» gli Stati membri sono tenuti ad adottare in collaborazione con la Commissione.

Inoltre, è stata da più parti formulata (14) una osservazione con riferimento all'art. 44 del decreto legislativo in esame (relativo all'esercizio di attività professionale regolamentata in regime di libera prestazione), generata dal dato letterale dello stesso articolo, che, nel fare espressamente salve soltanto le disposizioni nazionali di attuazione delle norme comunitarie e, dunque, sostanzialmente quelle di recepimento di direttive (posto che, come noto, i regolamenti comunitari sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno a prescindere dalla presenza di specifiche disposizioni nazionali). Farebbe emergere una distonia con la clausola di specialità di cui all'articolo 3 della Direttiva, che, invece, afferma la prevalenza sulla direttiva servizi anche di specifici atti comunitari direttamente applicabili, tra cui in particolare 1408/71.

Il silenzio potrebbe però discendere direttamente dalla indiscussa prevalenza dei regolamenti.

Dal raffronto tra il testo della Direttiva e quello del decreto di attuazione, emergono ulteriori peculiarità, degne di segnalazione.

L'art. 14 del decreto, relativo ai regimi autorizzatori, introduce una restrizione rispetto alla corrispondente previsione in Direttiva, consistente nella facoltà di *limitare il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e per l'esercizio di una attività per «ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili»* oltre che per la *«sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale»*.

(14) Cfr. Servizio Studi-Dipartimento attività produttive, *Servizi nel mercato interno — Direttiva 2006/123/CE — Schema di D.Lgs. n. 171 — (art. 1, co. 3, e art. 41, L. 88/2009) — Elementi per l'istruttoria normativa*, in *Atti del Governo*, 2010, 157; Servizio Studi del Senato, *Testo a fronte tra l'A.G. n. 171 e il D.Lgs. n. 59/2010*, in www.senato.it, 2010, 218.

Nell'ipotesi in cui il numero dei titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per tali ragioni, l'art. 16 del decreto n. 59, relativo alla selezione tra i candidati, nel riprodurre il testo dell'art. 12 della direttiva, sembra aver trascurato però di enunciare il principio di trasparenza tra i principi guida (limitando il riferimento alla sola imparzialità). Viene però contemporaneamente introdotto un «rafforzativo» (comma 3), in termini di garanzia, relativo ai criteri e alle modalità, la cui effettiva osservanza «*deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio*»;

Ancora, si rileva che non è riprodotto l'obbligo (art. 13, co. 6 e 7 dir), *quando la domanda di autorizzazione è incompleta, di informare quanto prima i richiedenti «della necessità di presentare ulteriori documenti»* e degli eventuali effetti sul termine di risposta di cui al paragrafo 3, nonché di informare i medesimi richiedenti «il più presto possibile» nel caso in cui la domanda sia stata respinta perché non conforme alle procedure o alle formalità ritenute necessarie.

Sempre in tema di autorizzazioni, l'art. 19 del decreto 59/2010, rubricato «Efficacia delle autorizzazioni» prescrive, al secondo comma, la durata generalmente illimitata delle medesime salvo i casi espressamente indicati e le ipotesi di *decadenza, sospensione o revoca*, che conseguono al venir meno delle condizioni cui è subordinato l'ottenimento della stessa.

In proposito occorre ricordare che la direttiva, all'art. 11, in tema di «durata di validità dell'autorizzazione» prevede la sola revoca dell'autorizzazione.

Il richiamato art. 19 del decreto, aggiunge invece, al comma 4, la previsione di un termine, *anche a pena di decadenza*, entro il quale il prestatore deve iniziare l'attività per la quale ha conseguito il titolo, salvo che non vi siano giustificati motivi per il mancato avvio.

Qualche riflessione merita anche il titolo relativo alla libera prestazione dei servizi (Titolo III).

L'art. 16 della direttiva, teso a scongiurare la possibilità di discriminazioni, individua quali criteri-guida per (eventualmente) subordinare l'accesso ad una attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio, i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità, espressamente vietando la restrizione della libertà di circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in altro Stato membro in ragione di determinati requisiti, palesemente discriminatori (quali l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio etc.).

Nel decreto attuativo la materia è disciplinata dall'art. 20 che, al comma 1, consente la — sola — *«prestazione temporanea e occasionale di servizi ... ai cittadini comunitari e agli altri prestatori aventi la sede sociale, l'amministrazione*

centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea, quando sono stabiliti in uno Stato membro». Il successivo comma precisa che «I requisiti applicabili ai prestatori di servizi stabiliti in Italia si applicano ai soggetti di cui al comma 1 in caso di prestazione temporanea e occasionale solo se sussistono ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità».

Ancora qualche considerazione generata dal raffronto tra i due testi normativi.

Dal confronto tra gli artt. 34 del d.lgs 59 del 2010 e 24 della direttiva, entrambi relativi alle *comunicazioni commerciali*, emerge che, mentre la direttiva prescrive l'obbligo per gli Stati membri di sopprimere «*tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate*», il relativo recepimento ha fatto salvo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs 223/2006, conv. l. 248/2006 (15) ed ha stabilito che eventuali limitazioni

(15) Si riporta di seguito il testo del richiamato art. 2 (*Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali*) del dl. 223/06 conv. nella l. 248/06:

«1. In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:

a) l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;

b) il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine;

c) il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo, che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità.

2. Sono fatte salve le disposizioni riguardanti l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, nonché le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti. Il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali.

2-bis. All'articolo 2233 del codice civile, il terzo comma è sostituito dal seguente: «Sono nulli, se non redatti in forma scritta, i patti conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti che stabiliscono i compensi professionali».

3. Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della

al libero impiego delle comunicazioni commerciali da parte dei prestatori di servizi che esercitano una professione regolamentata «*devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità*» (16).

Ancora una volta, dunque, la disciplina nazionale ha operato un «temperamento» delle previsioni comunitarie (si è già accennato *supra* all'altra ipotesi di temperamento relativa ai servizi e alle reti di comunicazione: esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva e soggetti — seppur limitatamente alle disposizioni sulla semplificazione amministrativa e a quelle a tutela dei destinatari — all'applicazione del decreto n. 59/2010).

A fronte di siffatte brevi considerazioni, l'analisi complessiva del decreto consente peraltro di affermare che il d.lgs. n. 59/2010 appare sostanzialmente in linea con le previsioni della Direttiva servizi, pur nel rispetto dell'assetto e delle tradizioni nazionali (in materia, ad esempio, di regolamentazione delle professioni e di disciplina del commercio nelle aree pubbliche) e nella debita salvaguardia delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

II. LE SINGOLE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE

1. La SCIA

Come anticipato, il d.lgs. 59 del 2010 pone una serie di questioni interpretative laddove, nella riferita ottica di massima semplificazione, dopo aver chiarito che «*ai fini del presente decreto, non costituisce regime autorizzatorio la dichiarazione di inizio attività (d.i.a), di cui all'articolo 19, comma 2, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241*»(art. 8) e che «*nei limiti del presente decreto, l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie*» (art. 10, comma 1), ha configurato il regime autorizzatorio per le attività di servizi di cui esso si occupa come un'ipotesi meramente residuale, stabilendo, all'art. 17, che «*ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio riguardante l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi di cui al presente decreto si segue il procedimento di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 [relativo alla d.i.a., oggi s.c.i.a.], ovvero, [ma unicamente] se così previsto, di*

qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle.

(16) Sull'interpretazione dell'art. 81 del Trattato in relazione al divieto di pubblicità nell'ambito di professioni regolamentate, si veda già CGCE 13 marzo 2008, in C-446/05.

cui all'articolo 20 della medesima legge n. 241 del 1990» [relativo al silenzio-assenso], e che soltanto «qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale, può essere imposto che il procedimento si concluda con l'adozione di un provvedimento espresso» (parentesi quadre aggiunte).

Si introduce così, per effetto della direttiva Bolkenstein, e per le attività di servizi contemplate dal decreto che vi ha dato attuazione, un radicale capovolgimento della regola generale espressa dall'art. 2 della legge generale sull'azione amministrativa (17), che, invece, impone la chiusura del procedimento amministrativo con un provvedimento espresso, tanto da far leggere la disciplina dei silenzi c.d. significativi e in particolare quella del silenzio assenso come una deroga al surriferito canone di buona amministrazione, dettata dall'esigenza di superare la patologia dell'inerzia piuttosto che, come nella realtà essa è, come un modello alternativo (e, anzi, prevalente), di soluzione procedimentale, perfettamente inserito in un sistema che vede purtroppo sempre più spesso trasferire oneri e responsabilità agli amministrati (18).

Ma, soprattutto, si caricano le attività soggette ad una mera dichiarazione/ segnalazione di avvio delle numerose e irrisolte questioni interpretative sollevate dallo specialissimo (e discusso) strumento disciplinato dall'art. 19 della l. n. 241 del 1990, nato come «denuncia di inizio di attività — d.i.a.», ridisciplinato e ridenominato come «dichiarazione di inizio attività», con lo stesso acronimo «d.i.a.» dalla l. n. 80 del 2005 e da ultimo rivisitato e ribattezzato come — «Segnalazione certificata di inizio attività — Scia» dalla l. 30 luglio 2010 n. 122, di conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» (che, all'art. 49 comma 4 bis, ha integralmente sostituito il testo dell'art. 19 vigente all'approvazione del decreto 59 e ulteriormente modificato anche da quest'ultimo decreto, precisando al successivo comma 4 ter che la disciplina della segnalazione certificata di inizio dell'attività attiene «alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma» e «sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale»).

Lo strumento ha sempre creato fortissime difficoltà interpretative, a partire da quelle di natura più strettamente teorica, concernenti l'incertezza della

(17) Su cui cfr. da ultimo il commento di POLICE, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2010.

(18) Per una critica a tale tendenza v. già M.A. SANDULLI, *Riflessioni sulla tutela del cittadino contro il silenzio della pubblica amministrazione*, GC, 1994, II, 485.

sua natura giuridica, al confine tra l'atto privato e il provvedimento implicito, per concretarsi in quelle relative agli effetti del suo utilizzo illegittimo, non tanto e non soltanto in ordine alla responsabilità per le false attestazioni di conformità alla normativa vigente rilasciate dal dichiarante o dai suoi tecnici e consulenti, quanto in ordine alle sorti dell'attività illegittimamente intrapresa, sotto il duplice profilo dei limiti al potere di intervento inibitorio o repressivo (apparentemente costretto dal legislatore entro precisi vincoli temporali) e della tutela dei terzi contro interessati (che, diversamente dalle ipotesi di silenzio-assenso, non avevano un atto amministrativo da impugnare o, soprattutto, di cui chiedere la sospensione).

In particolare, il problema, sollevato sin dalle prime applicazioni dello strumento, è stato aggravato dalla legge di riforma della l. n. 241 approvata nel 2005 (d.l. n. 35 convertito nella l. n. 80), che, nell'allargare l'ambito della d.i.a. e ridisciplinarne le modalità di utilizzo, ha esteso anche alla nuova d.i.a. generale una regola di dubbia coerenza stabilita per la d.i.a. edilizia, espressamente riconoscendo anche in riferimento a tale strumento i poteri di autotutela di cui agli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della stessa l. n. 241, rispettivamente concernenti la revoca e l'annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi precedentemente adottati (poteri, dunque, evidentemente stridenti con un atto di diritto privato, chiamato a «*sostituire*» un provvedimento amministrativo di autorizzazione e dunque, secondo la lettura sistematica più coerente, a sottrarre alcuni settori di attività alla logica del regime autorizzatorio provvedimentoale).

L'art. 19 della l. n. 241/1990 era stato, inoltre, oggetto di nuove modifiche da parte della l. 18 giugno 2009, n. 69, che, nell'ampliare i provvedimenti nei cui confronti l'istituto non trova applicazione (aggiungendo quelli rilasciati dalle amministrazioni preposte all'«*asilo*» ed «*alla cittadinanza*»), aveva previsto che nel caso in cui la d.i.a. avesse ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva Bolkenstein, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività (che di norma poteva essere intrapresa soltanto dopo il decorso del termine sospensivo previsto per il controllo) poteva essere immediatamente avviata sin dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente (c.d. d.i.a. immediata). Di conseguenza, era stato ampliato anche il comma 3, che consentiva all'amministrazione, nell'ipotesi ora menzionata, di adottare provvedimenti inibitori e ripristinatori nel termine di trenta giorni decorrente dalla data di presentazione della dichiarazione.

Le inevitabili incertezze provocate da tale regime (con particolare riguardo alla difficoltà di ricostruire l'effettiva natura di uno strumento che nasce privato e viene poi esposto ai poteri di intervento in secondo grado tipici degli atti

pubblici, nonché all'individuazione degli strumenti di tutela del terzo contro interessato) hanno naturalmente indotto ad un uso molto prudente dell'istituto, con riflessi evidentemente negativi sulla semplificazione che esso avrebbe dovuto operare sull'accesso alle attività produttive.

Nonostante le difficoltà prospettate dalla dottrina e la poco edificante altalena di posizioni elaborate dalla giurisprudenza nell'apprezzabile sforzo ermeneutico di trovare una soluzione adeguata al tema — oltremodo delicato — della tutela dei terzi, a venti anni dalla sua introduzione, il legislatore, invece di rassegnarsi ad ammettere il sostanziale fallimento dello strumento e a disporre la soppressione, riconducendo le attività soggette a d.i.a. al più coerente modello del silenzio-assenso, ne ha (purtroppo) confermato la validità, limitandosi a mutarne la denominazione (da d.i.a. in s.c.i.a.) e a ridisegnarne ancora una volta la disciplina, per giungere al poco soddisfacente risultato di lasciare irrisolti i vecchi problemi e aprire il varco a nuove questioni.

In particolare, secondo il nuovo testo dell'art. 19, al quale dovrà quindi farsi coerentemente riferimento anche per le attività soggette a d.i.a. alla stregua del decreto 59, la segnalazione certificata di inizio di attività, a garanzia della sua attendibilità, ma con l'effetto di operare un trasferimento di responsabilità dal pubblico al privato di assai dubbia «giustizia sostanziale» in un quadro normativo generale estremamente incerto, deve essere corredata non soltanto «dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445», ma anche «dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo» e che tali attestazioni e asseverazioni devono a loro volta essere «corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione». In termini ancor più criticabili, l'ultimo periodo stabilisce che «nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma», facendo peraltro salve, ma senza individuarne le condizioni, i limiti temporali e gli effetti, «le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti».

Sovvertendo il regime previgente, che, come accennato, (di norma) subordinava comunque l'avvio dell'attività denunciata al decorso del periodo di tempo nel quale l'amministrazione competente avrebbe dovuto esercitare il potere di controllo sulla sussistenza dei presupposti per il relativo esercizio, il

secondo comma del nuovo art. 19, aggravando ulteriormente gli effetti che, sotto i profili sopra segnalati, possono essere determinati da tale anomalo modello autorizzatorio stabilisce che *«l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente»*.

Il comma successivo è dedicato al controllo—postumo—dell'amministrazione competente, che, *«in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni.»*

Riproducendo l'anomalia già denunciata in riferimento alla d.i.a., il secondo periodo del medesimo comma conferma però (*«è fatto comunque salvo»*) il *«potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies»* (rispettivamente concernenti, come già sottolineato, la revoca e l'annullamento di atti amministrativi preesistenti).

Nell'ultimo comma dell'articolo il legislatore aggiunge però, introducendo un importante elemento di novità già proposto in chiave interpretativa (19), che *«in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.»*

Il descritto modello di vigilanza/controllo (che peraltro, poco coerentemente, non estende il regime di cui al terzo periodo alle false asseverazioni e attestazioni di conformità, a fronte delle quali sembra quindi restare aperta, oltre alle sanzioni dirette nei confronti del falso dichiarante, solo la strada dell'autotutela) deve tuttavia fare i conti con il successivo comma 4, che, in termini tutt'altro che univoci, stabilisce che, una volta *«decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei*

(19) Ci si consenta il rinvio a M. A. SANDULLI, «La DIA edilizia», in *Riv. giur. edil.*, 2004.

privati alla normativa vigente». Come vedremo, l'ambito nel quale opera il suddetto limite non è affatto chiaro.

Il quadro si completa con la conferma della devoluzione di ogni controversia relativa all'applicazione del suddetto articolo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (comma 5) e si chiude con il comma 6, che, con chiara finalità dissuasiva, introduce un autonomo regime sanzionatorio per le false dichiarazioni/attestazioni/asseverazioni, che corredano la segnalazione di inizio attività disponendo che *«ove il fatto non costituisca più grave reato»*, chiunque, nei suddetti atti, *«dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni»*.

Nell'anticipare sin da ora che le predette neo-introdotte disposizioni sanzionatorie si sovrappongono a quelle già contenute nell'art. 21, rispetto alle quali si pongono pertanto non facili problemi di coordinamento, sembra opportuno fermarsi, sia pure nei necessari limiti imposti da questo lavoro, sulle questioni più importanti poste dal descritto strumento di «liberalizzazione» (in realtà molto più simile, nella sua anomala configurazione, ad una mera misura di semplificazione), con le quali gli operatori dell'Unione dovranno inevitabilmente cimentarsi.

A) La natura della s.c.i.a. e la tutela del terzo controinteressato all'illecito avvio dell'attività

Seguendo l'ordine delle disposizioni del nuovo art. 19, le prime perplessità si pongono in ordine alla possibilità che il privato segnalante possa effettivamente sostituire l'acquisizione di pareri ovvero l'esecuzione di verifiche preventive mediante autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni e al reale significato (e valore) dell'inciso che lascia comunque *«salva la funzione di verifica successiva degli organi e delle amministrazioni competenti»*.

Le perplessità concernono innanzi tutto la possibilità di intraprendere con una mera segnalazione (sostituibile all'assenso solo quando esso dovrebbe essere rigidamente vincolato) un'attività subordinata al rilascio di pareri o di verificazioni in assenza della relativa acquisizione (possibilità peraltro già criticabilmente riconosciuta per la d.i.a.) e addirittura di sostituirla con un atto *lato sensu* certificativo di soggetti privati. La seconda riguarda i tempi entro i quali gli organi e le amministrazioni competenti possono intervenire in via successiva e gli effetti che tale intervento è suscettibile di esplicare sull'attività già avviata.

Nonostante la clausola di salvezza faccia riferimento alla sola *«funzione di verifica»* successivamente svolta, non sembra logico escludere che, ferma

restando la possibilità (pur poco coerente) di intraprendere l'attività anche in assenza dei pareri, questi ultimi (proprio in quanto non sostituibili da atti di diritto privato), possano comunque intervenire in via successiva alla luce della disciplina generale dell'art. 16 della l. n. 241 del 1990 nell'ambito dell'esercizio dei poteri di controllo e di autotutela e nei limiti temporali e oggettivi ad essi riconosciuti (20).

Il secondo è più grave problema investe, come anticipato, la natura giuridica del titolo abilitativo che il privato consegue con la presentazione della propria segnalazione certificata. Già in riferimento alla d.i.a., si è posta, invero, sin da subito, la questione se esso nasca direttamente dalla legge, in conseguenza della presentazione della segnalazione e fermo naturalmente il possesso effettivo dei requisiti in presenza dei quali è ammessa l'utilizzazione dello strumento (21), secondo uno schema che vede sostanzialmente sostituire al modello autoritativo quello dell'autoresponsabilità dell'amministrato, che è legittimato (*rectius* costretto) ad agire in via autonoma (senza cioè la «copertura» del controllo preventivo, valutando sulla base delle proprie competenze e con l'eventuale supporto di propri consulenti l'effettiva sussistenza dei presupposti richiesti dalla normativa in vigore), ovvero se il decorso del termine assegnato all'amministrazione per l'esercizio del potere di verifica senza che questa abbia rilevato difformità dal modello stabilito dalla legge produca un «*effetto tacito di assenso*» di rilievo pubblicistico.

Abbracciando la prima opzione, secondo l'orientamento nettamente prevalente anche in giurisprudenza (22), l'unica forma di tutela del terzo controinteressato alla produzione dell'effetto abilitativo (ferma, evidentemente, la possibilità di adire il giudice penale nei casi in cui l'esercizio abusivo dell'attività intrapresa avesse rilevanza penale) era stata inizialmente individuata nella possibilità di sollecitare l'intervento inibitorio/sanzionatorio dell'amministrazione, maturando così il titolo per esperire un ricorso avverso l'eventuale silenzio (inadempimento) di quest'ultima (23).

Il contraddittorio richiamo, nella riforma del 2005, al potere di autotutela previsto dai nuovi artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della l. n. 241, secondo lo schema già introdotto dal d.P.R. 380 del 2001 (T.U. edilizia) nella disciplina

(20) Sul punto cfr. Paolantonio, Commento all'art. 19, in M. A. Sandulli (a cura di), *Il codice dell'azione amministrativa*, cit.

(21) La posizione, già sostenuta in SANDULLI, M. A., *Denuncia*, cit., 132, è stata condivisa da tra gli altri, da CERULLI IRELLI, *Lineamenti*, 415; CHITI M. P., 522 ss.; CORSO, 216; FERRARA L., 195 ss.; GRECO, 86-87; LIGUORI, *Attività liberalizzate*, 300; POLICE, 17 ss.; TRAVI, 1332 ss.

(22) Cfr. tra le altre, Cons. St. sez. V, 4 febbraio 2004, n. 376.

(23) Cfr. per tutte Cons. St., sez. IV, 22 luglio 2005 n. 3916. Vd però da ultimo, la sent., 4 maggio 2010 n. 4558.

della d.i.a. edilizia, ha però rafforzato la tesi che il decorso del termine senza contestazioni potesse determinare la formazione di un'*autorizzazione implicita di natura provvedimentale*, contestabile dal terzo con gli ordinari rimedi impugnatori entro il termine generale di decadenza di sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione del perfezionamento della d.i.a. o dall'avvenuta conoscenza del consenso (implicito) all'intervento oggetto di d.i.a. (24).

Un terzo orientamento ha infine cercato di risolvere l'indubbia contraddittorietà del sistema proponendo una soluzione sostanzialmente compromissoria, anche se proprio per questo non perfettamente rigorosa, secondo la quale il legislatore del 2005, nel richiamare il potere di autotutela, più che prendere posizione sulla natura giuridica dell'istituto, avrebbe essenzialmente voluto chiarire che, anche dopo la scadenza del termine perentorio per l'esercizio del potere inibitorio, l'amministrazione conservi un potere residuale, da intendere, però, come autotutela *sui generis*, che si differenzia dalla classica autotutela decisoria proprio per ciò che non implica un'attività di secondo grado insistente su un precedente provvedimento amministrativo (25). Il riferimento agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della l. n. 241, confermato, come si è visto, anche dalla l. n. 122/2010 sarebbe quindi compatibile con la tesi che costruiva la d.i.a. (e oggi di conseguenza costruisce la s.c.i.a.) come *un atto del privato*, dal quale non si sviluppa alcun provvedimento tacito di assenso: i poteri di autotutela invocati dall'art. 19 (nelle diverse versioni a partire dal 2005) consisterebbero, infatti, soltanto nel potere di adottare, anche successivamente alla scadenza del termine ordinario, i normali atti di esercizio del potere inibitorio e/o repressivo, condizionati, però, come appunto l'annullamento d'ufficio, alla sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto, ulteriore e diverso rispetto a quello volto al mero ripristino della legalità violata e al bilanciamento dei diversi interessi (26). La tesi, pur apprezzabile per lo sforzo ricostruttivo, non appare però conciliabile né con il

(24) L'orientamento, sostenuto anche da Cons. St. sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550, è espresso essenzialmente dalla Sez. IV del Consiglio di Stato (cfr. tra le più recenti le sentt. 22 marzo 2007, n. 1409; 12 settembre 2007 n. 4828, 25 novembre 2008 n. 5811, nonché, da ultime, 13 gennaio 2010, n. 72 e 4 maggio 2010 n. 2558).

(25) Del resto, come correttamente messo in risalto dalla dottrina che si è più recentemente occupata del tema, mentre il richiamo all'art. 21 *nonies* (relativo all'annullamento d'ufficio) ha la logica di circoscrivere l'intervento tardivo della p.A. negli stessi limiti dell'annullamento d'ufficio e dunque entro un ragionevole lasso di tempo, dopo adeguata valutazione degli interessi in conflitto e in presenza di ragioni di interesse pubblico, maggiori perplessità pone il richiamo all'art. 21 *quinquies*, atteso che presupposto dell'esercizio del potere di revoca è la rinnovata valutazione dell'assetto di interessi da parte dell'amministrazione autrice del provvedimento, in relazione alla situazione contingente, nell'ambito della quale quest'ultimo produce i suoi effetti: circostanza che risulta affatto difficile configurare in una situazione in cui l'interesse pubblico non è mai stato previamente valutato: cfr. Paolantonio, cit..

(26) Cons. St., sez. V, 19 giugno 2006, n. 3586; in dottrina, LIGUORI, *Osservazioni*, 109 ss.; GAFFURI, 396 ss., anche per ulteriori richiami bibliografici.

dato letterale della norma, né con l'autonoma disciplina del potere sanzionatorio dettata dall'art. 21, che, come si vedrà meglio *infra*, non prevede alcun limite all'applicazione delle sanzioni più gravi per le attività illecitamente intraprese.

Restava, peraltro, il problema della tutela del terzo, per il quale il Consiglio di Stato (27) aveva a sua volta, recentemente proposto una soluzione di compromesso, che, nel confermare l'inaccettabilità della tesi che qualifica la d.i.a. come atto produttivo di un provvedimento di assenso implicito, riconoscendo piuttosto nella d.i.a. (oggi s.c.i.a.) uno strumento di liberalizzazione delle attività economiche private, con la conseguenza che per l'esercizio delle stesse, diversamente da quanto si verifica per le attività soggette al regime del silenzio-assenso (significativamente disciplinato da un diverso articolo) non è più necessaria l'emanazione di un titolo provvedimentale di legittimazione (28).

Con riferimento alla tutela del terzo, la medesima giurisprudenza aveva costruito e ammesso un'azione di accertamento «atipica», proponibile direttamente mediante ricorso, senza necessità di previa sollecitazione del potere inibitorio (e conseguente contestazione del suo mancato esercizio), diretto ad accertare l'esistenza o inesistenza dei presupposti per l'avvio dell'attività con mera dichiarazione/segnalazione; con la precisazione che la sentenza che accerta l'inesistenza dei presupposti della d.i.a. ha effetti conformativi nei confronti dell'Amministrazione, in quanto le impone di porre rimedio alla situazione nel frattempo venutasi a creare sulla base del predetto strumento, segnatamente di ordinare l'interruzione dell'attività e l'eventuale riduzione in pristino di quanto nel frattempo realizzato e che tale potere, in quanto volto a dare esecuzione al comando implicitamente contenuto nella sentenza di accertamento, deve essere esercitato a prescindere sia dalla scadenza del termine perentorio previsto dall'art. 19 per l'adozione dei provvedimenti inibitori-repressivi, sia dalla sussistenza dei presupposti dell'autotutela decisoria richiamati sempre dallo stesso articolo (29). Pur costruendo la posizione del controinteressato come mero interesse legittimo (30), la predetta giurisprudenza ha ritenuto che anche

(27) Cfr. la notissima e pluricommentata sentenza sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717, confermata dalla sent. 15 aprile 2010 n. 2139.

(28) Analogamente, a favore della tesi che costruisce la d.i.a. come atto di diritto privato, non assimilabile al silenzio-assenso, che si forma invece sulla richiesta di un provvedimento autorizzatorio all'amministrazione competente, cfr. anche le già richiamate sentt. Cons. St., sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139 e, pur non prendendo posizione sul tipo di azione proponibile (annullamento o accertamento conformativo), sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2558

(29) Cfr. testualmente la sent. sez. VI, 15 aprile 2010 n. 2139.

(30) Per una forte e argomentata critica sul punto, cfr. O. FORLENZA, *In assenza di un potere conformativo della Pa l'istanza andrebbe proposta al giudice ordinario. Il terzo può esperire un'azione di accertamento per provare l'assenza dei presupposti della Dia*, in *Guida al diritto*, 2009, fasc. 13, 96-111.

per quest'ultimo la garanzia costituzionale dell'effettività del diritto di difesa delle situazioni giuridiche soggettive impone di ammettere un'azione di accertamento autonoma, almeno in tutti i casi in cui, mancando il provvedimento da impugnare, essa risulti necessaria per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente.

Merita tuttavia segnalare che il d.lgs. n. 104 del 2010, recante il (primo) codice del processo amministrativo, nel confermare la giurisdizione esclusiva amministrativa nelle controversie in materia di dichiarazione di inizio di attività (art. 133, c. 1, n. 3: disposizione ripetuta per la s.c.i.a. nel nuovo testo dell'art. 19), all'art. 34, sotto il titolo «sentenza di merito», stabilisce espressamente che «in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati», ciò che sembra evidentemente ostativo alla proposizione di un'azione di accertamento della conformità della s.c.i.a. secondo il modello proposto dalla surrichiamata giurisprudenza, riducendo nuovamente la tutela del terzo al ricorso avverso l'inerzia dell'amministrazione nell'esercizio del potere inibitorio/repressivo; ricorso subordinato purtroppo all'inutile decorso del termine per provvedere (durante il quale quindi l'illecito avvio dell'attività potrebbe avere già prodotto danni irreversibili agli operatori concorrenti), anche se ormai esperibile senza previa diffida e idoneo ad ottenere ad una pronuncia sulla fondatezza della pretesa (cfr. art. 117 del codice del processo amministrativo), che in questo caso, si sostanzia, di fatto, in un accertamento dell'illecito utilizzo della s.c.i.a. e nel conseguente obbligo della p.A. di assumere i poteri repressivi per l'attività intrapresa senza titolo, i quali, come effetto del giudicato, non dovrebbero incontrare i limiti dell'autotutela (31).

B) I poteri di controllo e di autotutela

Come ricordato, secondo il nuovo testo dell'art. 19, il segnalante può intraprendere l'attività sin dalla data di presentazione della segnalazione all'autorità competente (l'espressione «*presentazione*» deve quindi intendersi come effettiva «*consegna*» con debita ricevuta), la quale, entro i successivi sessanta giorni, ha il potere/dovere di accertare la effettiva sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dal comma 1 e, in caso negativo, di adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine all'uopo indicato, in ogni caso non inferiore a trenta giorni.

(31) Sulla differenza tra il potere esercitato all'esito della decisione giurisdizionale che nega i presupposti per la d.i.a. e quello esercitabile in via di controllo o di autotutela cfr. Cons. St., VI, 15 aprile 2010, n. 2139, cit.

Il termine di sessanta giorni previsto dal legislatore per l'esercizio del controllo costituisce, come è stato immediatamente rilevato, un termine estremamente ed irragionevolmente breve, soprattutto laddove si renda necessaria l'acquisizione di contributi istruttori, pur non particolarmente complessi (ad es., ispezioni, verificazioni e così via): il tenore letterale della disposizione (che fa esplicito riferimento all'accertata carenza dei requisiti e dei presupposti e all'adozione di «*provvedimenti motivati di divieto...e di rimozione...*») non sembra però lasciare spazio per una interpretazione che leghi il termine al mero avvio della verifica, consentendo la conclusione del relativo procedimento in un momento successivo (32).

Come già espressamente evidenziato, riproponendo e sviluppando in modo più rigoroso e specifico per la s.c.i.a. un principio già espresso in termini più generali (anche per il silenzio-assenso) dall'art. 21, il nuovo testo dell'art. 19 opportunamente dispone, all'ultimo periodo del terzo comma, che, a fronte di *dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci* l'amministrazione può «*sempre*» (inutilmente enfatica l'aggiunta dell'espressione «*e in ogni tempo*») adottare i provvedimenti inibitori e/o repressivi di cui al primo periodo del medesimo comma 3.

La disposizione deve essere raccordata con il successivo comma 6, a norma del quale «*ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni*» e con l'art. 21, che, come accennato, non essendo stato considerato dalle ultime modifiche, si sovrappone ora in parte (aggravando il quadro di incertezza) alle surriferite novità dell'art. 19.

Si nota innanzitutto che, per espresso dettato dell'art. 21, «*con la denuncia*» (oggi quindi con la «*segnalazione certificata*») «*l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti*», tanto che, secondo lo stesso articolo, «*in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista*» dallo stesso art. 19 e «*il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'art. 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato*».

Il raffronto tra le disposizioni sopra riportate sembra (la dubitativa è d'obbligo) evidenziare che la dichiarazione falsa o mendace sui presupposti e requisiti di legge impedisce soltanto la conformazione a legge sanatoria dell'attività illecitamente intrapresa, ma non incide sui termini di esercizio del potere di controllo, mentre la falsità o mendacia nelle dichiarazioni sostitutive

(32) Si tratta della tesi prospettata da PAOLANTONIO, *Commento*, cit.

di certificazione e dell'atto di notorietà consente l'esercizio di potere in qualsiasi tempo. Mentre il nuovo comma 6 dell'art. 19 sembra oggettivamente sovrapporsi all'ultima parte dell'art. 21, comma 1, che, con riferimento alla s.c.i.a., dovrebbe quindi intendersi implicitamente abrogato.

Tornando ai limiti di esercizio dei poteri inibitori e repressivi, non può essere peraltro trascurato che lo stesso art. 21, comma 2, dispone che *«le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità da esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente»*. Ne consegue che il rigido limite temporale di cui al comma 1 dell'art. 19 è di ambito estremamente incerto, non potendo, quanto meno, trovare applicazione alle attività iniziate in difetto dei requisiti e/o dei presupposti dichiarati o, comunque, in contrasto con la normativa vigente e a quelle iniziate sulla base di dichiarazioni sostitutive false o mendaci.

La suddetta chiave interpretativa vale parimenti ad escludere l'operatività, in quest'ultima ipotesi, del limite degli interessi «sensibili» previsto dal successivo comma 4, in assoluto spregio di ogni criterio di chiarezza del quadro normativo, per il potere di intervento oltre il termine di sessanta giorni.

I primi commentatori hanno ritenuto di poter leggere in tale disposizione una specificazione dei limiti al potere di autotutela riconosciuto all'amministrazione competente al controllo «ai sensi degli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*» della stessa l. n. 241 del 1990, per il cui esercizio l'art. 19 non offre alcuna indicazione temporale: tale lettura, se può costituire un equo bilanciamento tra un'eccessiva responsabilizzazione del segnalante e la tutela degli interessi pubblici coinvolti, conferma a mio avviso l'inaccettabilità della tesi che costruisce il richiamo ai poteri di autotutela operato dall'art. 19 come richiamo ad un'autotutela atecnica, corrispondente piuttosto al normale esercizio dei poteri inibitori e repressivi. Fermo quanto già osservato sulla oggettiva difficoltà di conciliare tale prospettiva con la disciplina sanzionatoria di cui all'art. 21 comma 2, se il nuovo limite introdotto dall'art. 19 comma 4 fosse effettivamente riferibile all'autotutela, la prospettata immedesimazione di quest'ultima con il potere repressivo ordinario rischierebbe fortemente di favorire un uso superficiale e fraudolento della s.c.i.a. anche fuori dai casi consentiti dalla legge.

Come accennato, il legislatore ha comunque incomprensibilmente perso un'importante occasione per delineare in modo chiaro e certo il quadro dei controlli pubblici sullo strumento di «autodichiarazione» del possesso dei requisiti per intraprendere attività già soggette a un potere *lato sensu* autorizzatorio, trascurando, per un verso, di risolvere il problema del terzo contro interessato e, per l'altro, di offrire adeguato affidamento a chi, in buona fede, si trovi a

dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge o ritenga di operare in conformità a quest'ultima: un tema già gravissimo per gli operatori nazionali, ma ancor più gravi per quelli degli altri Stati membri.

Da ultimo, ma non ultimo, si ricorda che, proprio al fine di evitare ulteriori difficoltà sul piano della tutela processuale, l'art. 19 devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia relativa all'applicazione della disciplina sulla s.c.i.a.. Resta tuttavia irrisolto il problema dell'azione esperibile dal terzo contro interessato, sul quale la giurisprudenza quindi tornare a cimentarsi alla luce del nuovo c.p.a.

2. Gli sportelli unici

L'articolo 6 della Direttiva Bolkestein obbliga gli Stati membri a provvedere affinché i prestatori di servizi possano espletare tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso alle attività di servizi e per l'esercizio delle stesse attraverso gli «sportelli unici», concepiti come interlocutori istituzionali unici dal punto di vista del prestatore di servizi, cosicché questi non abbia bisogno di contattare più autorità o enti competenti per raccogliere tutte le informazioni necessarie e per espletare tutte le procedure relative alla sua attività.

Un siffatto obbligo, valevole con espresso riguardo ai settori di servizi che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva, siano essi espletati a livello nazionale, regionale o locale, impone, in particolare, che gli sportelli unici siano usufruibili da tutti i prestatori di servizi, anche in via informatica, a prescindere che questi siano stabiliti sul loro territorio o sul territorio di altro Stato membro.

In particolare, la Direttiva riconosce agli Stati membri la libertà di organizzare gli sportelli unici sul proprio territorio, ammettendo altresì la possibilità di istituire sportelli unici in base a specifici settori, purché, però, una siffatta scelta non osti al perseguimento delle garanzie e delle agevolazioni normativamente sancite. Il prestatore di servizi deve, in sostanza, poter essere in grado di espletare tutte le procedure ricorrendo ad uno solo di tali sportelli, che, una volta ricevuta la richiesta, dovrà rispondere con la massima sollecitudine, nonché informare senza indugio il richiedente qualora la richiesta sia irregolare o infondata.

In conformità a tali previsioni, il decreto legislativo di recepimento delinea, all'articolo 25, l'attività dello sportello unico in Italia, in realtà già in parte disciplinata dall'articolo 38, comma 3, del richiamato d. lgs. n. 112/2008, il quale assicura l'espletamento anche in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive.

Per i comuni che, in base alla normativa vigente, non abbiano istituito lo sportello unico, l'esercizio delle relative funzioni è delegato dal decreto attuativo alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

La introduzione di una più puntuale regolamentazione inerente ad un siffatto strumento semplificativo, non può prescindere da qualche considerazione di fondo derivante dal fatto che il nostro ordinamento si connota, ormai da tempo, da quello che sembra essere una sorta di braccio di ferro tra semplificazione e complicazione amministrativa, emergente dal bilanciamento tra le misure governative che semplificano e quelle che aggravano le attività private.

Tale riconoscimento, seppur generico, costituisce un elemento unificante in controtendenza alla frammentazione delle competenze e alle difficoltà di semplificare che ne conseguono (33).

Mentre, però, con riferimento ad alcune misure concrete previste dalla Direttiva, quali la semplificazione documentale, è già riscontrabile un buon livello di diffusione nell'ordinamento nazionale (34), con riguardo ad altre, come lo sportello unico, risulta facilmente ravvisabile una certa difficoltà attuativa derivante tanto dalle previsioni normative, sia nuove che previgenti, quanto da elementi pratici.

La Direttiva servizi, a ben vedere, ai fini della istituzione degli sportelli unici, impone una riorganizzazione che non riguarda le competenze interne, quanto piuttosto la esigenza che gli ordinamenti nazionali adempiano ad un siffatto obbligo unificando i «punti di contatto», ossia gli sportelli unici — in realtà già istituiti presso le autorità individuate come competenti — e garantendone la capacità operativa anche in via elettronica.

Le complicità connesse ad una siffatta misura hanno recentemente costituito oggetto di attenzione della Corte Costituzionale che, sul punto, in realtà ha più volte avuto modo di chiarire che la disciplina dello sportello unico per le attività produttive — peraltro altresì regolamentata dal d.P.R. n. 447/1998, inerente la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi — è fondata proprio sulla concentrazione in una unica struttura della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti

(33) Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La semplificazione amministrativa, intervento al convegno Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini*, 2008, in www.giustizia-amministrativa.it; A. VUOLO, «La semplificazione nell'ordinamento policentrico», in S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006, 77 ss.

(34) L'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 445/2000, estende le disposizioni recanti la disciplina della documentazione amministrativa «ai cittadini (...) dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea».

interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, nonché sulla concentrazione nello sportello unico dell'accesso a tutte le informazioni da parte dei medesimi soggetti interessati. Ciò al fine di evitare che la pluralità delle competenze e degli interessi pubblici oggetto di cura in questo ambito si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le amministrazioni (35).

La stessa Corte, ribadendo, dunque, quanto già ampiamente chiarito, ha da ultimo aggiunto, proprio con riguardo alle previsioni di cui alla Direttiva Bolkestein, che l'esigenza di semplificazione è stata avvertita anche in sede comunitaria, «di talché l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE ha previsto al paragrafo 1 che "Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:

a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi"».

Più in dettaglio, i giudici costituzionali hanno chiarito che, se il paragrafo 2 dello stesso articolo aggiunge che l'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali, tuttavia non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa (36) un sistema che

(35) Così, Corte Cost., 23 luglio 2002, n. 376, in *Giur. cost.*, 2002, 2791; in senso analogo Corte Cost., 24 ottobre 2008, n. 350, con nota di R. CHIEPPA, «La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa», in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 257.

(36) Il «considerando» n. 48 della Direttiva servizi sancisce che «Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità (in prosieguo: sportello unico). Il numero degli sportelli unici per Stato membro può variare secondo le competenze regionali o locali o in funzione delle attività interessate. La creazione degli sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare le attività con le altre autorità. Gli sportelli unici possono essere costituiti non soltanto da autorità amministrative ma anche da camere di commercio e dell'artigianato ovvero da organismi o ordini professionali o enti privati ai quali uno Stato membro ha deciso di affidare questa funzione. Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti».

unifichi gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che preveda al tempo stesso una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. In tal senso, la Direttiva precisa espressamente che, allorché la competenza spetti a diverse autorità a livello regionale o locale, possono essere esercitate funzioni di coordinamento.

Una siffatta previsione evoca, a ben vedere, proprio quelle attività di coordinamento che l'ordinamento interno attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera r) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

L'Unione europea individua gli sportelli unici quali strumenti destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore tanto come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio, quanto come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti.

E risulta evidente, rispetto al tenore di siffatte disposizioni, la sussistenza, anche a livello nazionale, di una funzione di coordinamento già perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento dello sportello unico per le imprese, attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa della attività economica (37).

Ciò non solo al fine di assicurare, attraverso un procedimento ragionevolmente snello ed omogeneo, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, in modo tale da migliorare le condizioni di concorrenza, ma anche al fine di concretizzare il precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata ai fini sociali.

Il decreto legislativo di attuazione interviene, dunque, a rafforzare e, ancor più a razionalizzare, nell'ottica degli obiettivi comunitari, un quadro normativo che deve gradualmente attagliarsi alle linee del legislatore europeo, perseguendo quel disegno che la Direttiva Bolkestein pare aver dettagliatamente delineato.

Primi passi in avanti verso gli obiettivi comunitari, peraltro, sono recentemente emersi dalla approvazione del d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160, recante il «*Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla*

(37) Cfr. Corte Costituzionale, 21 gennaio 2010, n. 15, in *Giur. Cost.it*, 2010.

legge 6 agosto 2008 n. 133» pubblicato nel supplemento ordinario n. 229 della Gazzetta Ufficiale del 30 settembre 2010.

Tale regolamento, che abroga il d.P.R. n. 447/1998, avrà efficacia dal 29 marzo 2011 per la parte relativa all'organizzazione dello sportello unico per le attività produttive e all'avvio del procedimento automatizzato obbligatorio previsto nei casi di applicabilità della SCIA di cui all'art. 19 della Legge 241/1990 e dal 1 ottobre 2011 per la parte relativa al procedimento unico ordinario di autorizzazione per le attività produttive.

La novella individua, in particolare, nello sportello unico per le attività produttive (SUAP) l'unico soggetto pubblico di riferimento per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività e dovrà assicurare al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Sono esclusi dall'applicazione del Regolamento soltanto gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale.

Lo Sportello Unico per le attività Produttive, ad oltre dieci anni dalla sua istituzione, non ha avuto diffusione su tutto il territorio nazionale e non ha sostituito interamente la procedura tradizionale cartacea.

Nelle intenzioni del legislatore, esplicitate nella relazione illustrativa dei provvedimenti assunti, al nuovo sistema dovrebbe corrispondere un riscontro positivo, giacché la significativa opera di informatizzazione, resa obbligatoria con il d.P.R. 160/2010, si realizza a costo zero, richiedendo essa strutture minime e, comunque, avvalendosi di infrastrutture e reti esistenti e ben funzionanti, facenti capo al sistema informatico delle Camere di commercio.

In tal senso, è previsto che lo sportello unico comunale operi esclusivamente in modalità telematica, anche per quanto attiene ai pagamenti, e laddove l'operatività del comune non risulti neppure minimamente informatizzata, l'amministrazione comunale di intende obbligata ad avvalersi dell'infrastruttura già esistente delle Camere di commercio italiane le quali, dunque, sopperiscono alle carenze informatiche, anche parziali, dei Comuni.

Inoltre, il d.P.R. sancisce che il rilascio automatico ed immediato della ricevuta da parte del sistema informatico in risposta alla richiesta presentata, nei casi in cui l'attività dell'amministrazione è vincolata, avrà l'efficacia di un provvedimento amministrativo favorevole, con tempi immediati ed effetti certi sia per il privato che per i terzi. In sostanza, laddove oggi l'ordinamento prevede una risposta automatica e vincolata da parte dell'amministrazione, e l'amministrazione resta inerte, lasciando il privato nell'incertezza, a ciò sopprime la risposta automatica del sistema informatizzato.

Il regolamento chiarisce, inoltre, che al momento della presentazione della dichiarazione per via telematica vi è il contestuale ed automatico rilascio di ricevuta, e che, in caso di attività non discrezionale della amministrazione pubblica, la ricevuta equivale ad un provvedimento di accoglimento della domanda da parte dell'amministrazione, senza necessità di ulteriori attività da parte dell'impresa.

Sulla ricevuta-provvedimento potranno intervenire l'amministrazione in sede di autotutela e i terzi controinteressati in sede di tutela giurisdizionale, proprio come nei confronti di un normale provvedimento espresso.

La annunciata riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive, dunque, dà piena attuazione alla «Direttiva servizi» e sancisce espressamente che la semplificazione si applica non solo ai procedimenti dell'art. 38 del decreto 112/2008, ma anche a tutti quelli previsti dalla medesima Direttiva e a tutte le comunicazioni e dichiarazioni che a vario titolo vanno inviate allo sportello unico.

3. Il diritto all'informazione

A proposito dei compiti dello sportello unico, merita poi ricordare che, in linea con l'ampio spazio dedicato dalla Direttiva alle informazioni concernenti sia i prestatori che le loro specifiche attività, come strumento utile ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento, nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi, in favore del cliente, l'articolo 26 del decreto attuativo, espressamente richiamato dal d.P.R. n. 160/2010, precisa che proprio attraverso lo sportello unico è possibile avere accesso alle seguenti informazioni:

a) i requisiti imposti ai prestatori stabiliti in Italia, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;

b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, comprese quelle competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;

c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori e ai servizi;

d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti e il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore e un destinatario, o tra prestatori;

e) i dati di associazioni od organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

4. Il conseguimento e la presentazione delle certificazioni

La Direttiva servizi, nell'introdurre misure semplificative dei procedimenti, impone, infine, agli Stati membri di valutare la opportunità di richiedere la presentazione di taluni documenti in una forma puntualmente individuata, come ad esempio, in originale, in copia autenticata o con una traduzione autenticata in allegato, così invitandoli a valutare se, viceversa, non sia in realtà sufficiente che i prestatori forniscano una copia non autenticata o una traduzione non autenticata.

Coerentemente, all'articolo 5, paragrafo 3, la Direttiva prescrive che gli Stati membri richiedano la presentazione di documenti in originale, in copia autenticata o accompagnati da una traduzione autenticata unicamente allorché sussistano motivi imperativi d'interesse generale o allorché il rispetto di una siffatta formalità sia previsto da altro strumento comunitario.

A fronte alla introduzione della descritta agevolazione, l'esigenza di un contemperamento rispetto al dubbio eventualmente nutrito circa l'autenticità del documento o del suo contenuto, ben potrà essere risolto, nell'ottica della cooperazione amministrativa, mediante appositi contatti tra le autorità competenti, ed in particolare con l'autorità che abbia rilasciato il documento oggetto di verifica.

Inoltre, non assumendo rilevanza alcuna il principio del Paese di provenienza, gli Stati membri devono accettare i documenti rilasciati da altro Stato membro aventi finalità equivalenti o, comunque, dai quali risulti che un determinato onere o obbligo sia stato assolto.

Naturale conseguenza delle previsioni in esame è che esse presuppongono, allora, che le amministrazioni degli Stati membri provvedano ad esaminare oltre la forma dei documenti rilasciati da altri Stati, anche la sostanza degli stessi, non potendo le autorità competenti richiedere la presentazione di un certificato qualora l'autorità stessa disponga di ulteriori documenti dai quali sia possibile desumere le informazioni necessitanti.

L'applicabilità delle prescrizioni in esame incontra un limite espresso con riferimento ai documenti di cui alle direttive speciali sulle qualifiche professionali, sugli appalti pubblici e sul diritto di stabilimento degli avvocati, nonché alla prima e undicesima direttiva sul diritto societario.

Ad ogni modo, il legislatore europeo ha sancito la possibilità di creare formulari unificati che fungano da «*equivalenti ai certificati, agli attestati e a tutti gli altri documenti richiesti a un prestatore*». Siffatti strumenti possono essere previsti per certificati specifici o documenti di analogo significato che, in ragione del peculiare contenuto, rendono però difficoltoso ogni accertamento a livello dei singoli Stati membri. Si tratta, tuttavia, di una eventualità, questa, che potrà concretizzarsi solo in una fase successiva, in cui la avanzata attuazione della Direttiva servizi consentirà di rilevarne o meno la necessità.

In conformità alle surriferite previsioni, il titolo IV del decreto 59, specificamente dedicato alla semplificazione amministrativa, si chiude con l'articolo 27, il quale dispone che nei casi in cui sia prescritto ad un prestatore o ad un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento comprovante il rispetto di un requisito, costituisce documentazione idonea quella rilasciata da un altro Stato membro che abbia finalità equivalente o dalla quale risulti che il requisito in questione sia rispettato.

I documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata possono essere richiesti solo nei casi previsti da altre disposizioni di attuazione di norme comunitarie o per motivi imperativi d'interesse generale, tra i quali l'ordine pubblico e la sicurezza. Ove necessario, le autorità competenti possono richiedere traduzioni in italiano non autenticate.

Il successivo comma 2 esclude l'applicabilità di tali disposizioni ai documenti indicati nei decreti legislativi di attuazione delle surrichiamate direttive speciali.

Il recepimento delle previsioni comunitarie risulta, pertanto, puntuale.