



Parere sull'applicazione del nuovo art. 19 legge n. 241/90 (modificato dalla legge n. 69 del 18 giugno 2009) determinante l'efficacia immediata della dichiarazione di inizio attività (DIA) nelle comunicazioni previste per gli esercizi di vicinato dall'art. 7 del D.Lgs. n. 114/98

Con le modifiche apportate all'art. 19 della legge n. 241/90 dalla legge n. 69 del 18 giugno 2009 si ritiene opportuno aprire una riflessione in merito alle conseguenze che si possono esplicitare in riferimento alle procedure che vedono interessate le amministrazioni comunali, relativamente alle comunicazioni di esercizio delle attività commerciali di vendita al dettaglio svolte da "esercizi di vicinato" (piccolo commercio al dettaglio) di cui all'art. 7 del D.lgs. n. 144/98.

Per chiarire il percorso logico-giuridico delle argomentazioni che portano a sostenere l'immediata efficacia della comunicazione al Comune di cui all'art. 7 del D.lgs. n. 144/98 (senza dover necessariamente attendere il termine "dilatatorio" di trenta giorni), è opportuno ripercorrere le varie tappe di modifica della normativa in materia.

La legge n. 241 nasce nel 1990 prevedendo all'art. 19 che solo le attività elencate successivamente in atto regolamentare potessero giovare della DIA (ad efficacia immediata) in sostituzione del classico atto autorizzatorio; parallelamente all'art. 20 della medesima legge era previsto che solo le attività elencate successivamente in atto regolamentare potessero giovare del silenzio assenso in caso di inerzia dell'amministrazione che si protraesse oltre dei termini temporali predeterminati.

Successivamente, nel 1994, furono emanati i regolamenti attuativi; in particolare il D.P.R. n. 407/94 prevede - ai punti 55 e 56 dell'allegato - i termini di maturazione del "silenzio assenso" sostitutivo dell'atto autorizzatorio in riferimento alle attività commerciali.

Il D.lgs. n. 144/98 (c.d. Riforma Bersani) interviene in questo quadro normativo prevedendo all'art. 7, in caso di inizio ex novo dell'attività commerciale al dettaglio, che l'effettivo esercizio della stessa possa avvenire non prima della decorrenza del termine di 30 giorni dalla presentazione della comunicazione al Comune.

La disciplina introdotta dal D.lgs. n. 114/98 viene così a sostituire l'atto autorizzatorio necessario in precedenza (o quantomeno il silenzio assenso previsto dal D.P.R. n. 407/94), fattispecie ben distinta dalla D.I.A. dell'art. 19 della allora vigente l. 241/90.

Il D.L. n. 35 del 14/3/2005 modifica nuovamente l'art. 19 della legge n. 241/90, rivoluzionando tutto l'impianto normativo in materia, in quanto l'uso della DIA in sostituzione dell'atto autorizzatorio diviene la regola e - fatte salve le eccezioni previste dall'articolo stesso - si svincola dall'elenco dei casi di applicabilità contenuti in atti regolamentari.

L'elemento che consente di orientare diversamente il contesto dell'utilizzo della DIA in luogo della comunicazione come definita dall'art. 7 del D.lgs. n. 114/98, è rappresentato dal





nuovo quadro normativo fissato dall'art. 38 del D.L. 112/08, "impresa in un giorno", convertito in legge n. 133/08 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

Il comma 1, del citato articolo 38, del D.L. 112/2008, dispone "(...) l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, è tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio". Tale principio viene ribadito nel successivo comma 3, lett. e) e f), se pur soggetto a successiva regolamentazione attuativa.

Più specificatamente:

e) l'attività di impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività allo sportello unico;

f) lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio. In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241"

In questo contesto, si sviluppa una rivoluzione effettiva nell'ambito del rapporto fra procedimento amministrativo e il mondo dell'impresa con un richiamo fondamentale a garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione.

Il legislatore, in modo sistematico, pare voglia "allineare" le norme in materia di inizio attività di impresa in modo univoco nei diversi ambiti delle fasi di start up dell'attività.

Appare chiaro, infatti, che la norma sopra riportata è in linea con le disposizioni previste dalla L. n. 40/07 che ha istituito la Comunicazione Unica.

Si rileva che la norma di cui al citato D.L. 112/98, specifica che le disposizioni del presente articolo attengono ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione. La norma pare orientata a garantire una competenza esclusiva dello Stato in materia.

In tale contesto, procedendo nel percorso logico-giuridico intrapreso, si ritiene che l'ulteriore recente modifica dell'art. 19 della n. 241/90 operata dalla legge n. 69 del 18/6/09 espliciti effetti anche sulla natura della comunicazione di inizio dell'attività commerciale di cui all'art. 7 del D.lgs. n. 114/98, che trasforma la precedente efficacia differita della D.I.A., con l'efficacia immediata prevista dalla nuova formulazione dell'art. 19 comma 2 - terzo



periodo - della legge n. 241/90.

Tale ultima disposizione prevede: "Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, 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 può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente"

L'evoluzione della normativa di settore sopra tracciata, porta a ritenere che attualmente, sia consentito all'impresa di iniziare l'attività commerciale sopradetta contestualmente alla presentazione della dichiarazione di cui all'art. 19 comma 2 – terzo periodo – senza richiedere la necessaria decorrenza del termine di 30 giorni.

Giova ricordare che il concetto di "servizio" viene definito in modo esteso. L'art. 50 del Trattato CE, comprende "qualsiasi attività economica non salariata fornita normalmente dietro retribuzione".

Lo sviluppo delle norme comunitarie in oggetto richiederebbero ampi approfondimenti ma in questa sede ci limitiamo ad evidenziare, come regola di base, che la Direttiva 2006/123/CE si applica a tutti i servizi non esplicitamente esclusi dalla stessa. Fra questi devono certamente essere considerati i servizi di distribuzione compresa la vendita al dettaglio e all'ingrosso di beni e servizi.

Peraltro, si ritiene opportuno richiamare il fatto che tale interpretazione va nella direzione già tracciata dagli indirizzi espressi dal cosiddetto "Small Business act per l'Europa" derivante dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, denominata "Una Corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa". - COM(2008) 25.6.2008 n. 394.

"Lo "Small Business Act" mira perciò a migliorare l'approccio politico globale allo spirito imprenditoriale, ad ancorare irreversibilmente il principio "Pensare anzitutto in piccolo" nei processi decisionali - dalla formulazione delle norme al pubblico servizio - e a promuovere la crescita delle PMI **aiutandole ad affrontare i problemi che continuano a ostacolarne lo sviluppo**".

Alla luce di quanto esposto le nuove indicazioni che pervengono dal precitato "diritto comunitario" sembrano rafforzare l'opzione interpretativa sostenuta nel presente parere.

In particolare, il risultato interpretativo proposto appare meglio sintonizzato sia nei riguardi dello spirito dei numerosi interventi normativi diretti a semplificare e velocizzare i procedimenti amministrativi che interessano l'avvio di attività imprenditoriale sia in relazione ai principi costituzionali di egualianza e di libertà di esercizio di iniziativa





economica, in relazione ai quali appare del tutto ingiustificato e anacronistico l'obbligo di "decorrenza forzata" di un termine dilatorio di 30 giorni ancora previsto - sul piano "letterale" dall'articolo 7 del D.lgs. 114/1998, anzichè utilizzare la DIA con effetto immediato (di cui al precitato articolo 19 della legge n. 241/1990 nel testo vigente), come per tutte le restanti attività economiche sottoposte a regimi autorizzatori di carattere non discrezionale nell'ambito della prestazione di servizi previsti dalla menzionata direttiva Bolkenstein (direttiva 2006/123/CE) .

IL COORDINATORE S.U.A.P.
DELLA PROVINCIA DI FERRARA
Dott. Marco Sandri

IL CONSERVATORE
DEL REGISTRO DELLE IMPRESE
Dott. Maurizio Pirazzini

