

Alle Organizzazioni Confederato

Loro Sedi

Oggetto: Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, “Bersani”, per la liberalizzazione delle attività economiche e la nascita di nuove imprese. Conversione in legge 2 aprile 2007. n. 40

- 1) Comunicazione unica alla Camera di Commercio per l'avvio dell'attività d'impresa;**
- 2) Liberalizzazione dell'avvio delle attività di:**
 - acconciatore ed estetista,**
 - pulizia e disinfezione,**
 - facchinaggio e movimentazione merci.**

Aggiornamenti

Diamo seguito alla circolare prot. n. 165 /GDV del 13 febbraio 2007, sul Decreto-legge n. 7/07 in materia di liberalizzazione e semplificazione (“Bersani”), convertito con modificazioni nella legge 2 aprile 2007. n. 40, per segnalare le modifiche intervenute durante il dibattito parlamentare per la conversione in legge, sugli aspetti specifici indicati nell'oggetto, rinviando, per altre questioni, alle comunicazioni di competenza dei vari Uffici confederali.

1) Comunicazione unica alla Camera di Commercio per l'avvio dell'attività d'impresa

La norma dell'art. 9 del DL n. 7/07, concernente la presentazione della *comunicazione unica* all'Ufficio del Registro delle imprese ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, tenuto conto delle modifiche apportate dalla Camera dei Deputati in sede di discussione per la conversione in legge, prevede che **“La comunicazione unica vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese ed ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali individuati con il decreto di cui al comma 7, secondo periodo, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA.”**

La norma prosegue disponendo che: **“L'ufficio del registro delle imprese contestualmente rilascia la ricevuta, che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale, ove sussistano i presupposti di legge, e dà notizia alle Amministrazioni competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica.”**

In merito occorre subito evidenziare che, al fine di applicare in modo compiuto la nuova procedura concernente la comunicazione unica è necessario attendere l'emanazione di *due successivi Decreti interministeriali* da adottare entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del Decreto (entro il *17 maggio 2007*), con i quali è necessario stabilire, rispettivamente:

- a) il *modello di comunicazione unica*, da adottare con Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con i Ministri per le Riforme e l'Innovazione della P.A., dell'Economia e delle Finanze, nonché del Lavoro;
- b) *le regole tecniche di attuazione, le modalità di presentazione e quelle per l'immediato trasferimento telematico dei dati tra le Amministrazioni interessate, anche ai fini dei necessari controlli* da adottare con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero del Ministro per le Riforme e l'Innovazione della P.A., di concerto con i Ministri dello Sviluppo Economico, dell'Economia e delle Finanze, nonché del Lavoro.

La norma, in particolare, precisa che l'efficacia della comunicazione unica ai fini previdenziali, assistenziali e fiscali sarà definita dal secondo Decreto citato, recante le *regole tecniche di attuazione, le modalità di presentazione e quelle per l'immediato trasferimento telematico dei dati tra le Amministrazioni interessate, anche ai fini dei necessari controlli*.

Viene anche stabilito che la nuova disciplina potrà trovare applicazione a decorrere dal *sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del Decreto interministeriale* recante il *modello di comunicazione unica* (teoricamente, al più tardi, entro il *1° luglio 2007*).

Viene confermato il *periodo transitorio di sei mesi* dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina (teoricamente entro il *1° gennaio 2008*), durante il quale le comunicazioni possono continuare ad essere inoltrate dai soggetti interessati anche secondo la normativa previgente.

Per quanto concerne *il merito della nuova disciplina* – nella quale sono state recepite alcune modifiche anche sulla base degli interventi confederali effettuati sul Governo e sul Parlamento – occorre evidenziare che le modifiche introdotte risultano mirate ad assicurare che la nuova comunicazione unica, essendo destinata a produrre effetti anche ai fini del trattamento previdenziale dei soggetti sottoposti ad obblighi contributivi ai sensi delle norme vigenti – come *gli artigiani, i commercianti, i coltivatori diretti e gli operatori del terziario in genere*), nonché ai fini dell'*inquadramento contributivo delle imprese con dipendenti* – riposa, per esigenze di coerenza del sistema, sulla *sussistenza dei peculiari presupposti di legge previsti a tali fini*: tuttavia, il relativo accertamento, secondo l'impostazione della norma, *non avviene necessariamente in via di controllo preventivo da parte delle Amministrazioni competenti* in quanto, se così fosse, sarebbe necessario effettuare apposite attività istruttorie, di durata anche

consistente, per la definizione delle pratiche ed in tal senso sarebbe inevitabilmente compromessa la stessa impostazione della disposizione in esame la quale, come più volte evidenziato, è volta a consentire agli operatori interessati di *avviare immediatamente la propria attività imprenditoriale*.

Ovviamente resta ferma la potestà da parte dell'Ufficio del Registro delle imprese di accertare, direttamente all'atto della presentazione della comunicazione unica, sia la regolarità del modello presentato, sia la conformità alle modalità di presentazione, con specifico riguardo alla completezza ed alla coerenza e verosimiglianza "*prima facie*" dei dati dichiarati, o eventualmente documentati, dal soggetto interessato, con facoltà di richiedere le precisazioni ed informazioni che il soggetto medesimo sia in grado di fornire.

Peraltro, la precisazione della norma, oltre che per esigenze sistematiche dell'ordinamento, risulta comunque diretta a mantenere ferma, implicitamente, la potestà di controllo in sede successiva ed in via di autotutela da parte delle Amministrazioni competenti all'accertamento dei presupposti di legge, con facoltà, ad esempio, di adottare provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei relativi effetti, ovvero di richiedere, laddove possibile, all'interessato di conformare attività ed effetti alle norme vigenti, nonché di adottare provvedimenti di revoca o di annullamento d'ufficio, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia di procedimenti amministrativi (l. n. 241/90 e successive modificazioni).

Sulla base di quanto evidenziato è possibile confermare quanto anticipato nella precedente circolare laddove si è precisato che la norma è mirata ad assicurare la trasmissione delle medesime notizie *non solo agli Istituti previdenziali (INPS e INAIL) ed all'Agenzia delle entrate*, espressamente citati, ma anche a tutte *le altre Amministrazioni che, in base alle diverse norme vigenti, secondo il tipo di attività, hanno competenza ad effettuare accertamenti sui medesimi presupposti*, e che, in tal modo, avrebbero la possibilità di intervenire *in sede di accertamento successivo rendendo completo e coordinato il processo di verifica e controllo*.

Fra le Amministrazioni competenti, dunque, possono essere annoverate le stesse *Commissioni Provinciali per l'Artigianato per la tenuta dell'Albo delle imprese artigiane previste dalla legislazione regionale ed operanti presso le sedi delle Camere di Commercio*.

In merito al coordinamento fra la nuova procedura di *presentazione della comunicazione unica e della conseguente comunicazione alle Amministrazioni competenti*, rispetto alle procedure di iscrizione all'Albo delle imprese artigiane che, nel testo della norma in esame, non vengono citate né implicitamente richiamate, la Confederazione ha svolto un complesso di interventi sia sul Parlamento ed il Governo che sulla Conferenza delle Regioni.

Tale azione ha portato ad alcuni primi risultati con l'approvazione di appositi *Ordini del Giorno della Camera dei Deputati*, accolti dal Governo, con i

quali il Governo si è impegnato a chiarire, compatibilmente con i profili di competenza statale, il ruolo delle Commissioni Provinciali per l'Artigianato in relazione all'apertura semplificata ed alla certificazione della qualifica artigiana dell'attività, nonché con riguardo agli effetti degli atti compiuti successivamente al controllo da parte delle Amministrazioni interessate (previdenziali e fiscali) da cui emergano elementi che non consentano il proseguimento dell'attività.

In via specifica l'azione confederale si è rivolta sulla stessa Conferenza delle Regioni la quale, a seguito di un incontro ad un apposito Tavolo di confronto congiunto Regioni – Associazioni dell'Artigianato, ha approvato un documento di indirizzi e di proposte con il quale ha ribadito la necessità di mantenere fermo ed integro il ruolo delle Commissioni per l'Artigianato e di coordinare le rispettive procedure, anche ai fini previdenziali e contributivi conseguenti all'iscrizione all'Albo delle imprese artigiane, prevedendo il ricorso ad intese ed accordi in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni in tema di semplificazione e coordinamento delle procedure.

L'azione confederale si è orientata anche sui *Ministeri competenti*, in particolare sugli *Uffici Legislativi de Ministeri dello Sviluppo Economico e della Funzione Pubblica*, al fine di promuovere l'adozione di apposite norme regolamentari mirate a coordinare le rispettive procedure in vista dei rispettivi Decreti interministeriali di attuazione.

Al contempo la Confederazione ha evidenziato la necessità di mantenere l'attuale procedura di contenzioso sull'accertamento dei presupposti di legge per la qualifica artigiana ai fini previdenziali e contributivi, anziché fare riferimento, come ritenuto dall'INPS, al processo di fronte al *Giudice del Lavoro*, il quale comporta periodi di durata processuale estremamente lunghi ed obbliga la parte interessata a sostenere oneri eccessivamente gravosi. In sostanza, l'applicazione del procedimento sommario camerale di fronte al Tribunale in camera di consiglio, seguito fino ad oggi per il contenzioso in materia di qualifica artigiana, ha contribuito, in oltre vent'anni di esperienza giurisdizionale, a risolvere rapidamente e con oneri molto contenuti la conflittualità in materia, nel pieno rispetto dei diritti delle parti e della funzione pubblicistica degli Istituti previdenziali.

In definitiva, occorre considerare che gli aspetti sopra riportati sulle procedure dovranno essere regolati dai *Decreti interministeriali di applicazione* e che, pertanto, è necessario rinviare ai successivi aggiornamenti per avere una nozione più precisa sulla sfera di applicazione della nuova disciplina.

Infine, è necessario sottolineare che la materia si inserisce, comunque, nel *dibattito molto più ampio concernente la semplificazione amministrativa e la delegificazione* di cui, rispettivamente, all'apposito Disegno di legge del Ministro Bersani (Camera n. 2272), recante misure per agevolare e semplificare le attività d'impresa, con specifico riguardo all'*apertura di impianti e di insediamenti produttivi ed all'avvio degli interventi e delle opere di realizzazione delle sedi d'impresa*, tramite lo *Sportello Unico* comunale; al Disegno di legge del Ministro Nicolais, in tema di *efficienza della Pubblica Amministrazione e di*

riduzione degli oneri burocratici a carico delle imprese (Camera n. 2161); alla Proposta di legge “Capezzone”, Presidente della X Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati, relativa alle procedure di dichiarazione di inizio di attività, di autocertificazione e di “silenzio-assenso” (Camera n. 1428); nonché al recente *Piano per la Semplificazione Amministrativa (PAS)*, presentato dal Governo per la definizione degli indirizzi e delle strategie delle politiche di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione.

Considerato il panorama normativo molto complesso, sarà cura dell’Ufficio, oltre che degli altri Uffici confederali competenti, di inviare apposite e circostanziate informative sugli sviluppi della materia.

2) Liberalizzazione dell’avvio delle attività di:

2.a) acconciatore ed estetista,

2.b) pulizia e disinfezione,

2.c) facchinaggio e movimentazione merci.

L’art. 10 del DL “Bersani” è stato sostanzialmente confermato nella sua impostazione generale. In base al comma 1 si precisa che le relative disposizioni sono volte a garantire la *libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché ad assicurare ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, in conformità ai principi comunitari della libertà concorrenza e della tutela dei consumatori.*

2. a)

La norma introdotta dall’art. 10, comma 2, del DL. n. 7/07, concernente le **attività di acconciatore e di estetista** è stata parzialmente integrata dalla legge di conversione n. 40/07, ma nella sua impostazione di fondo è rimasta sostanzialmente inalterata.

Tale norma stabilisce che: *“Le attività di acconciatore di cui alle leggi 14 febbraio 1963, n. 161, e successive modificazioni, e 17 agosto 2005, n. 174, e l’attività di estetista di cui alla legge 4 gennaio 1990, n. 1, sono soggette alla sola dichiarazione di inizio attività, da presentare allo sportello unico del comune, laddove esiste, o al comune territorialmente competente ai sensi della normativa vigente, e non possono essere subordinate al rispetto del criterio della distanza minima o di parametri numerici prestabiliti, riferiti alla presenza di altri soggetti svolgenti la medesima attività, e al rispetto dell’obbligo di chiusura infrasettimanale. Sono fatti salvi il possesso dei requisiti di qualificazione professionale, ove prescritti, e la conformità dei locali ai requisiti urbanistici ed igienico-sanitari.”*

Nel confermare quanto già anticipato nella precedente circolare, si può evidenziare che l’esercizio delle *attività di acconciatore e di estetista* viene ora

subordinato ad una “*dichiarazione di inizio attività*” da presentare “*allo sportello unico del comune, laddove esiste, o al comune territorialmente competente.*”

Si tratta di una precisazione con la quale si vuole semplificare la procedura per il conseguimento dell'autorizzazione comunale relativa all'attività di acconciatore e di estetista, coordinandola con le norme generali in materia di semplificazione dell'avvio delle attività d'impresa (di cui all'art. 19 della legge n. 241/90). Si ricorda che, in base a tale disciplina, *la dichiarazione* del soggetto interessato, corredata da autocertificazioni, certificazioni o attestazioni, viene presentata, in luogo di una formale *richiesta*, alla Pubblica Amministrazione competente (nel caso in esame al Comune) e che la stessa dichiarazione *sostituisce* la formale *autorizzazione*. Inoltre, la norma generale stabilisce che “*L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente*” e che “*Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.*”

Al contempo, come noto, la disposizione elimina e preclude la possibilità di subordinare l'attività *al rispetto del criterio della distanza minima o di parametri numerici prestabiliti, riferiti alla presenza di altri soggetti svolgenti la medesima attività, nonché al “rispetto dell’obbligo di chiusura infrasettimanale.”*

Considerato il tenore piuttosto drastico della norma, adottata in base alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” ed in conformità alle disposizioni sancite a livello europeo, si ritiene che il margine di potestà legislativa e regolamentare in capo alle Regioni ed ai Comuni sia stato drasticamente ridotto.

In tal senso, mantenendo fermo il principio della *rimozione dei vincoli quantitativi di pianificazione amministrativa* concernente *le distanze ed i parametri numerici prestabiliti* per l'esercizio dell'attività, potrebbe essere studiata l'ipotesi di mantenere in capo agli Enti locali un ambito minimale di competenze circa la definizione di criteri di programmazione e di equilibrato sviluppo (riconosciuti in via di principio dalle disposizioni nazionali relative alle due attività) per l'apertura delle imprese a livello locale, da definire di concerto con le Categorie interessate, anche attraverso fasi di sperimentazione, in modo da favorire *condizioni di equilibrio nella fruibilità e nella qualità dei servizi da parte dei consumatori nelle varie zone del contesto urbano.*

Parallelamente, potrebbe essere anche valutata l'ipotesi di riconoscere alcune facoltà da parte degli Enti locali volte a definire la *chiusura infrasettimanale, con maggiore aderenza rispetto alle esigenze proprie dei consumatori*, magari ricorrendo ad appositi accordi con le rappresentanze delle Categorie e praticando periodi sperimentali mirati a superare l'obbligo rigido di chiusura infrasettimanale in un solo giorno *prestabilito dall'Amministrazione comunale, ma articolando la chiusura in giornate, o mezze giornate, a scelta dell'esercente, eventualmente secondo criteri differenziati fra le varie zone o frazioni urbane.*

Si tratta di *soluzioni che non possono essere definite in via generale* ma che possono essere *studiate e temperate in relazione alle esigenze del contesto territoriale, sulla base delle competenze, anche di rilievo costituzionale, attribuite alle Regioni nonché agli Enti locali* (in particolare dalla legge n. 142/90, e successive modificazioni, sull'Ordinamento delle Autonomie locali).

Viene, infine, confermata anche la disposizione in base alla quale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto (*entro il 2 maggio 2007 !!*), le Regioni e gli Enti locali debbono *adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi indicati, in modo da rendere pienamente applicabili le nuove misure di semplificazione e di liberalizzazione per l'avvio delle medesime attività imprenditoriali*.

Al riguardo, oltre alla considerazione piuttosto evidente che un termine così ravvicinato nella maggior parte dei casi non potrà essere puntualmente rispettato da parte delle Regioni, né da parte dei Comuni, si deve comunque tener presente che la materia concernente le dichiarazioni di inizio di attività, con i relativi termini ed effetti ai fini dell'avvio delle attività d'impresa, dovrà essere sottoposta ad una *revisione ulteriore* (come accennato nella prima parte della presente circolare) sulla base dei diversi progetti di legge in discussione in Parlamento e che, pertanto, dopo le modifiche che interverranno a livello di legislazione nazionale, anche la procedura per l'avvio delle attività di acconciatore e di estetista sarà suscettibile di altre modifiche, di cui si fornirà l'aggiornamento.

Il provvedimento ha mantenuto comunque *fermi i requisiti di qualificazione professionale previsti dalle leggi di settore e la conformità dei locali ai requisiti igienico sanitari ed a quelli urbanistici* al fine di avviare l'esercizio dell'attività, in ciò facendo un implicito riferimento non solo alle disposizioni legislative vigenti, ma anche alle corrispondenti disposizioni legislative regionali ed a quelle di natura regolamentare dei Comuni.

2. b)

Per quanto concerne le attività di **pulizia e disinfezione** (di cui al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 7 luglio 1997, n. 274, e successive modificazioni) la norma prevista dall'art. 10, comma 3, del DL n. 7/07 è stata confermata. Tali attività sono soggette alla sola *dichiarazione di inizio attività* ai sensi della normativa vigente, da presentare alla Camera di commercio, e *non possono essere subordinate a particolari requisiti professionali, culturali e di esperienza professionale*. Restano salvi i requisiti di onorabilità e capacità economico-finanziaria.

Si evidenzia che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del DL n. 7/07 (2 febbraio 2007) le disposizioni statali richiamate, nelle parti incompatibili con le nuove norme, sono abrogate.

Invece, resta salva la disciplina vigente per le attività di **disinfestazione, derattizzazione e sanificazione** (previste dal medesimo Decreto ministeriale) con tutti i rispettivi requisiti (onorabilità e capacità economico-finanziaria, tecnica ed organizzativa).

2. c)

Anche, per quanto concerne le attività di **facchinaggio** di cui al decreto del Ministro delle attività produttive 30 giugno 2003, n. 221 – nel quale, per completezza sono disciplinate anche le attività connesse di **movimentazione merci** – la norma prevista dall'art. 10, comma 3 del DL. n. 7/07, è stata sostanzialmente confermata nella sua originaria formulazione, ma con alcune integrazioni.

In particolare, l'esercizio dell'attività viene subordinato alla sola dichiarazione di inizio attività ai sensi della normativa vigente, da presentare alla Camera di commercio, e non può essere subordinato a particolari requisiti professionali, culturali e di esperienza professionale, né ai particolari *requisiti di capacità economico-finanziaria* (relativi al *possesso di un patrimonio netto* pari almeno all'8 per cento del fatturato totale dell'impresa al 31 dicembre dell'anno precedente, di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 5 del *regolamento* di cui al decreto del Ministro delle attività produttive 30 giugno 2003, n. 221).

Pertanto, *restano salvi i soli requisiti di affidabilità attestata da un istituto bancario* (di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 5 del citato regolamento), nonché quelli di *onorabilità*.

Si evidenzia che le disposizioni statali richiamate concernenti il possesso di particolari requisiti professionali, culturali e di esperienza professionale (*capacità tecnico-organizzativa*), sono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del DL n. 7/07 (2 febbraio 2007). Mentre le disposizioni statali relative ai particolari *requisiti di capacità economico-finanziaria concernenti il possesso di un patrimonio netto*, risultano abrogate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 40/07 (dal 3 febbraio 2007).



Con l'impegno a trasmettere ogni informazione sugli sviluppi delle materie trattate, inviamo i migliori saluti.

Il Responsabile
(Giuseppe Del Vecchio)