

LIBERALIZZAZIONI – ATTO SECONDO

Alcune riflessioni sulle disposizioni dettate negli articoli 9 e 10 del decreto-legge n. 7/2007 convertito, con modifiche, dalla legge n. 40/2007.

Di **Claudio Venturi**

1. Premessa. La difficile strada della semplificazione

Creare, entro la fine del 2007, uno sportello unico per poter avviare un'impresa in tutta l'Unione europea in una sola settimana è l'auspicio che è arrivato dal vertice di Bruxelles del marzo 2006.

In Italia, dopo molti tentativi rimasti sulla carta, si tenta ora di arrivare addirittura ad aprire un'impresa in un solo giorno!

Al di là di tutti i discorsi e i proclami, una cosa deve essere sottolineata con estrema convinzione: se si vuole favorire la crescita, si deve ridurre drasticamente gli oneri amministrativi a carico delle aziende e agevolare il percorso per aprire un'impresa.

Intraprendere un'attività economica ha sempre costituito per il cittadino un'impresa ardua, piena di ostacoli e di scontri con una burocrazia spesso cieca e insensata.

Troppi gli adempimenti a carico del cittadino, il quale si vede costretto a girovagare verso banche, agenzie, Pubbliche amministrazioni, notai, ecc.

Prendiamo, ad esempio, la costituzione di una SRL per lo svolgimento di una attività di servizi. Questi sono i principali passi che attualmente bisogna fare:

- 1) andare in **banca** per versare almeno i due quinti del capitale sociale;
- 2) andare all'**Agenzia delle Entrate** per acquisire la partita IVA (oggi possibile anche telematicamente);
- 3) andare dal **Notaio** per la costituzione; ma attenzione: il notaio provvederà all'iscrizione della società, per via telematica, nel Registro delle imprese, ma non potrà provvedere alla denuncia dell'inizio dell'attività, compito di esclusiva competenza degli amministratori;
- 4) nel caso di esercizio di un'attività soggetta a permessi, verifiche, licenze od autorizzazioni, si dovrà acquisire, **presso più Amministrazioni pubbliche** tutti i titoli autorizzatori e permessi richiesti. E qui il cittadino si perde nei meandri della più cieca burocrazia!
- 5) provvedere, per via telematica, ad inviare un'apposita **denuncia di inizio attività al Registro delle imprese**, sottoscritta digitalmente da uno degli amministratori, allegando copia dell'eventuale titolo autorizzatorio;
- 6) provvedere agli adempimenti presso l'**INPS** e l'**INAIL**.

Più volte si è tentato di unificare tutti questi adempimenti, ma fino ad oggi senza alcun effettivo risultato. Ogni Pubblica Amministrazione continua a coltivare il proprio orticello senza dialogare e comunicare con altre Pubbliche Amministrazione costringendo l'utente a provvedere ad una serie estenuante

di adempimenti e compilando modelli su modelli, spesso poco chiari, complicati, ripetitivi.

Già l'articolo 44, comma 8, del **D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326**, concernente "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", aveva dettato delle novità importanti che riguardavano direttamente gli adempimenti presso la Camera di Commercio attribuendo efficacia, anche ai fini previdenziali, alle domande di iscrizione presentate dalle imprese artigiane e commerciali.

Tale novità sarebbe dovuta entrare in vigore il 1° gennaio 2004, ma non si è mai provveduto ad adeguare la modulistica del Registro delle imprese attualmente in uso con gli elementi indispensabili per l'attivazione automatica dell'iscrizione agli Enti previdenziali, secondo le indicazioni da essi fornite.

Nella **Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)**, all'articolo 1, comma 374, il legislatore è tornato nuovamente sull'argomento, modificando il comma 8 dell'articolo 44, del D.L. n. 269/2003, convertito con modificazioni, nella legge n. 326/2003.

Tale novità sarebbe dovuta entrare in vigore il 1° gennaio 2006, ma a tutt'oggi nulla è stato fatto.

Oggi si tenta di nuovo di semplificare e di unificare gli adempimenti.

Molti sono i settori toccati dal decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2007: aerei, alimenti confezionati, assicurazioni, autoscuole, cellulari, carburanti, acconciatori, estetiste, ecc..

Il decreto reca talune misure che intervengono, in particolare, su due ambiti tra loro connessi: la tutela dei consumatori, da una parte, e la riduzione e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, dall'altra.

Le disposizioni proposte fanno seguito a quelle dettate del decreto-legge, n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2006.

Il decreto-legge n. 7 del 31 gennaio 2007 è stato convertito, con alcune modifiche, dalla legge n. 40 del 2 aprile 2007.

Noi ci soffermeremo brevemente su due soli articoli: l'articolo 9, che riguarda la **comunicazione unica per la nascita dell'impresa**, e l'articolo 10, che riguarda le **misure per la liberalizzazione di alcune attività economiche**.

Di questi due articoli analizzeremo i contenuti per evidenziarne tutte le novità introdotte dal decreto in commento, senza peraltro rinunciare a mettere a nudo alcune questioni, quali: la incompletezza della normativa e il mancato coordinamento con altre norme attualmente in vigore.

2. Comunicazione unica per la nascita dell'impresa (art. 9)

2.1. Le formalità della comunicazione unica

L'articolo 9 del decreto in commento rappresenta, come si è detto, un ennesimo tentativo di semplificare e unificare gli adempimenti per aprire un'impresa.

D'ora in poi, per iniziare un'attività di impresa sarà sufficiente presentare all'Ufficio del Registro delle imprese competente per territorio, una **"comunicazione unica"**, la quale **sostituirà tutti gli altri adempimenti**

amministrativi collegati, quali quelli ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali e per l'ottenimento del Codice fiscale e della partita Iva.

Tale comunicazione potrà essere presentata **o per via telematica o su supporto informatico**. Non è prevista, pertanto, la presentazione su supporto cartaceo.

L'Ufficio del Registro delle imprese rilascerà, contestualmente, una ricevuta, la quale costituirà **“titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale”**, se ricorrono i presupposti di legge, e comunicherà alle Amministrazioni competenti l'avvenuta presentazione della comunicazione unica.

Le Amministrazioni competenti, a loro volta, comunicheranno all'interessato e all'Ufficio del Registro delle imprese, per via telematica, immediatamente il codice fiscale e la partita Iva ed **entro i successivi 7 giorni** gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate ¹.

Analoga procedura si applicherà anche in caso di **modifiche o cessazione** dell'attività d'impresa.

Sinteticamente, tre saranno i passaggi per avviare un'attività:

1. l'interessato dovrà presentare al Registro delle imprese una **“comunicazione unica per gli adempimenti”**, la quale sostituirà tutti gli adempimenti amministrativi previsti (Registro delle imprese, Agenzia delle Entrate, INPS, INAIL, partita IVA e Codice fiscale);
2. Il Registro delle imprese
 - a. rilascerà una **ricevuta**, la quale permette l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale, e
 - b. darà **notizia alle altre Amministrazioni** competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica;
- 3 **Entro i successivi sette giorni**, ciascuna Amministrazione dovrà comunicare all'interessato e al Registro delle imprese i dati definitivi sulle posizioni registrate

Tutto dovrà avvenire, di norma, per via telematica.

La comunicazione, la ricevuta e gli atti amministrativi in questione dovranno, dunque, essere, di norma, adottati in formato elettronico e trasmessi per via telematica.

A tal fine le Camere di Commercio dovranno assicurare, gratuitamente, previa intesa con le associazioni imprenditoriali, il necessario supporto tecnico ai soggetti privati interessati.

Si tratta indubbiamente di una semplificazione che darà ampio risalto e valorizzazione al Registro delle imprese.

Ma i tempi di applicazione di questa nuova normativa non sono immediati.

2.2. I decreti attuativi e l'entrata in vigore delle nuove norme

Affinché tutto quanto contenuto nell'articolo 9 del decreto in questione possa avere piena attuazione è necessario che, entro 45 giorni dalla data di entrata

¹ Si tratta di una anticipazione della proposta di legge “Capezzone”, la quale prevede una modifica all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 con l'aggiunta di un comma 2-bis, nel quale si stabilisce che, nel caso la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di un'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, compresa l'iscrizione in albi o ruoli a tal fine eventualmente richiesta, **il termine di trenta giorni viene ridotto a sette**. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

in vigore della legge di conversione (3 aprile 2007) – e quindi **entro il 17 maggio 2007** -, vengano emanati **tre decreti attuativi**.

Il **primo decreto** dovrà essere un decreto interministeriale, emanato da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con i Ministeri per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione, dell'Economia e Finanze e del Lavoro e della Previdenza Sociale, e dovrà individuare:

- a) il **modello di comunicazione unica**, nonché
- b) le **modalità di attuazione degli adempimenti** di cui sopra.

Il **secondo decreto** dovrà essere emanato da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri o del ministro delegato per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con i ministri dello Sviluppo Economico, dell'Economia e delle Finanze e del Lavoro e della Previdenza Sociale e dovrà individuare:

- a) le **regole tecniche** per l'attuazione delle disposizioni di cui sopra,
- b) le **modalità di presentazione** da parte degli interessati e quelle per l'immediato trasferimento telematico dei dati tra le Amministrazioni interessate anche ai fini dei necessari controlli.

Il **terzo decreto**, da emanarsi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, dovrà **rideterminare l'importo della tariffa dell'imposta di bollo** per le domande e le denunce presentate per via telematica ovvero su supporto informatico all'Ufficio del Registro delle imprese da parte di imprese individuali, che attualmente è fissato nella misura di **42,00 euro** (art. 1, comma 1-ter, Tariffa, Parte Ia, annessa al D.P.R. n. 642/1972).

Un importo così elevato ha ovviamente disincentivato l'utilizzo del mezzo telematico da parte delle imprese individuali, considerato anche il fatto che le domande e le denunce presentate su supporto cartaceo richiedono una imposta di bollo di 14,62 euro.

Inizialmente, nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2007, l'importo della tariffa dell'imposta di bollo in questione era stato fissato in 15,00 euro; poi nella redazione definitiva del decreto-legge si è preferito delegare tale incombenza al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tutte le novità introdotte troveranno applicazione solo a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla pubblicazione sulla «Gazzetta Ufficiale» della Repubblica Italiana dei decreti di attuazione (art. 9, comma 8).

Dalla stessa data saranno da considerare abrogati l'articolo 14, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 412² e l'articolo 1 del decreto legge 15 gennaio 1993, n. 6, convertito dalla legge 17 marzo 1993, n. 63, *“ferma restando la facoltà degli interessati, per i primi sei mesi di applicazione della*

² Si riporta il comma 4 dell'articolo 14, così come modificato dall'art. 1, D.L. 15 gennaio 1993, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 marzo 1993, n. 63:

“4. A decorrere dal 1° gennaio 1992 le iscrizioni, variazioni e cancellazioni all'INPS, all'INAIL, al Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU) e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nonché alle commissioni provinciali per l'artigianato, e le operazioni che interessino la competenza dell'amministrazione finanziaria poste in essere da parte delle aziende che svolgono attività economica con lavoratori dipendenti nonché da parte dei lavoratori autonomi, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni, e loro familiari coadiuvanti, sono effettuate esclusivamente presso sportelli polifunzionali istituiti nelle sedi di ciascuno degli anzidetti organismi. La denuncia di iscrizione, variazione e cancellazione presentate dal datore di lavoro ovvero dal lavoratore autonomo allo sportello di uno dei predetti organismi ai sensi e per gli effetti previsti dalle vigenti disposizioni ha efficacia anche nei confronti degli altri soggetti interessati nei limiti delle rispettive competenze di legge”.

nuova disciplina, di presentare alle Amministrazioni competenti le comunicazioni di cui al presente articolo secondo la normativa previgente”.

3. Misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche (art. 10)

Le norme dettate all'articolo 10, come viene esplicitamente affermato al comma 1, sono *“volte a garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale e il corretto e 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 al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli articoli 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea”.*

L'articolo 10 reca, in sostanza, delle misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche oggi sottoposte a vincoli, che oramai non trovano più alcuna giustificazione.

La norma è volta inoltre a tutelare la libertà di concorrenza ed ad assicurare ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità all'acquisto dei prodotti e dei servizi sul territorio nazionale.

Le attività che, in questo articolo, vengono prese in considerazione sono le seguenti: **acconciatore, estetista, pulizia, facchinaggio, guida turistica, accompagnatore turistico e autoscuola**; per ognuna di queste attività vengono dettate novità rilevanti.

3.1. L'attività di acconciatore e di estetista

L'attività di **acconciatore**, recentemente regolamentata dalla legge 17 agosto 2005, n. 174 (peraltro non ancora di fatto entrata in vigore in quanto nessuna Regione ha a tutt'oggi legiferato in materia) e l'attività di **estetista**, regolamentata dalla legge 4 gennaio 1990, n. 1 e da leggi regionali e regolamenti comunali, sono attualmente soggette ad **autorizzazione concessa con provvedimento del Comune**, previo accertamento del possesso dell'abilitazione professionale e dell'osservanza delle norme igienico sanitarie.

Tutte le imprese che esercitano l'attività di estetista, siano esse svolte in forma individuale o in forma societaria, sono inoltre soggette, come si diceva, alla disciplina dettata dai regolamenti comunali, i quali dettano anche i criteri atti a stabilire la distanza tra esercizi, in rapporto alla densità della popolazione residente e fluttuante.

Il comma 2 dell'articolo 10 del decreto in commento, recependo l'indirizzo della giurisprudenza amministrativa ³ e del Consiglio di Stato ⁴, stabilisca stabilito che l'esercizio delle attività di **acconciatore** e di **estetista** sarà d'ora in poi soggetto alla **sola dichiarazione di inizio attività**, resa ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/1990, da presentare al Comune territorialmente competente, **senza più essere subordinato**:

³ Negare l'autorizzazione all'apertura di un esercizio commerciale sulla base del solo mancato rispetto delle distanze dagli esercizi preesistenti si configura come un caso di conformazione autoritativa dell'esercizio di uno dei diritti soggettivi fondamentali della persona, quello della libertà di iniziativa economica sancito dagli articoli 2 e 41 della Costituzione (TAR Marche, 28 febbraio 2005, n. 0204).

⁴ Si veda la Sentenza del 20 gennaio 2006.

- a) **al rispetto del criterio della distanza minima o di parametri numerici prestabiliti**, riferiti alla presenza di altri soggetti svolgenti la medesima attività;
- b) **al rispetto dell'obbligo di chiusura infrasettimanale**.

È in ogni caso fatto salvo il possesso dei requisiti di qualificazione professionale, ove prescritti, e la conformità dei locali ai requisiti urbanistici e igienico sanitari.

Dunque, in luogo dell'autorizzazione comunale, sarà sufficiente presentare una **dichiarazione di inizio attività**, resa ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/1990, nella quale l'interessato dovrà dichiarare:

- a) di essere in possesso della prescritta **qualificazione professionale** (rilasciata dalla Commissione Provinciale dell'Artigianato o dal Comune),
- b) di svolgere l'attività in locali che rispettano sia i **requisiti urbanistici che i requisiti igienico-sanitari**.

Pertanto, l'esercizio di tali attività **non potrà più essere legato:**

- a) **né al possesso dell'autorizzazione,**
- b) **né ad alcun vincolo di distanza minima o di parametri numerici,**
- c) **né all'obbligo di chiusura infrasettimanale.**

3.2. Le attività di pulizia e disinfezione e di facchinaggio

Le attività di **pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione** sono attualmente regolamentate dalla legge n. 82 del 1994 e dal relativo regolamento di attuazione di cui al D.M. n. 274/1997, mentre l'attività di **facchinaggio** è regolamentata sostanzialmente dal D.M. n. 221 del 2003.

Per l'esercizio di queste due attività sono attualmente richiesti:

- a) **requisiti di capacità economico-finanziaria,**
- b) **requisiti tecnico-organizzativi e**
- c) **requisiti di onorabilità.**

I requisiti tecnico-organizzativi devono essere in capo al **preposto alla gestione tecnica**, il quale deve dimostrare di aver svolto **un periodo di esperienza professionale qualificata** nello specifico campo di attività, di almeno due anni nel caso di attività di pulizia e disinfezione e di almeno tre anni nell'ipotesi dei settori di disinfestazione, derattizzazione e sanificazione, o possedere un **diploma universitario o di laurea in materia tecnica** utile ai fini dello svolgimento dell'attività (biennio di chimica per le prime due categorie e nozioni di scienze o biologia per le rimanenti tre), o un **diploma d'istruzione secondaria superiore in materia tecnica** attinente l'attività (biennio di chimica per le prime due categorie e nozioni di scienze o biologia per le rimanenti tre) o un **attestato di qualifica a carattere tecnico** attinente l'attività conseguito ai sensi della legislazione vigente in materia di formazione professionale (biennio di chimica per le prime due categorie e nozioni di scienze o biologia per le rimanenti tre).

Analoghi requisiti sono previsti per l'attività di facchinaggio dal D.M. n. 221/2003.

Il comma 3, dell'art. 10 del decreto in commento stabilisce che le attività di **pulizia e disinfezione** e di **facchinaggio** sono soggette alla **sola dichiarazione di inizio attività**, resa ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/1990, da presentare alla Camera di Commercio competente, e **non**

possono essere subordinate a particolari requisiti professionali, culturali e di esperienza professionale.

Con tale disposizione si è voluto eliminare i requisiti professionali prescritti dalla normativa vigente per alcune attività di carattere elementare, quali la pulizia e il facchinaggio, che apparivano realisticamente eccessivi; quali, ad esempio, la conoscenza della chimica, per le pulizie, e della fisica, per il facchinaggio.

Sono fatti salvi, ove richiesti dalla normativa vigente, i requisiti di onorabilità e capacità economico finanziaria.

Per quanto riguarda l'adempimento presso la Camera di Commercio, non è stata chiarita la distinzione tra un'impresa non artigiana, che deve inoltrare la dichiarazione d'inizio attività al Registro delle imprese, e un'impresa artigiana che deve, invece, inoltrare tale dichiarazione alla Commissione Provinciale dell'Artigianato.

Secondo il parere di chi scrive si tratta di una svista, peraltro compensata dalla disposizione dettata dall'art. 7 del D.P.R. n. 558/1999 e dall'art. 4 del D.M. n. 221/2003.

Del resto, il legislatore, nel dettare questa nuova norma, è voluto intervenire esclusivamente sui requisiti richiesti e non sulle modalità di denuncia presso la Camera di Commercio.

Nella legge di conversione è stata, a questo punto, introdotta una ulteriore novità: per l'esercizio delle sole attività di facchinaggio non sono inoltre necessari i requisiti di cui alla lettera b), del comma 1, dell'articolo 5, del D.M. n. 221/2003. Si tratta, in sostanza, di uno dei requisiti di capacità economico-finanziaria, che richiedeva il possesso di un **patrimonio netto** (capitale sociale più riserve) **pari almeno all'8 per cento del fatturato totale dell'impresa**, specifico nel settore facchinaggio, al 31 dicembre dell'anno precedente.

Dunque, **sia per le imprese di pulizia e di disinfezione che di facchinaggio** non viene più previsto l'obbligo del possesso dei requisiti tecnico-organizzativi (titoli di studio ed esperienza professionale) e **per le sole imprese di facchinaggio** non dovrà più, inoltre, essere dimostrato il possesso di un determinato patrimonio netto.

Per le attività di **disinfestazione, derattizzazione e sanificazione**, continuerà ad applicarsi il previgente regime di riconoscimento dei titoli professionali.

In ogni caso, le attività professionali in questione potranno essere esercitate solo nel pieno rispetto della normativa vigente in materia di tutela del lavoro e della salute, in particolare del D. Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e successive modificazioni, e della normativa in materia di smaltimento dei rifiuti speciali o tossici.

La novità non sta nella presentazione della dichiarazione di inizio attività, peraltro già prevista dalla normativa vigente (art. 7, D.P.R. 14 dicembre 1999, n. 558), ma nel fatto che **non possono più essere richiesti il possesso dei requisiti professionali e di esperienza lavorativa.**

Il Ministero dello Sviluppo Economico è successivamente intervenuto sull'argomento delle liberalizzazione delle attività di pulizia, disinfezione e facchinaggio con la **Circolare n. 3606/C del 2 febbraio 2007**, soprattutto in relazione agli effetti che la nuova normativa può avere sull'accesso dei cittadini stranieri, sia comunitari che extracomunitari.

Venuta meno la disciplina relativa ai requisiti professionali – precisa il Ministero – viene meno la necessità che i titoli culturali e lavorativi posseduti dal cittadino straniero siano preventivamente riconosciuti dal Ministero stesso.

3.3. Le attività di guida turistica e accompagnatore turistico

Il comma 5, dell'articolo 7, della legge n. 135/2001 stabilisce che sono professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti.

L'esercizio di tali attività, attualmente regolamentato da leggi regionali, è soggetto al possesso di autorizzazione rilasciata dalla Regione.

Alcune leggi regionali prevedono anche la formazione di appositi elenchi provinciali degli accompagnatori turistici, delle guide turistiche e delle guide ambientali escursionistiche.

In Italia, inoltre, la normativa regionale delle guide turistiche è stata sottoposta a svariate procedure di infrazione a livello comunitario, giacchè ha sempre guidato alle guide comunitarie di esercitare la professione sul territorio italiano.

Peraltro, il numero delle guide turistiche risulta esiguo a causa di numerosi fattori, primo tra i quali la tempistica degli esami abilitanti, organizzati a livello regionale o provinciale, che vengono banditi una volta l'anno, come prescrive la maggior parte delle normative settoriali.

Il comma 4, dell'articolo 10 del decreto in commento stabilisce che le attività di **guida turistica e accompagnatore turistico**, come disciplinata dall'articolo 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135, **non potranno più essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza**, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali.

Nella fase di conversione sono state apportate delle modifiche.

Guida turistica

Ai soggetti titolari di **laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o titolo equipollente**, l'esercizio dell'attività di **guida turistica** non può essere negato nè subordinato allo svolgimento dell'esame abilitante o di altre prove selettive, salva la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento.

Al fine di migliorare la qualità dell'offerta del servizio in relazione a specifici territori o contesti tematici, le Regioni promuovono **sistemi di accreditamento**, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori.

I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di **guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario** di appartenenza operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione, nè abilitazione, sia essa generale o specifica.

Come si può intuire, l'obiettivo della nuova normativa è quello di ottenere che il solo requisito prescritto per chi intende esercitare la professione di guida turistica sia la competenza professionale, basata sulla conoscenza del

territorio nel quale si intende esercitare la professione e sulle conoscenze linguistiche.

Accompagnatore turistico

Ai soggetti titolari di **laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente** non può essere negato l'esercizio dell'attività di **accompagnatore turistico**, fatta salva la previa verifica delle conoscenze specifiche quando non siano state oggetto del corso di studi.

3.4. L'attività di autoscuola

Il comma 5 dell'articolo 10 del decreto in commento prevede nuove misure per l'apertura e la gestione di autoscuole.

L'attività di autoscuola sarà ora soggetta alla **sola dichiarazione di inizio attività**, da presentare all'amministrazione provinciale territorialmente competente, **fatto salvo il rispetto dei requisiti morali e professionali, della capacità finanziaria e degli standard tecnico-organizzativi** previsti dalla normativa vigente.

La norma vuole porre rimedio ai gravi effetti distorsivi della concorrenza causati dalla limitazione numerica dell'attività di autoscuola, basata sul rapporto con la densità della popolazione.

La norma è volta, inoltre, a sopprimere la disposizione che impone l'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività e a sanare il contrasto che l'articolo 123 del D. Lgs. n. 285/1992 ha creato con i principi di libero mercato, sanciti dal trattato istitutivo della Comunità europea, con i principi di libertà di impresa e di diritto al lavoro.

Con il 5° comma dell'articolo in commento si è provveduto perciò alla modifica quasi integrale dell'articolo 123 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada)⁵ e all'abrogazione dei commi 3, 4, 5, 6 e 7 dell'articolo 1 del D.M. 17 maggio 1995, n. 317⁶.

⁵ Si riporta l'articolo 123 del D. Lgs. n. 285/1992, così come modificato dalla legge n. 40/2007:

“Art. 123 - Autoscuole

1. Le scuole per l'educazione stradale, l'istruzione e la formazione dei conducenti sono denominate autoscuole.
2. Le autoscuole sono soggette a vigilanza amministrativa e tecnica da parte delle province.
3. I compiti delle province in materia di dichiarazioni di inizio attività e di vigilanza amministrativa sulle autoscuole sono svolti sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro dei trasporti e della navigazione, nel rispetto dei principi legislativi ed in modo uniforme per la vigilanza tecnica sull'insegnamento.
4. Le persone fisiche o giuridiche, le società, gli enti possono presentare l'apposita dichiarazione di inizio attività. Il titolare deve avere la proprietà e gestione diretta, personale, esclusiva e permanente dell'esercizio, nonché la gestione diretta dei beni patrimoniali, rispondendo del suo regolare funzionamento nei confronti del concedente; nel caso di apertura di ulteriori sedi per l'esercizio dell'attività di autoscuola, per ciascuna deve essere dimostrato il possesso di tutti i requisiti prescritti, ad eccezione della capacità finanziaria che deve essere dimostrata per una sola sede, e deve essere preposto un responsabile didattico, in organico quale dipendente o collaboratore familiare ovvero anche, nel caso di società di persone o di capitali, quale rispettivamente socio o amministratore, che sia in possesso dell'idoneità tecnica.
5. La dichiarazione può essere presentata da chi abbia compiuto gli anni ventuno, risulti di buona condotta e sia in possesso di adeguata capacità finanziaria, di diploma di istruzione di secondo grado e di abilitazione quale insegnante di teoria e istruttore di guida con almeno un'esperienza biennale. Per le persone giuridiche i requisiti richiesti dal presente comma, ad eccezione della capacità finanziaria che deve essere posseduta dalla persona giuridica, sono richiesti al legale rappresentante.
6. La dichiarazione non può essere presentata dai delinquenti abituali, professionali o per tendenza e da coloro che sono sottoposti a misure amministrative di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dall'art. 120, comma 1.

Dunque, per l'apertura di una autoscuola non potrà più richiesto il possesso dell'autorizzazione che, in precedenza veniva rilasciata dalla Provincia, ma sarà sufficiente effettuare una **dichiarazione di inizio attività**, resa ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/1990, da presentare alla Provincia competente per territorio, nella quale dichiarare il possesso:

- a) dei requisiti morali e professionali,**
- b) della capacità finanziaria e**
- c) degli standard tecnico-organizzativi previsti dalla normativa vigente.**

7. L'autoscuola deve possedere un'adeguata attrezzatura tecnica e didattica e disporre di insegnanti ed istruttori riconosciuti idonei dal Ministero dei trasporti e della navigazione, che rilascia specifico attestato di qualifica professionale. Qualora più scuole autorizzate si consorzino e costituiscano un centro di istruzione automobilistica, riconosciuto dall'ufficio provinciale della Direzione generale della M.C.T.C. secondo criteri uniformi fissati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, le dotazioni complessive, in personale ed attrezzature, possono essere adeguatamente ridotte.

8. L'attività dell'autoscuola è sospesa per un periodo da uno a tre mesi quando:

- a) l'attività dell'autoscuola non si svolga regolarmente;
- b) il titolare non provveda alla sostituzione degli insegnanti o degli istruttori che non siano più ritenuti idonei dal competente ufficio provinciale della Direzione generale della M.C.T.C.;
- c) il titolare non ottemperi alle disposizioni date dall'ufficio provinciale della Direzione generale della M.C.T.C. ai fini del regolare funzionamento dell'autoscuola.

9. L'esercizio dell'autoscuola è revocato quando:

- a) siano venuti meno la capacità finanziaria e i requisiti morali del titolare;
- b) venga meno l'attrezzatura tecnica e didattica dell'autoscuola;
- c) siano stati adottati più di due provvedimenti di sospensione in un quinquennio.

9-bis. In caso di revoca per sopravvenuta carenza dei requisiti morali del titolare, a quest'ultimo è parimenti revocata l'idoneità tecnica. L'interessato potrà conseguire una nuova idoneità trascorsi cinque anni dalla revoca o a seguito di intervenuta riabilitazione.

10. Il Ministro dei trasporti e della navigazione stabilisce, con propri decreti: i requisiti minimi di capacità finanziaria; i requisiti di idoneità, i corsi di formazione iniziale e periodica, con i relativi programmi, degli insegnanti e degli istruttori delle autoscuole per conducenti; le prescrizioni sui locali e sull'arredamento didattico, anche al fine di consentire l'eventuale svolgimento degli esami, nonché la durata dei corsi; i programmi di esame per l'accertamento della idoneità tecnica degli insegnanti e degli istruttori, cui si accede dopo la citata formazione iniziale; i programmi di esame per il conseguimento della patente di guida.

11. Chiunque gestisce un'autoscuola senza la dichiarazione di inizio attività o i requisiti prescritti è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 15.000. Dalla violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'immediata chiusura dell'autoscuola e di cessazione della relativa attività, ordinata dal competente ufficio secondo le norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI.

11-bis. L'istruzione o la formazione dei conducenti impartita in forma professionale o, comunque, a fine di lucro al di fuori di quanto disciplinato dal presente articolo costituisce esercizio abusivo dell'attività di autoscuola. Chiunque esercita o concorre ad esercitare abusivamente l'attività di autoscuola è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 15.000. Si applica inoltre il disposto del comma 9-bis del presente articolo.

12. Chiunque insegna teoria nelle autoscuole o istruisce alla guida su veicoli delle autoscuole, senza essere a ciò abilitato ed autorizzato, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 296 a euro 573.

13. Nel regolamento saranno stabilite le modalità per la dichiarazione di inizio attività. Con lo stesso regolamento saranno dettate norme per lo svolgimento, da parte degli enti pubblici non economici, dell'attività di consulenza, secondo la legge 8 agosto 1991, n. 264".

⁶ Si riportano i cinque commi che sono stati abrogati dalla legge n. 40/2007:

“Art. 1 - Attività e limitazione numerica delle autoscuole

(Omissis)

3. Le nuove autorizzazioni all'esercizio dell'attività di autoscuola possono essere rilasciate a condizione di rispettare il rapporto di un'autoscuola ogni 15.000 abitanti residenti nel comune.

4. Le nuove autorizzazioni possono essere rilasciate anche in comuni che abbiano almeno 8.000 abitanti, purché la più vicina autoscuola disti non meno di 10 chilometri.

5. Le province in cui l'indice della motorizzazione (abitanti/veicoli) è superiore del 10% all'indice nazionale desunto dai dati Istat, le autorizzazioni per l'attività di autoscuola sono consentite in comuni che abbiano almeno 12.000 abitanti.

6. Le province stabiliscono i criteri per disciplinare in modo uniforme il rilascio di nuove autorizzazioni nonché per conseguire una redistribuzione territoriale ottimale delle autoscuole esistenti. Le province vigilano e verificano la regolarità degli atti amministrativi indicati nel presente articolo e nell'art. 8, comma 5, del presente regolamento.

7. E' consentito alle province, in caso di significativa presenza nella loro circoscrizione di comuni al di sotto delle soglie indicate ai commi precedenti, di procedere, per le finalità del presente articolo, e comunque nel rispetto dei limiti fissati dai commi 3 e 4, ad aggregazioni di comuni limitrofi per bacini territoriali omogenei.

Le autoscuole saranno soggette alla vigilanza amministrativa e tecnica da parte delle Province, sulla base di apposite direttive emanate dal Ministero dei Trasporti.

In caso di revoca per sopravvenuta carenza dei requisiti morali del titolare, a quest'ultimo è parimenti revocata l'idoneità tecnica. L'interessato potrà conseguire una nuova idoneità trascorsi cinque anni dalla revoca o a seguito di intervenuta riabilitazione.

Chiunque gestisce un'autoscuola senza la dichiarazione di inizio attività o i requisiti prescritti è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000,00 a euro 15.000,00.

Dalla violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'immediata chiusura dell'autoscuola e di cessazione della relativa attività, ordinata dal competente ufficio secondo le norme previste.

L'istruzione o la formazione dei conducenti impartita in forma professionale o, comunque, a fine di lucro al di fuori di quanto disciplinato dal presente articolo costituisce esercizio abusivo dell'attività di autoscuola.

Chiunque esercita o concorre ad esercitare abusivamente l'attività di autoscuola è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000,00 a euro 15.000,00.

Si applica inoltre il disposto di cui al caso di revoca per sopravvenuta carenza dei requisiti.

Chiunque insegna teoria nelle autoscuole o istruisce alla guida su veicoli delle autoscuole, senza essere a ciò abilitato ed autorizzato, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 296,00 a euro 573,00.

Direttive di revisione

Al comma 5-novies dell'articolo 10 viene previsto che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (e quindi **entro il 3 ottobre 2007**) il Ministero dei Trasporti dovrà emanare una o più direttive di revisione dell'esercizio dell'attività di autoscuola, con riguardo alle prescrizioni su locali e orari.

Modello Unificato delle tariffe praticate

Nel successivo comma 5-decies, al fine di assicurare la trasparenza e il confronto dei corrispettivi richiesti dalle autoscuole per l'educazione stradale, l'istruzione e la formazione dei conducenti, il Ministro dei trasporti, con proprio decreto, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (e quindi **entro il 2 luglio 2007**), dovrà stabilire un **modello unificato** nel quale ciascun esercizio riporta le tariffe praticate, depositandone copia presso la competente amministrazione provinciale, nonché le modalità di esposizione e informazione per l'utenza.

3.5. L'abrogazione delle norme incompatibili e l'adeguamento delle normative regionali

Al comma 6 dell'articolo 10 si stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge i commento (2 febbraio 2007) saranno ritenute abrogate tutte le disposizioni legislative e regolamentari statali incompatibili con le disposizioni di cui ai commi precedenti.

Al successivo comma 7 si stabilisce che, entro tre mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge (2 maggio 2007), le Regioni, le Province e i Comuni dovranno adeguare le disposizioni normative e regolamentari ai nuovi principi dettati dal decreto in commento.

3.6. Albo dei consulenti del lavoro

Il comma 8 dell'articolo 10 vuole porre rimedio ad una infrazione comunitaria abolendo l'obbligo di iscrizione all'Albo dei consulenti del lavoro per i soggetti abilitati allo svolgimento della predetta attività nell'ordinamento giuridico comunitario di appartenenza.

Viene così inserito un nuovo comma all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12.

4. Qualche considerazione finale

Come si è potuto constatare, il legislatore, per semplificare gli adempimenti relativi all'esercizio di determinate attività, è ricorso all'istituto della “**dichiarazione di inizio attività**”, di cui all'articolo 19 della legge n. 241/1990, recentemente sostituito dall'art. 3, comma 1, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, in vigore dal 15 maggio 2005.

A tale proposito ci sia consentito mettere in evidenza come alcune norme entrino tra di loro in palese contraddizione: da una parte si cerca di accorciare i tempi per iniziare un'attività economica e dall'altra si è proceduto, per esempio, alla insensata correzione dell'articolo 19 della legge n. 241/1990 passando dalla “**denuncia di inizio attività**”, che consentiva l'immediato inizio dell'attività, alla “**dichiarazione di inizio attività**”, che costringe l'imprenditore ad attendere trenta giorni prima di poter iniziare l'attività di cui dichiara il possesso dei requisiti ⁷.

E non finisce qui: a detta dichiarazione dovrà poi seguire una “**comunicazione di avvio dell'attività**”.

Non bisogna, infatti dimenticare, che il comma 2, dell'art. 19 della legge n. 241/1990 stabilisce che “*L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente*”.

Ci risulta, inoltre, che questa disposizione dettata dal “nuovo” articolo 19 della legge n. 241/1990 viene quasi del tutto disattesa in quanto ritenuta peggiorativa nei confronti dell'utente.

Del resto come è possibile andare incontro alle esigenze dell'operatore di dover iniziare immediatamente un'attività economica – come peraltro voluto dal legislatore – e dover applicare un procedimento - quello dettato dall'attuale

⁷ Secondo la proposta di legge “Capezzone”, per le attività imprenditoriali, commerciali e artigianali, tale termine viene ridotto a sette giorni.

articolo 19 - che obbliga l'imprenditore ad attendere 30 giorni dalla data di presentazione della dichiarazione di inizio attività e a fare una ulteriore comunicazione di inizio attività?

Chiunque può intuire che in questo caso si può parlare di tutto fuorché di semplificazione.

Allora non ci si può riempire la bocca di slogan ingannevoli e vendere fumo; per arrivare ad "iniziare un'attività economica in un giorno!" ci sono ancora troppi paletti da abbattere ... che forse non si vogliono abbattere!

Se non si ritorna a modificare l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, coordinandolo con le esigenze di uno snellimento e di una reale e concreta semplificazione, tutti gli altri sforzi saranno vani.

Una seconda considerazione riguarda **il contenuto del modello di "comunicazione unica"**.

Non è dato, infatti, sapere quale possa essere il contenuto di questo modello, nè se sostituirà i modelli del Registro delle imprese attualmente in uso o se sarà semplicemente un allegato di contenuto complementare, da presentare in allegato alla normale modulistica adottata dal Registro delle imprese.

Considerato che, di norma, tutti gli adempimenti previsti dall'articolo 9 del decreto-legge in commento, dovranno essere effettuati per via telematica, tale modello dovrà essere inserito all'interno del software FedraPlus.

Nel frattempo potrà essere solo compilato cartaceo e allegato, previa scannerizzazione, ai modelli di iscrizione o di modifica da inviare al Registro delle imprese.

Una ulteriore considerazione riguarda **la scelta delle attività da liberalizzare**.

Certamente si può dire che da qualche parte bisognava pur iniziare, ma è anche lecito chiedersi in base a quali criteri si è deciso di iniziare la liberalizzazione da queste sette attività e non da altre attività.

Dal comunicato stampa del Ministero dello Sviluppo Economico sembra di capire che si tratta di una scelta che ha tenuto conto delle segnalazioni e dei risultati cui sono giunte molte indagini conoscitive dell'Antitrust in materia di eliminazione degli ostacoli alla concorrenza.

Ma come mai non si è scelto di liberalizzare tutte le attività economiche, prevedendo che qualsiasi attività industriale, commerciale o artigianale potesse essere iniziata con una semplice "dichiarazione di inizio attività"?