

La Scia in Friuli Venezia Giulia

Di Ornella Donat

Proprio quando stavano per uscire queste brevi note, è giunta la notizia, seppure per via informale, che la Direzione centrale lavoro, formazione, commercio e pari opportunità aveva emanato una circolare¹, datata 25 ottobre 2010, con la quale illustra le innovazioni alla disciplina organica del commercio di cui alla legge regionale n. 29/2005. Nella nota esplicativa, con un po' di ritardo, si delineano le novità introdotte nell'ordinamento regionale a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs 59/2010² "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno". Solo alla fine della nota/circolare, si liquida con poche righe l'introduzione dell'istituto della Scia anche nel nostro ordinamento, e scopo di queste note è quindi quello di cercare di approfondire organicamente l'evoluzione normativa su questo delicato tema.

Il d. lgs 59/2010

Il d. lgs 59/2010, come si sa, è norma di recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva Servizi 2006/123/CE (nota come direttiva Bolkestein). Le disposizioni della parte prima del d. lgs *sono adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale*. Peraltro, relativamente alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, *i principi desumibili dalle disposizioni di cui alla Parte prima del presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato*³, di conseguenza applicabili anche nel Friuli Venezia Giulia in forza di quanto stabilito dall'art. 4 dello Statuto Speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1⁴.

¹ La circolare della Direzione centrale lavoro, formazione, commercio e pari opportunità è la n. 17617/P-/COM-4 del 25 ottobre 2010.

² Il d. lgs 26 marzo 2010 n. 59 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno." è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 aprile 2010, n. 94, S.O.

³ L'art. 1 del d. lgs 59/2010 così dispone:

"Art. 1 Oggetto e finalità

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale.

2. *Le disposizioni della Parte prima del presente decreto sono adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale.*

3. *Relativamente alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, i principi desumibili dalle disposizioni di cui alla Parte prima del presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato.*

4. Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente decreto."

⁴ Titolo II – Potestà della Regione - Capo I - Potestà legislativa
Art. 4

Fermo restando quindi che in base all'articolo 84⁵ dello stesso decreto legislativo, rubricato "Clausola di cedevolezza", le disposizioni che incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva Servizi, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal decreto stesso, va prioritariamente esaminata – cosa che si farà tra poco - la questione collegata al sistema autorizzatorio disegnato dalla direttiva Servizi e conseguenzialmente dal decreto legislativo 59/2010.

Nessun dubbio pertanto che le disposizioni della parte I del decreto legislativo 59/2010 si applichino immediatamente negli ordinamenti regionali, fatte salve, per il Friuli Venezia Giulia, le disposizioni introdotte con lr 13 del 30 luglio 2009 con la quale la Regione ha dato attuazione nel territorio della regione Friuli Venezia Giulia alla direttiva europea 2006/123/CE.

Ad abundantiam si ribadisce che la legge comunitaria 88/2009 ha dato mandato al governo di uniformare i procedimenti autorizzatori, e che né tale legge né il successivo d. lgs 59/2010 sono stati impugnati da alcuna regione.

La lr 13/2009

Dispone l'articolo 2 della lr 13/2009:

In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

- 1) ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto;
- 1-bis) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (2);
- 2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale;
- 3) caccia e pesca;
- 4) usi civici;
- 5) impianto e tenuta dei libri fondiari;
- 6) industria e commercio;
- 7) artigianato;
- 8) mercati e fiere;
- 9) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale;
- 10) turismo e industria alberghiera;
- 11) trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale;
- 12) urbanistica;
- 13) acque minerali e termali;
- 14) istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale.

⁵ L'art. 84 del d. lgs 59/2010 così dispone:

Art. 84 Clausola di cedevolezza

1. In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli articoli 16, comma 3, e 10, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto.

“1. La presente legge da' attuazione nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia alla direttiva 2006/123/CE nell'ambito delle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali e delle disposizioni della medesima, nonché' dei principi e criteri direttivi generali contenuti negli atti normativi statali.

2. Le disposizioni contenute nella presente legge e negli atti attuativi sono adeguate agli eventuali principi e criteri direttivi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione.

3. Gli atti normativi statali di cui al comma 1 si applicano, in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento.”

La suddetta legge regionale inoltre detta importanti disposizioni in materia di “Sportello unico” e norme concernenti la semplificazione di alcuni procedimenti in materia di artigianato attraverso l'introduzione, con la modifica dell'art. 24 della lr 12/2002 “Disciplina organica dell'artigianato”, della Dichiarazione di inizio attività (DIA) per attività come (per quanto riguarda le attuali competenze dei comuni) estetisti, parrucchieri misti, tatuatori⁶. Nulla viene disposto per quanto concerne le restanti attività economiche, in particolare per il commercio fisso e su aree pubbliche, per le strutture ricettive e per i pubblici esercizi.

⁶ L'art. 24 della lr 12/2002 così dispone:
(Dichiarazione di inizio attività')

1. Sono soggette alla dichiarazione di inizio attività' (DIA):

a) l'attività' di facchinaggio di cui al decreto del Ministro delle attività' produttive 30 giugno 2003, n. 221 (Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 17 della legge 5 marzo 2001, n. 57, in materia di riqualificazione delle imprese di facchinaggio);

b) le attività' di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione, sanificazione di cui al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 7 luglio 1997, n. 274 (Regolamento di attuazione degli articoli 1 e 4 della legge 25 gennaio 1994, n. 82, per la disciplina delle attività' di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione);

c) l'attività' di installazione degli impianti all'interno degli edifici di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37 (Regolamento concernente l'attuazione dell'articolo 11 quaterdecies, comma 13, lettera a), della legge n. 248 del 2 dicembre 2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività' di installazione degli impianti all'interno degli edifici);

d) l'attività' di autoriparazione di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 122 (Disposizioni in materia di sicurezza della circolazione stradale e disciplina dell'attività' di autoriparazione);

e) l'attività' di estetista di cui all'articolo 25 e il relativo trasferimento d'azienda;

f) l'attività' di parrucchiere misto di cui all'articolo 27 e il relativo trasferimento d'azienda;

g) l'attività' di tatuaggio e piercing di cui all'articolo 35;

h) l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento dell'impianto di panificazione ovvero dell'impianto di cottura; la produzione di pane surgelato e' soggetta alla medesima dichiarazione da effettuarsi conformemente alle norme stabilite dalla legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari);

i) l'esercizio dei mulini per la macinazione dei cereali, nonché' il loro trasferimento, in luogo della licenza prevista dall'articolo 6 della legge 7 novembre 1949, n. 857 (Nuova disciplina delle industrie della macinazione e della panificazione);

j) la fabbricazione e la gestione di depositi all'ingrosso di margarina e di grassi alimentari idrogenati ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del decreto legislativo 112/1998.

2. Gli interessati presentano la DIA di cui al comma 1 allo sportello unico per le attività' produttive e per le attività' di servizi di cui alla legge regionale 12 febbraio 2001, n. 3 (Disposizioni in materia di sportello unico per le attività' produttive e semplificazione di procedimenti amministrativi e del corpo legislativo regionale), che rilascia d'ufficio l'attestazione della presentazione della DIA.

3. L'attestazione della presentazione della DIA di cui al comma 2 abilita il soggetto interessato ad avviare immediatamente l'attività' dichiarata e costituisce titolo certificativo.

4. Trovano applicazione le disposizioni di cui alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 7 (Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso), in materia di dichiarazione di inizio attività' e di cui alla legge regionale 3/2001.

Peraltro, relativamente a questi aspetti, va rilevato anche che l'ultimo comma dell'articolo 24 della lr 12/2002 rubricato "Dichiarazione di inizio attività", come sostituito dall'art. 25 della lr 13/2009, così dispone: "**Trovano applicazione le disposizioni di cui alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 7 (Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso), in materia di dichiarazione di inizio attività e di cui alla legge regionale 3/2001.**" Va precisato a tale proposito che l'art. 27 della lr 7/2000 è quello che introduce nel Friuli Venezia Giulia la Denuncia (e non Dichiarazione) d'inizio attività, e così recita:

"Denuncia di inizio di attività e silenzio-assenso

1. I casi nei quali trova applicazione l'articolo 19, come sostituito dall'articolo 2 della legge 537/1993, e l'articolo 20 della legge 241/1990 sono individuati dalle leggi di settore.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano in materia ambientale, paesaggistica o sanitaria."

L'art. 19 della l. 241/1990

Analogo richiamo, all'art. 27 della lr 7/2000, si ritrova anche nella lr 29/2005, legge di settore recante "Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 <<Disciplina organica del turismo>>"; più precisamente all'articolo 2 "Definizioni" che alla lettera "s" fornisce la definizione di denuncia d'inizio attività, ai sensi appunto della normativa organica del commercio: "*La dichiarazione ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 20 marzo 2000, n. 7 (Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso), e successive modifiche, con la quale l'operatore attesta in particolare di essere in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla normativa vigente e di aver rispettato le norme igienico-sanitarie, urbanistiche e relative alla destinazione d'uso con riferimento all'attività che si intende esercitare, pena il divieto di prosecuzione dell'attività medesima.*"

Pertanto dalla lettura della indicata disposizione si evidenzia che le attività economiche disciplinate dalla normativa commerciale di cui alla lr 29/2005 e le attività artigiane disciplinate dalla lr 12/2002 (come modificate dalla lr 13/2009), sono assoggettate all'istituto della Denuncia d'inizio attività di cui all'articolo 27 della lr 7/2000, che si rifà con rinvio fisso, all'articolo 19 della l. 241/1990 **come sostituito dall'articolo 2 della legge 537/1993**. In pratica, una Denuncia d'inizio attività immediata. Sarebbe eccessivo ripercorrere in queste brevi note anche la complessa storia dell'articolo 19 della l. 241/1990, con tutte le modifiche legislative intervenute nel tempo dalla sua nascita, ma tenendo conto dell'evoluzione normativa che ha interessato tale articolo, non si può certamente pensare che detto rinvio fisso e non dinamico, consenta ora di mantenere in vita un istituto che non esiste più in forza di una volontà del diritto comunitario. Le disposizioni generali in materia di regimi autorizzatori sono infatti contenute nella parte I del d. lgs 59/2010, applicabili immediatamente, come sopra detto, anche nella nostra regione.

Con l'integrale sostituzione dell'articolo 19 per opera del comma 4-bis dell'art. 49 del dl 31 maggio 2010 n. 78, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione n. 122 del 30 luglio 2010, la Dia è stata definitivamente sostituita dalla Scia, che proprio la stessa cosa, anche se così può apparire a prima vista nella forma, nella sostanza non è.

Ecco la definizione del nuovo istituto, del quale peraltro molti aspetti sono ancora da chiarire (con riferimento, solo per fare un esempio, alle "attestazioni e asseverazioni di tecnico abilitato"):

"Art. 19. - (Segnalazione certificata di inizio attività - Scia) - 1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge

o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata 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, nonché 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; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. 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, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, 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. 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. 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.

4. 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 privati alla normativa vigente.

5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.

6. 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»

Inoltre, l'articolo il comma 4-ter dell'art. 49 del decreto –legge 78/2010 così dispone:

“4-ter. Il comma 4-bis 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. Le espressioni «segnalazione certificata di inizio attività» e «Scia» sostituiscono, rispettivamente, quelle di «dichiarazione di inizio attività» e «Dia», ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis 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.”

Trova dunque immediata applicazione nella nostra regione il nuovo istituto della Scia, che va a sostituire a gamba tesa, a far data dal 31 luglio 2010, tutti i procedimenti disciplinati da denuncia di inizio attività, nelle materie il cui ambito è ricompreso nel d. lgs. 59/2010.