



Monitoraggio della normativa regionale con particolare riferimento all'attuazione dello Small Business Act (SBA) e della Direttiva Servizi.

1. Obiettivo generale dell'iniziativa

Il progetto, che è stato co-finanziato dal Fondo di Perequazione di Unioncamere nazionale, ha avuto come principale obiettivo il monitoraggio, a livello di normativa regionale, dell'attuazione dello Small Business Act (SBA) e dell'applicazione della Direttiva Servizi.

Lo Small Business Act è un pacchetto di proposte per le micro, piccole e medie imprese (previsto dalla comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008 e successivamente adottata in Italia con Direttiva del Presidente del Consiglio del 4 maggio 2010) che, partendo dal principio cardine del "pensare anzitutto al piccolo", affronta tutti i temi della vita delle PMI per creare condizioni più favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibile.

La Direttiva 2006/123/CE (Direttiva Servizi) è di particolare interesse per le Camere di Commercio in quanto l'art. 25 del D.lgs. 59/2010, attuativo a livello nazionale della Direttiva Servizi, statuisce che lo Sportello unico, di cui all'art. 6 della Direttiva, coincide con il SUAP (Sportello Unico Attività Produttive).

Il progetto, pertanto, ha assunto come quadro di riferimento lo stato di attuazione dello SBA e della Direttiva servizi ed i correlati scenari tendenziali di sviluppo in termini di sfide, rischi ed opportunità, in un'ottica di intervento regionale.

E' stata inoltre sperimentata la creazione del servizio permanente di monitoraggio delle politiche regionali e delle problematiche legislative e normative relative alle imprese di interesse del Sistema camerale e delle Associazioni imprenditoriali.

Inoltre è stato avviato, da parte della Delegazione di Bruxelles, un servizio di monitoraggio delle leggi, progetti di legge e regolamenti comunitari di particolare interesse per le piccole e medie imprese, con l'obiettivo di facilitare e sostenere la partecipazione, in particolare da parte della Regione Veneto, al processo ascendente di formazione della legislazione comunitaria.

In questo documento verrà descritta, in particolare, l'attività svolta dal gruppo di lavoro costituito specificatamente per l'iniziativa, che ha provveduto a sviluppare un'indagine sull'applicazione dello SBA e della Direttiva Servizi con riferimento alla legislazione della Regione Veneto ed ha sviluppato un documento focalizzandosi su due settori di interesse per le imprese del territorio.

2. Le linee di indagine del gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro ha provveduto in primo luogo a definire quali siano le competenze legislative regionali afferenti alle materie dello SBA e della Direttiva Servizi.

Si tratta delle materie di competenza legislativa residuale delle Regioni: turismo, agricoltura, commercio e artigianato.

A queste si aggiungono poi quelle di competenza legislativa concorrente: formazione professionale e professioni, sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

Si è quindi proceduto a declinare i principi dello SBA attraverso la legislazione statale, in modo da verificare se tali principi, ovvero le misure adottate a livello nazionale, richiedano una ulteriore attuazione/implementazione a livello regionale o abbiano comunque inciso sulle funzioni dell'ente territoriale.

Dalla ricognizione effettuata sono stati poi estrapolati due filoni di indagine principali, che sono stati oggetto di ulteriore approfondimento, al fine di operare una ricognizione puntuale e aggiornata degli interventi normativi della Regione Veneto in favore delle PMI.

Tali approfondimenti riguardano:

- a) l'attuazione della Direttiva Servizi (con particolare riferimento agli interventi legislativi della Regione Veneto di cui alla l.r. 24/2012, l.r. 28/2012 e l.r. 30/2012) e la materia delle autorizzazioni (o altri provvedimenti amministrativi) aventi ad oggetto l'avvio di attività economiche, su cui il legislatore nazionale è intervenuto da ultimo con d.l. 17/2012 (c.d. decreto liberalizzazioni);
- b) la recente normativa in materia di SUAP (Sportello Unico Attività Produttive), cui si riconnette la Convenzione siglata il 9 ottobre 2012, a Roma, tra la Regione del Veneto, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dello sviluppo economico e Unioncamere del Veneto, che istituisce nel Veneto la sperimentazione per la messa a regime del SUAP telematico (DGR n. 2133 del 23 ottobre 2012).

3. Attuazione dello SBA e Direttiva Servizi

3.1 Premessa

I 10 principi dello SBA sono stati declinati attraverso i provvedimenti attuativi adottati dal legislatore nazionale, in modo da verificare se tali principi, ovvero le norme statali che ne costituiscono diretta attuazione, richiedano un'ulteriore implementazione a livello regionale o abbiano comunque inciso sulle competenze normative dell'ente territoriale.

In questo capitolo si considererà, in particolare, il profilo fondamentale della attuazione della direttiva "Servizi" e la materia delle autorizzazioni (o altri provvedimenti amministrativi) aventi ad oggetto l'avvio di attività economiche, su cui il legislatore nazionale è intervenuto da ultimo con d.l. 1/2012 (c.d. decreto liberalizzazioni).¹

¹ L'art. 1 del DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", rubricato "Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese" dispone: «1. Fermo restando quanto previsto dall'[articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 settembre 2011, n. 148](#), in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'[articolo 41 della Costituzione](#) e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, **sono abrogate**, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;

b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, **ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, **ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.****

2. Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed **ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.**

(omissis)

4. I Comuni, le Province, le Città' metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'[articolo 120 della Costituzione](#). A decorrere dall'anno 2013, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'[articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#). A tal fine la Presidenza del Consiglio dei

Tali aspetti possono essere ricondotti al **quarto principio** dello SBA. La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 25 giugno 2008, intitolata: *"Una corsia preferenziale per la piccola impresa"*. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno **"Small Business Act" per l'Europa**) individuava, infatti, tra i principi guida per la formulazione e l'attuazione delle politiche, sia a livello UE che degli Stati membri, il seguente:

"IV - Rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle esigenze delle PMI".

La Commissione richiamava, in particolare, il dovere dell'UE e degli Stati membri di semplificare per quanto possibile la vita delle PMI, in particolare promuovendo *l'e-government* e soluzioni a sportello unico, sulla base della convinzione che Amministrazioni pubbliche moderne ed efficienti possono contribuire fortemente al successo e alla crescita delle PMI facendo risparmiare a queste ultime tempo e denaro e liberando risorse a favore dell'innovazione e la creazione di posti di lavoro. *E-government* e sportelli unici, in particolare, celano potenzialità per migliorare i servizi e ridurre i costi. Pertanto, la Comunicazione **rinnovava l'auspicio di una completa e tempestiva attuazione della direttiva "Servizi"**, la quale «aiuterà a semplificare la vita delle PMI» poiché chiede agli Stati membri di organizzare punti di contatto unici, di ridurre di numero e di alleggerire i regimi di autorizzazione e di eliminare gli ostacoli normativi che rallentano lo sviluppo delle attività di servizio.

La rilevanza di questi aspetti è stata successivamente ribadita dalla Commissione nel Documento di lavoro del 15 dicembre 2009: ***Relazione sull'attuazione dello Small Business Act***, in cui si è nuovamente **sollecitata una rapida attuazione della direttiva richiamata**.

Lo Stato italiano ha provveduto a dare attuazione allo SBA mediante la **Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2010**, in cui sono state individuate le linee direttrici di azione che costituiscono priorità di politica economica, alle quali le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, ciascuna per la parte di rispettiva competenza e ai fini della crescita e dello sviluppo del sistema nazionale delle PMI, sono tenute ad uniformare la propria azione.

Con riferimento al quarto principio enunciato nello SBA, il Governo italiano ha quindi **riaffermato la necessità di garantire l'attuazione completa della direttiva "Servizi"**, con specifico riferimento all'istituzione dello sportello unico, rendendo tale istituto idoneo ad assicurare realmente la interattività tra PMI e Pubblica Amministrazione; nonché alle attività di misurazione e

Ministri, nell'ambito dei compiti di cui all'[articolo 4](#), comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all'adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti. (omissis).»

riduzione degli oneri amministrativi nelle materie di competenza statale ed estendendo la **misurazione e la riduzione di oneri anche alle Regioni e agli Enti locali.**

La Commissione europea ha poi voluto dare a tali principi un nuovo slancio con la Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 23 febbraio 2011, intitolata: "**Riesame dello Small Business Act per l'Europa**" le cui proposte sono state accolte favorevolmente dal Parlamento europeo con la risoluzione del 12 maggio 2011. In particolare, il Parlamento europeo ha tenuto in considerazione il fatto che « (C) le PMI continuano a incontrare gravi problemi quando si tratta di espandere la loro attività, rafforzare la propria capacità di innovazione e accedere ai mercati, problemi che derivano soprattutto dalla difficoltà di ottenere credito e dagli **oneri burocratici** che tuttora gravano su di esse e che andrebbero ulteriormente ridotti» e pertanto ha «(1) saluta(to) con favore il riesame dello Small Business Act ... (12) e i rinnovati sforzi della Commissione a spingere per la riduzione degli oneri amministrativi che gravano sulle PMI a livello nazionale, visto che non tutti gli Stati membri hanno introdotto, o hanno raggiunto, target nazionali di riduzione.» La risoluzione, inoltre, «(13) sottolinea che, quanto minori sono le dimensioni dell'impresa tanto più elevato è l'onere amministrativo che grava su di essa; chiede pertanto che si faccia distinzione fra micro-, piccole e medie imprese; rileva che le microimprese (<10 addetti) costituiscono il 91,8 % di tutte le imprese dell'UE, donde la necessità di riservar loro maggiore attenzione prevedendo un corrispondente approccio personalizzato».

Per completare questo quadro introduttivo, appare interessante richiamare i contenuti della **Scheda informativa SBA 2012 – Italia**,² parte integrante della "*SME Performance Review*" stilata annualmente dalla Commissione europea per monitorare le performance degli Stati membri nella implementazione dello SBA.

Premesso che:

«- il settore delle PMI in Italia, il più grande dell'UE per numero di imprese, è dominato da 3,6 milioni di microimprese che occupano meno di 10 dipendenti,

- le PMI italiane hanno avuto difficoltà a riprendersi dalla crisi rispetto alle loro controparti nell'UE e tale tendenza è destinata a continuare,

- al fine di raggiungere la media dell'UE, l'Italia deve recuperare in quasi tutti i settori SBA,

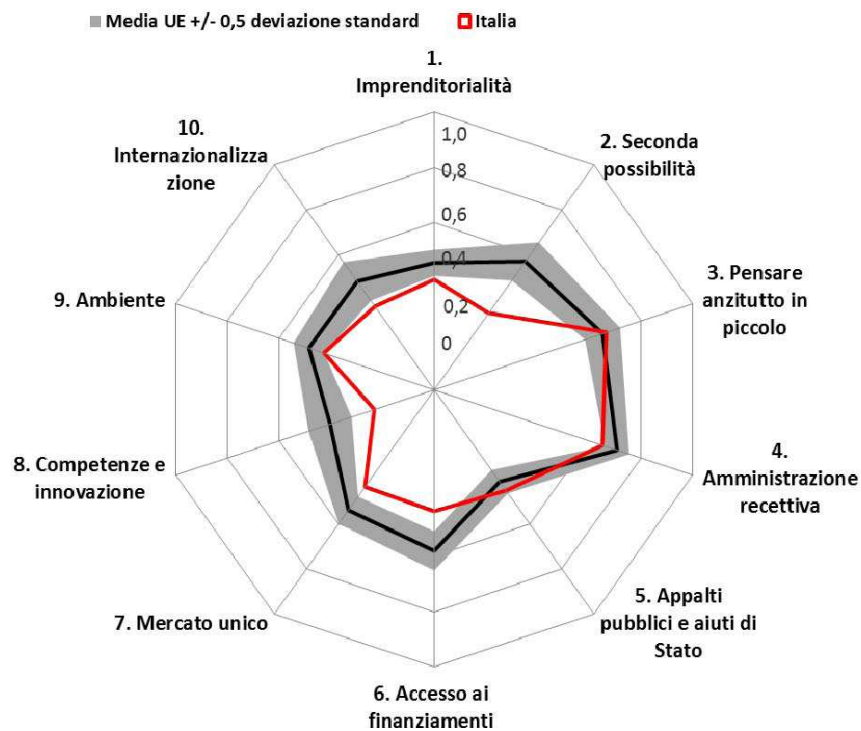
- alcune importanti misure politiche introdotte lo scorso anno potrebbero essere decisive per avviare un'inversione di tendenza destinata a durare nel settore delle PMI in Italia»,

la scheda informativa afferma che il profilo SBA dell'Italia continua ad evidenziare diversi punti deboli. In particolare, la posizione del nostro Paese è al di sotto della media dell'UE in 7 politiche su 10.

² Reperibile su http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm#h2-2

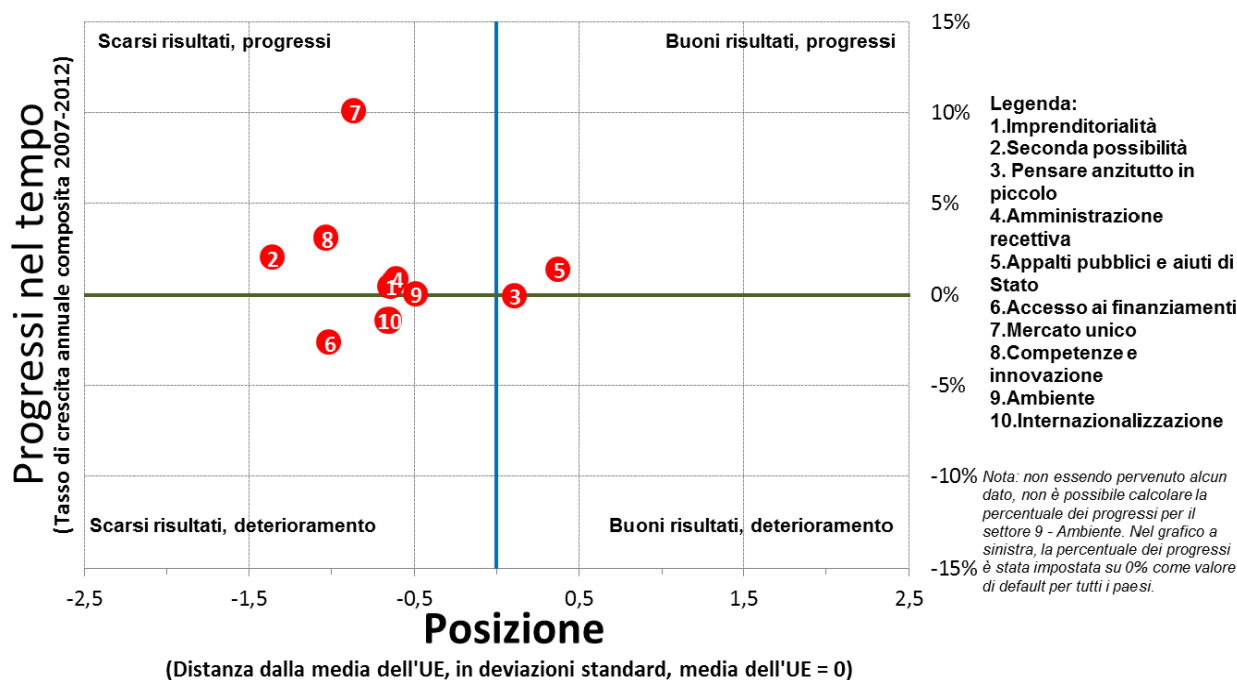
Ciononostante, si rileva anche che l'andamento della maggior parte delle politiche, espresso nei tassi di crescita compositi per il periodo 2005-2012, è in rialzo, anche se è difficile stimare in quale misura le iniziative politiche introdotte dal governo precedente e da quello attuale, intese a migliorare la situazione delle PMI, abbiano contribuito a tale tendenza.

Il profilo SBA italiano



Fonte: Scheda informativa SBA 2012 – Italia, European Commission.

La posizione SBA dell'Italia: status quo e sviluppi tra il 2007 e il 2012



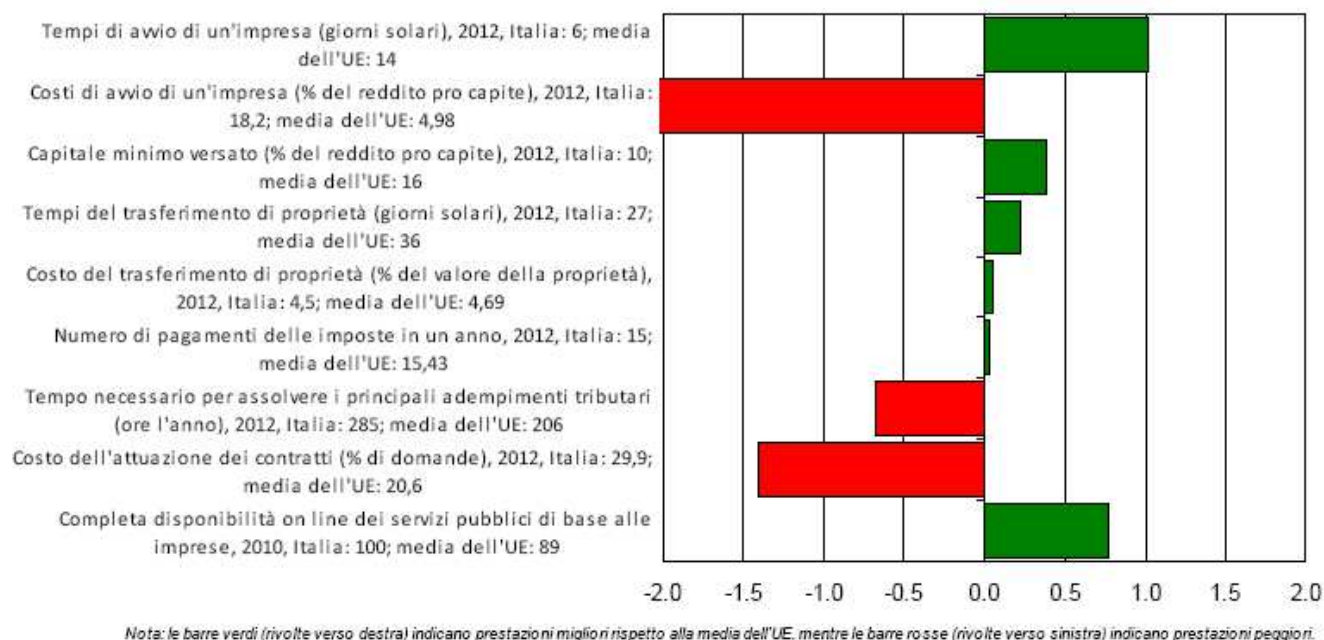
Fonte: Scheda informativa SBA 2012 – Italia, European Commission.

Con specifico riferimento al IV principio dello SBA, la Scheda informativa evidenzia un calo relativo della posizione dell'Italia rispetto alla media dell'UE, che però si deve soprattutto al miglioramento della situazione di altri Paesi.

Gli indicatori che registrano i punteggi più negativi sono quelli relativi ai costi, incluso il costo dell'attuazione dei contratti e, in modo particolare, i costi di avviamento (18,2 % del reddito pro capite contro il 4,9 % dell'UE) che, come rilevato nell'anno precedente, sono i secondi più elevati dell'UE, dopo la Grecia. Al contrario, per avviare un'impresa è necessaria meno della metà del tempo rispetto alla media UE (6 giorni contro i 14 per l'UE nel suo insieme). Inoltre, l'Italia è nel gruppo di testa degli Stati membri dell'UE in termini di disponibilità telematica dei servizi amministrativi.

Vi sono quindi aspetti molto rilevanti su cui è necessario lavorare, ed altri che possono rappresentare dei punti di partenza promettenti.

IV. Amministrazione recettizia - Distanza dalla media dell'UE (misurata in deviazioni standard, media UE = 0)



Fonte: Scheda informativa SBA 2012 – Italia, European Commission.

3.2 Attuazione della Direttiva Servizi a livello nazionale

Come si è avuto modo di osservare, nei documenti richiamati *supra* è stata più volte rappresentata la necessità di una rapida attuazione della direttiva "Servizi", anche al fine di implementare i principi enunciati nello SBA.

L'Unione Europea ha adottato la **Direttiva n. 2006/123/CE** alla fine del 2006.

Questa, sulla base dei principi di non discriminazione, proporzionalità e necessità, mira ad eliminare o attenuare i regimi di autorizzazione attualmente presenti negli Stati membri, al fine di dare piena attuazione agli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, e di fissare un quadro normativo che garantisca l'effettiva libera prestazione dei servizi nel mercato interno.

Brevemente si ricorda che tale provvedimento costituisce una delle misure più rilevanti per la crescita economica e occupazionale e lo sviluppo della competitività dell'Unione europea. Attraverso il superamento degli ostacoli di natura giuridica che si frappongono alla libertà di stabilimento dei prestatori e alla libera circolazione dei servizi negli Stati membri, infatti, contribuisce al processo di liberalizzazione e semplificazione del mercato dei servizi, in linea con le previsioni della Strategia di Lisbona.

Come è noto, la direttiva si basa su quattro pilastri:

- facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi nell'UE;
- rafforzare i diritti dei destinatari dei servizi in quanto utenti di tali servizi;

- promuovere la qualità dei servizi;
- stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri.

Con specifico riferimento agli aspetti amministrativi, la direttiva obbliga gli Stati membri a semplificare tutte le procedure relative all'istituzione e alla realizzazione di un'attività di servizio. Devono essere eliminati requisiti formali quali l'obbligo di presentazione dei documenti originali, le traduzioni certificate o le copie di certificati conformi, fatte salve alcune eccezioni. Dal dicembre 2009, inoltre, le imprese e i privati devono poter espletare per via elettronica tutte le formalità necessarie mediante gli ["sportelli unici"](#).

Inoltre, per facilitare la libertà di stabilimento, la direttiva prevede:

- l'obbligo di valutare la compatibilità dei regimi di autorizzazione alla luce dei principi di non discriminazione e di proporzionalità e di rispettare taluni principi quanto alle condizioni e procedure di autorizzazione applicabili al settore dei servizi;
- il divieto di taluni requisiti giuridici che esistono nelle legislazioni di determinati Stati membri quali, ad esempio i requisiti di nazionalità;
- l'obbligo di valutare la compatibilità di un certo numero di altri requisiti giuridici alla luce dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Ai fini del recepimento, il legislatore statale è intervenuto dettando principi e criteri di attuazione nell'art. 41 "Delega al Governo per l'attuazione della Direttiva Comunitaria Servizi 2006/123/CE" della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adeguamento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europea – Legge comunitaria 2008).

Successivamente, la direttiva è stata recepita dallo Stato con il **Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59** (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), recentemente modificato dal decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147.

Senza entrare qui nel dettaglio dei contenuti del decreto legislativo, sia sufficiente ricordare che con questo provvedimento il Legislatore delegato ha ritenuto opportuno, per ragioni di chiarezza sistematica, riunire in un solo testo, sia le disposizioni generali relative all'accesso e all'esercizio di una attività di servizi, inclusi gli aspetti relativi alla qualità dei servizi, alla tutela dei destinatari di servizi ed alla collaborazione amministrativa; sia le disposizioni concernenti le modifiche apportate, per conformare le specifiche attività di servizi alla direttiva comunitaria in questione. In particolare, il Titolo II della Parte seconda del decreto contiene le disposizioni relative ad alcuni procedimenti di competenza del Ministero dello Sviluppo economico, che sono di particolare interesse per le autonomie territoriali, rientrando in materie di competenza regionale quali il commercio o il turismo. L'interferenza con la potestà normativa delle Regioni, del resto, è stata espressamente considerata dal Legislatore, che all'articolo 84 ha previsto una clausola di cedevolezza in base alla quale «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.»

3.3 Recepimento e attuazione della Direttiva Servizi nella Regione Veneto

a. DGR 2026 del 3 agosto 2010

Inizialmente la Regione del Veneto ha provveduto ad adeguare il proprio ordinamento al nuovo quadro legislativo mediante provvedimenti giuntali di natura settoriale.

Il primo di questi è costituito dalla **Deliberazione della Giunta Regionale N. 2026 del 3 agosto 2010**, avente ad oggetto *"Legge regionale 21 settembre 2007. n.29 recante "Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande". Adeguamento al Decreto Legislativo 26 marzo 2010 n. 59 recante "Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno". Primi criteri di indirizzo e coordinamento normativo."*

Premesso che il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, nella misura in cui incide su materie di competenza regionale, trova applicazione fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della Direttiva, adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma, la Regione ricorda di aver già provveduto a disciplinare il settore dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande nell'esercizio della propria potestà legislativa residuale in materia di commercio, con legge regionale 21 settembre 2007, n. 29. Tale normativa, si legge nelle Delibera, «appare, nel suo impianto, sostanzialmente conforme a quanto stabilito dalla Direttiva e pertanto continua a trovare integrale applicazione».

Tuttavia, con il provvedimento in oggetto si è proceduto ad evidenziare, in modo dettagliato, le disposizioni regionali che continuano a trovare applicazione anche a seguito dell'entrata in vigore delle corrispondenti disposizioni normative statali, nonché quelle che, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, hanno cessato di trovare applicazione.

Con riferimento a queste ultime, in particolare, vengono segnalati:

- l'articolo 4, commi da 1 a 4, in tema di requisiti morali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande;
- l'articolo 15, comma 3, in tema di sub ingresso.

Considerato che il decreto legislativo è intervenuto, tra l'altro, a disciplinare, all'articolo 71, i requisiti morali e professionali necessari ai fini dell'esercizio delle attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande, la Delibera si sofferma in primo luogo a considerare il rapporto tra tali disposizioni con quelle regionali relative ai requisiti morali per l'esercizio della stessa, contenuti all'art. 4 summenzionato.

Stante la natura della disposizione di cui all'articolo 71 del decreto legislativo che, come diffusamente chiarito nella circolare interpretativa del Ministero dello Sviluppo Economico n. 3635/C del 6 maggio 2010, è ascrivibile alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni, viene ribadito che la disciplina contenuta dal decreto legislativo costituisce principio fondamentale della materia (articolo 1, comma 4 del decreto legislativo), e pertanto si deve ritenere che abbiano cessato di trovare applicazione le disposizioni regionali incompatibili.

Tuttavia, la delibera opera un'ulteriore precisazione con riferimento alla disposizione di cui all'articolo 71, comma 1, lettera f) del decreto legislativo e alla corrispondente disposizione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f) della legge regionale.

La disposizione statale, infatti, stabilisce il divieto di esercizio delle attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande per «coloro che sono sottoposti a una delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nei cui confronti sia stata applicata una delle misure previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero a misure di sicurezza non detentive».

Al riguardo la Regione ritiene che l'articolo 4, comma 1, lettera f) della propria legge, nella parte in cui prevede il divieto all'esercizio dell'attività di somministrazione per il soggetto sottoposto ad una misura di sicurezza detentiva, debba continuare a trovare applicazione, in quanto detta misura, oltre a rivestire carattere di maggior gravità, risulta per sua natura atta ad impedire l'esercizio dell'attività commerciale. Ne consegue inoltre che, stante il principio di unicità dei requisiti di accesso per l'attività di vendita e per l'attività di somministrazione di alimenti di cui al decreto legislativo, la disposizione deve considerarsi applicabile anche ai fini dell'attività di vendita.

Con riferimento all'art. 15, che assoggettava il sub ingresso in un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande da parte di un soggetto non in possesso dei requisiti professionali alla presentazione di una domanda di autorizzazione, va considerato invece che tale disciplina risulta in contrasto con l'articolo 64, comma I, secondo periodo del decreto legislativo. Questo prevede infatti, per la fattispecie *de qua*, la presentazione di una dichiarazione di inizio attività ad efficacia immediata, e pertanto la disposizione regionale deve ritenersi non più applicabile.

b. DGR 2029 del 3 agosto 2010

Il secondo provvedimento di adeguamento alla direttiva "Servizi" assunto dalla Giunta regionale riguarda, ancora, il settore della somministrazione di alimenti e bevande, e considera il profilo della disciplina dei requisiti professionali per lo svolgimento di tale attività. Si tratta della **Deliberazione della Giunta Regionale N. 2029 del 03 agosto 2010**, avente ad oggetto *"Requisiti professionali per la vendita e la somministrazione di alimenti e bevande. Adeguamento al Decreto Legislativo 26 marzo 2010 n. 59 in tema di "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno". Criteri di indirizzo e coordinamento normativo. Nuova disciplina dei*

corsi di formazione professionale abilitanti all'esercizio dell'attività di vendita e somministrazione di alimenti e bevande."

Richiamato quanto già enunciato in merito alla natura delle disposizioni contenute all'articolo 71 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (principi fondamentali della materia professioni, di competenza regionale concorrente), la delibera provvede a fornire criteri di indirizzo e interpretativi in tema di requisiti professionali necessari ai fini dell'esercizio della attività di vendita di prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare e alla somministrazione di alimenti e bevande.

Per quanto concerne il primo aspetto (settore merceologico alimentare), la Delibera ricorda che in assenza di una specifica disciplina regionale, hanno trovato diretta applicazione nel territorio regionale le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 e successive modificazioni e integrazioni, recante la disciplina statale in materia di commercio. Ciò, in forza del rinvio operato dall'articolo 41 della legge regionale 13 agosto 2004, n. 15 e successive modificazioni e integrazioni, recante la disciplina regionale in materia di commercio.

Con riferimento, invece, ai requisiti professionali concernenti l'esercizio dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, essi sono stati disciplinati dalla legge regionale 21 settembre 2007, n. 29 recante "*Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*". In particolare, la Giunta regionale, con deliberazione n. 3302 del 4 novembre 2008, ha definito le modalità di organizzazione, i requisiti di accesso, anche alle prove finali, la durata e le materie dei corsi abilitanti all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, che abilitavano anche all'attività di vendita di prodotti alimentari. La citata deliberazione giunta n. 3302 del 2008, inoltre, istituiva un percorso formativo agevolato riservato a coloro che fossero in possesso di specifici requisiti formativi o scolastici, in parte riconosciuti dal decreto legislativo quali requisiti direttamente abilitanti all'esercizio dell'attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande.

Il decreto legislativo n. 59 ha quindi provveduto ad unificare il regime giuridico concernente l'esercizio delle attività di commercio di prodotti alimentari e di somministrazione di alimenti e bevande, individuando al comma 6 dell' articolo 71, i seguenti requisiti unitari:

- a) la frequenza con esito positivo di un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) l'aver prestato la propria opera per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, presso imprese esercenti l'attività nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o, se trattasi di coniuge, parente o affine, entro il terzo grado, dell'imprenditore in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale;

c) il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

In merito agli effetti derivanti dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni statali, la Giunta ritiene, quindi, che in materia di vendita di prodotti alimentari, trovino diretta applicazione nel territorio regionale le richiamate disposizioni di cui al citato articolo 71, comma 6 del decreto legislativo.

In materia di somministrazione di alimenti e bevande, per quanto concerne il requisito di cui all'articolo 71, comma 6, lettera a) del decreto legislativo, relativo alla frequenza con esito positivo di un corso di formazione organizzato o riconosciuto da una Regione o Provincia Autonoma, si ritiene invece che sia necessario procedere alla definizione di una nuova disciplina dei percorsi formativi per l'esercizio delle suddette attività, con particolare riferimento ai requisiti di ammissione al percorso formativo agevolato, al fine di adeguare tali requisiti alle sopravvenute disposizioni normative statali. Inoltre, con riferimento ai corsi di formazione professionale abilitanti all'esercizio dell'attività, si rileva che, in considerazione della previsione normativa di cui al citato articolo 71, comma 6, lettera a) del decreto legislativo, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo ha cessato di trovare applicazione l'articolo 4, comma 12 della legge regionale, ai sensi del quale i corsi abilitanti all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande organizzati e riconosciuti da altre Regioni o dalle Province autonome sono riconosciuti ai fini dell'esercizio dell'attività nel territorio veneto, previa verifica della corrispondenza dei contenuti a quelli istituiti o riconosciuti ai sensi della normativa regionale. Ciò consegue alla sopravvenuta introduzione, attraverso il decreto legislativo, di una previsione normativa che, come sopra evidenziato, riveste natura di principio fondamentale nell'ambito della potestà legislativa concorrente delle Regioni e rispondente alla previsione di unitarietà a livello nazionale della disciplina di accesso alle attività commerciali.

Per quanto concerne il requisito di cui all'articolo 71, comma 6, lettera b) del decreto legislativo, relativo alla c.d. "pratica professionale" – non riconosciuto dalla legge regionale quale requisito abilitante all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande – nella Delibera si prende atto che la pratica professionale svolta ai sensi della richiamata disposizione statale nell'ambito dell'attività di vendita o di somministrazione abilita all'esercizio di entrambe le attività. Nel contempo, si evidenzia che la disposizione statale in esame non contempla espressamente l'esercizio in proprio dell'attività commerciale svolto per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente quale "pratica professionale" abilitante all'esercizio dell'attività. Tuttavia, il Ministero dello Sviluppo Economico con risoluzione n. 53422 del 18.05.2010, ha precisato che «E' da intendersi requisito professionale valido ai fini dell'avvio, in qualsiasi forma, di una attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di una attività di somministrazione di alimenti e bevande ai sensi dell'articolo 71, del decreto legislativo 26 marzo

2010, n. 59, l'esercizio in proprio dell'attività per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente. Il soggetto che ha esercitato legittimamente l'attività nel periodo prescritto, infatti, non poteva non essere in possesso del requisito e non riconoscerlo non risponderebbe a criteri di equità, considerato il contenuto della disposizione di cui al citato articolo 71, comma 6, che riconosce quale requisito valido l'aver esercitato in qualità di dipendente qualificato o familiare coadiutore».

Per quanto concerne il requisito di cui all'articolo 71, comma 6, lettera c), del decreto legislativo relativo al possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, nel cui corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti, si rileva che la Giunta regionale, con la richiamata deliberazione n. 3302 del 2008, aveva provveduto ad individuare i titoli di studio abilitanti all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in quanto ad essa attinenti. La Giunta ha ritenuto, pertanto, opportuno, in via transitoria e sino all'individuazione da parte dello Stato dei titoli di studio con valore abilitante, confermare quali requisiti per l'esercizio dell'attività somministrazione di alimenti e bevande i titoli di studio definiti dall'Allegato C) alla DGR 3302 del 2008, integrato dalla DGR 381 del 2009 i quali, stante il principio di unicità dei requisiti di accesso per l'attività di vendita e per l'attività di somministrazione di alimenti di cui al decreto legislativo, devono considerarsi validi anche ai fini dell'attività di vendita.

Da ultimo appare opportuno evidenziare che l'art. 71 del decreto legislativo non elencava la pregressa iscrizione al Registro esercenti il commercio (R.E.C.) tra i requisiti abilitanti all'attività di commercio alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande. Tuttavia, con risoluzione n. 61559 del 31 maggio 2010, il Ministero, al fine di evitare il verificarsi di situazioni di disparità di trattamento, ha ritenuto di dover considerare come requisito valido per la qualificazione professionale per entrambi i settori anche il possesso dell'iscrizione al R.E.C. per uno dei gruppi merceologici individuati dalle lettere a), b) e c) dell'art. 12, comma 2, del D.M. 4 agosto 1988, n. 375.

c. L.r. n. 30 del 27 dicembre 2011 e altri interventi in materia di commercio

Un richiamo espresso all'esigenza di conformarsi ai principi della direttiva "Servizi" è contenuto anche nella **legge della Regione del Veneto n. 30 del 2011**, che reca *"Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali."*

La direttiva, infatti, trova applicazione anche nella materia del commercio, rispetto alla quale ha introdotto talune misure finalizzate all'eliminazione degli ostacoli alla libertà di stabilimento e di

prestazione dei servizi nel territorio comunitario, consentendo al contempo l'introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività economica ove siano finalizzate alla tutela di determinati interessi pubblici di carattere generale.

I principi contenuti nella citata direttiva comunitaria, come già visto, sono stati recepiti nell'ordinamento italiano a partire dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e, successivamente e in via generale, con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

Quest'ultimo, tra l'altro, ha individuato i motivi imperativi di interesse generale, ovvero sia le ragioni di pubblico interesse, posti a fondamento dell'introduzione di misure limitative dell'esercizio di un'attività economica, tra cui si annoverano: "l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale".

La legge regionale richiamata ha ad oggetto la tematica relativa agli orari di vendita delle attività commerciali che, come ricorda la relazione illustrativa del provvedimento, costituisce da tempo oggetto di attenzione da parte del legislatore regionale, rientrando nella potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, co. 4 della Costituzione.

Il rapporto con la legislazione nazionale, tuttavia, non è pacifico, come dimostra il contenzioso costituzionale che si è prodotto in questi anni e, da ultimo, la recentissima sentenza n. 299 del 11 dicembre 2012 che di fatto pone nel nulla le disposizioni contenute nella legge regionale in oggetto in materia di orari e chiusure delle attività commerciali.

Andando per ordine: prima dell'intervento normativo del 2011, la disciplina regionale rinviava alle disposizioni stabilite dal Titolo IV del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 e s.m.i., come attuate dalla legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62 con riferimento all'individuazione dei comuni turistici e delle città d'arte ai fini delle deroghe al regime degli orari di vendita di cui al citato Titolo IV.

In virtù della suddetta normativa, gli esercizi commerciali, in via generale, potevano svolgere la propria attività sino ad un massimo di tredici ore giornaliere nell'arco di tempo compreso tra le sette e le ventidue di ogni giorno e osservavano, altresì, di regola, la giornata di chiusura domenicale e festiva, nonché, nei casi stabiliti dai comuni, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale. Era tuttavia consentito derogare al suddetto obbligo generale di chiusura domenicale e festiva per otto giornate nell'arco dell'anno - individuate dai comuni, sentite le associazioni di categoria – oltre che nelle giornate domenicali e festive del mese di dicembre. Per i

comuni a prevalente economia turistica e le città d'arte del Veneto, invece, gli orari di vendita erano liberalizzati, al pari delle aperture domenicali e festive.

Occorre evidenziare, tuttavia, che il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è intervenuto modificando la legislazione previgente e introducendo talune disposizioni in materia di orari di vendita che consentivano, in via sperimentale, che gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche e delle città d'arte fossero rimessi alla libera determinazione degli esercenti. La medesima normativa statale prevedeva, altresì, che le Regioni e gli enti locali adeguassero le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro il termine del 1° gennaio 2012.

La Regione del Veneto è quindi intervenuta nella materia con l'intento di assicurare una più efficace tutela della concorrenza tra le imprese di settore e, nel contempo, garantire un livello di tutela del consumatore maggiormente in linea con i principi comunitari cui è informato il settore del commercio. Le criticità esistenti da considerare e superare riguardavano, in particolare, il rapporto con alcune Regioni limitrofe, in cui il numero delle aperture domenicali e festive risulta notevolmente superiore rispetto al limite previgente nel Veneto; e le sopravvenute disposizioni statali che, come sopra evidenziato, prevedono in via sperimentale una sostanziale liberalizzazione di orari e aperture domenicali e festive nei comuni a prevalente economia turistica e nelle città d'arte, a prescindere dalla possibilità per i comuni medesimi di limitare le deroghe al regime ordinario degli orari di vendita ad alcune zone del territorio ovvero a determinati periodi dell'anno ritenuti di maggiore afflusso turistico. Appariva dunque necessario intervenire nella materia, allo scopo di assicurare anche in tali contesti un adeguato livello di tutela della concorrenza e del consumatore.

La nuova disciplina regionale, dunque, ha introdotto elementi di maggiore flessibilità rispetto alla normativa previgente. Con particolare riferimento alla tematica delle aperture domenicali e festive ha previsto una fase sperimentale, della durata di un anno dall'entrata in vigore della nuova legge, con l'innalzamento delle giornate di apertura domenicale e festiva dalle precedenti otto, più il mese di dicembre, a venti, più il mese di dicembre.

Decorsa la suddetta fase sperimentale e sulla base degli esiti della stessa, l'individuazione del numero delle giornate di apertura domenicale e festiva sarebbe stata demandata alla Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare.

Nell'ambito di tale fase sperimentale, l'individuazione delle giornate di apertura domenicale e festiva è stata demandata ai comuni medesimi, sentite le organizzazioni di categoria, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti al fine di pervenire ad una programmazione delle aperture all'interno della quale si intendono favorire altresì le iniziative di promozione di marketing

territoriale, condotte di concerto con la piccola, media e grande distribuzione, in funzione della rivitalizzazione delle attività commerciali inserite nel contesto urbano.

In deroga alla suddetta disciplina ordinaria, veniva inoltre confermata per i comuni a prevalente economia turistica e città d'arte la possibilità di individuare zone del territorio o periodi di maggiore afflusso turistico nei quali consentire la liberalizzazione degli orari di vendita, nonché delle aperture domenicali e festive.

Infine, la legge regionale ha disposto la temporanea sospensione dei procedimenti amministrativi afferenti all'insediamento o all'ampliamento delle grandi strutture di vendita e parchi commerciali, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio (ora l.r. n. 50 del 2012), e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge stessa.

Successivamente, si sono susseguiti numerosi interventi del Legislatore nazionale,³ volti a dare concreta attuazione al processo di liberalizzazione delle attività economiche avviato con la normativa comunitaria e che hanno imposto alla Regione di procedere ad una ricognizione delle vigenti disposizioni regionali in materia di commercio, al fine di individuare le norme regionali che non possono più trovare applicazione nel territorio regionale. Ciò in quanto tali disposizioni, prevedendo, ai fini dell'esercizio dell'attività commerciale, fattispecie di contingentamento, nonché vincoli relativi a distanze chilometriche, alla commercializzazione di taluni prodotti, all'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore, ovvero valutazioni di ordine economico in relazione alla rilevazione del fabbisogno o della domanda del mercato, contrastano con i principi di liberalizzazione introdotti dalla sopravvenuta normativa statale, nonché con i principi introdotti dal citato decreto legislativo n. 59 del 2010.

Con **DGR n. 1010 del 5 giugno 2012**, dunque, la Giunta regionale ha provveduto ad approvare la ricognizione delle disposizioni regionali normative in materia di commercio interessate dai sopravvenuti principi di liberalizzazione dell'esercizio dell'attività commerciale, e di cui deve ritenersi cessata l'applicazione. Si tratta di norme relative al commercio al dettaglio su area privata e su aree pubbliche, alla vendita di quotidiani e periodici e alla vendita di carburanti, tra le quali, a mero titolo esemplificativo si citano:

- L'art. 14, comma 1, lettera *h*) della legge regionale 13 agosto 2004, n. 15, come attuato dalla deliberazione della Giunta regionale n. 496 del 18 febbraio 2005. La disposizione regionale prevede un parametro numerico, costituito dal rapporto tra densità di esercizi di

³ V., in particolare, il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*" (cd. decreto *Salva Italia*) come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con particolare riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 31, comma 2 e 34; e il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", come convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, con particolare riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 1, 17, comma 4, lettera *a*) e 39, comma 1.

vicinato e medie-grandi strutture di vendita, al fine dell'elaborazione dei criteri di programmazione commerciale comunale relativa alle medie strutture di vendita, nonché al fine del rilascio dell'autorizzazione commerciale concernente le medie strutture. Tale disposizione configura una fattispecie di contingentamento ai fini del rilascio delle autorizzazioni commerciali relative alle medie strutture di vendita e, pertanto, contrasta con l'art. 31, comma 2 del decreto legge n. 201 del 2011.⁴

- articolo 1, comma 3, parte III della deliberazione della Giunta regionale n. 2113 del 2005, attuativa della l.r. n. 10 del 2001, che subordina l'istituzione di mercati maggiori al rispetto di una distanza minima superiore ai quindici chilometri da altri mercati settimanali che si tengano nella medesima giornata in altri comuni; articolo 5, comma 1, parte III della richiamata deliberazione giuntale, che prevede come, in caso di modifica non occasionale del giorno di svolgimento del mercato o della fiera, debba essere evitata la concomitanza, nel raggio di quindici chilometri, con altri mercati o fiere in svolgimento nello stesso giorno o mezza giornata; lettera a), punto 5) della deliberazione della Giunta regionale 9 novembre 2001, n. 2956, attuativa delle disposizioni di cui alla citata legge regionale n. 10 del 2001, che subordina lo svolgimento del mercatino dell'antiquariato e del collezionismo al rispetto di una distanza minima superiore a venti chilometri da altri mercati della stessa tipologia che abbiano a svolgersi nelle medesime giornate.

Le disposizioni in questione, imponendo distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di un'attività economica, risultano in contrasto con la disposizione di cui all'articolo 34, comma 3, lettera b) del decreto legge n. 201 del 2011.

- articolo 2, comma 15 parte II della richiamata deliberazione giuntale n. 2113 del 2005. La disposizione in esame prevede, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 114, il rinnovo automatico delle concessioni decennali rilasciate contestualmente alle autorizzazioni all'esercizio del commercio su aree pubbliche su posteggio. La suddetta disposizione deve ritenersi superata dall'entrata in vigore dell'articolo 16, comma 4 del citato decreto legislativo n. 59 del 2010 che introduce il divieto di rinnovo automatico e per quanto riguarda le concessioni in essere, devono ritenersi prorogate in via transitoria ex art. 70, co. 5 del decreto legislativo medesimo.
- articolo 4 della legge regionale 23 ottobre 2003, n. 23, come attuato dalle deliberazioni della Giunta regionale n. 1562 del 26 maggio 2004, n. 497 del 18 febbraio 2005 e n. 978 del 18 marzo 2005. La disposizione regionale subordina il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti al rispetto di un parametro

⁴ La l.r. n. 15 del 2004, recante "Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto" è stata recentemente abrogata dall'articolo 30, comma 1, lettera a), della [legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50](#).

numerico predefinito su base comunale e provinciale, nonché a distanze minime fra gli impianti e a requisiti di superficie minima delle aree di servizio.

Tale disposizione configura da un lato una fattispecie di contingentamento ai fini del rilascio delle autorizzazioni commerciali relative agli impianti per la distribuzione stradale di carburanti, ponendosi pertanto in contrasto con la richiamata disposizione di cui all'articolo 31, comma 2, e dall'altro impone distanze minime fra impianti e requisiti minimi in termini di superficie di servizio, limitazioni che ad oggi si pongono in contrasto con l'articolo 34, comma 2 del decreto legge n. 201 del 2011.

Una riflessione particolare deve essere riservata, inoltre, alla disciplina regionale in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio sopra descritta. Come già anticipato, anche questa deve infatti ritenersi non più applicabile in virtù della pronuncia della Corte costituzionale n. 299 del 2012 che ha rigettato i ricorsi di diverse Regioni, tra le quali anche il Veneto, avverso le disposizioni del d.l. n. 201 del 2001 con cui il Legislatore nazionale, andando a modificare la vigente normativa statale, ha sostanzialmente rimosso ogni limite agli orari ed alle giornate di apertura e chiusura, rimettendo totalmente la scelta al libero apprezzamento degli esercenti.⁵

Le Regioni rivendicavano in primo luogo l'invasione della propria competenza residuale in materia di commercio, ma la Corte ha chiarito che l'intervento statale debba invece ricondursi alla competenza statale esclusiva in materia di concorrenza, che nella sua declinazione "dinamica" consente al legislatore statale di intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali. «La norma in esame, infatti, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche. L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta dunque di misure coerenti con l'obiettivo di

⁵ Si consideri inoltre che la legge regionale *de qua* è stata impugnata dal Governo innanzi alla Corte Costituzionale con ricorso n. 43/2012, con il quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4, per violazione dell'articolo 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione. L'articolo 3 sarebbe illegittimo in quanto, introducendo una serie di vincoli e restrizioni in termini di orari di apertura e di giornate di chiusura degli esercizi commerciali, si porrebbe in contrasto con la disciplina nazionale di liberalizzazione (articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e, quindi, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. L'articolo 4 sarebbe illegittimo in quanto, introducendo una limitazione, non fondata su motivi imperativi di interesse generale, all'accesso ad un'attività di servizio, contrasterebbe con la direttiva n. 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e, quindi, violerebbe sia l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, che impone alle regioni l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, sia l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riconosce allo Stato competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza. In pendenza di giudizio, l'art. 4 è stato abrogato ex art. 29, co. 1, lett. f) della l.r. n. 50/2012.

promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.»

In questa sede appare interessante notare che le doglianze delle Regioni avevano prospettato anche una possibile violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché della disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE, entrambe assunte come parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.. La Corte tuttavia ha rigettato tale assunto ritenendo che esso si basi su «un erroneo presupposto interpretativo, ovvero che la norma impugnata non consenta eccezioni per motivi imperativi di interesse generale come invece prevede la citata direttiva o, più in generale, l'ordinamento comunitario. La liberalizzazione dell'orario degli esercizi commerciali così come delle giornate di apertura, tuttavia, non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui tali esercizi sono tenuti in base alla legislazione posta a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica.»

Merita infine di essere richiamata un'ultima iniziativa della Giunta regionale del Veneto in materia di commercio, costituita dal disegno di legge approvato lo scorso 2 ottobre e recante **"Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto"**, che lo scorso 21 dicembre è stato approvato dal Consiglio regionale in via definitiva (**I.r. n. 50 del 2012**).

Con tale disciplina il Veneto ha provveduto ad una rivisitazione tecnica della materia del commercio al dettaglio su area privata al fine di adeguarla ai sopravvenuti principi di liberalizzazione e semplificazione introdotti dalla normativa statale e comunitaria, superando

le previgenti disposizioni normative regionali, le quali, assoggettando il rilascio delle autorizzazioni commerciali a vincoli di natura quantitativa, si pongono in evidente contrasto con tali principi. Inoltre, il provvedimento intende porre un freno al fenomeno della progressiva desertificazione dei centri storici e urbani del territorio veneto, che consegue al perdurare degli effetti della crisi economica globale e ad una politica di uso del territorio e di sviluppo del settore commercio che non appare più in linea con i processi evolutivi della società contemporanea.

Particolare interesse rivestono le disposizioni relative alla disciplina e al procedimento afferenti a ciascuna delle tipologie di struttura di vendita nelle quali si articola la rete distributiva al dettaglio, ossia, esercizi di vicinato, medie strutture di vendita e grandi strutture di vendita.

In particolare, si prevede l'assoggettamento degli esercizi di vicinato, non ubicati all'interno di grandi strutture di vendita in forma di grande centro commerciale o parco commerciale (art. 17), e delle medie strutture di vendita con superficie non superiore a mq. 1.500 (art.18, co.1) alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentarsi al SUAP.

Oltre il suddetto limite, e sino al limite di mq. 2.500, (art. 18, co,2) e per le grandi strutture di vendita (art. 19) le fattispecie relative all'apertura, ampliamento di superficie, trasferimento di sede

e trasformazione di tipologia sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP del Comune competente per territorio (art.18, co.2).

La competenza attribuita al SUAP comunale, per le strutture esterne ai centri storici, è subordinata all'esame della relativa domanda di autorizzazione da parte di una conferenza di servizi cui partecipano a titolo obbligatorio Comune, Provincia e Regione. La conferenza di servizi delibera a maggioranza ed esprime la propria deliberazione con il parere favorevole della Regione. Viene quindi attribuito a quest'ultima un potere di veto. La conferenza di servizi dovrà verificare in concreto l'impatto generato dall'iniziativa commerciale in ordine, in particolare, ai profili di sostenibilità economica territoriale, sociale e ambientale.

La deroga alla suddetta procedura di conferenza di servizi nel caso di interventi concernenti l'insediamento di grandi strutture di vendita all'interno dei centri storici comporta dunque che l'autorizzazione commerciale potrà, in questi casi, essere direttamente rilasciata dal SUAP comunale previa positiva verifica dei profili di competenza.

Il mantenimento di un regime autorizzatorio nelle ipotesi descritte parrebbe soddisfare le condizioni richieste dalla normativa comunitaria. In particolare, sembra giustificato che le fattispecie relative alle medie strutture aventi superficie superiore a mq. 1.500, nonché alle grandi strutture di vendita, atteso l'impatto generato dalle stesse, debbano restare assoggettate al regime autorizzatorio ai fini, in primo luogo, della necessità di assicurare un adeguato grado di tutela dell'ambiente e del territorio, ivi incluso l'ambiente urbano.

Va poi segnalato l'art. 20 della nuova legge, che in riferimento ai requisiti soggettivi per l'esercizio dell'attività commerciale rimanda alle previsioni dell'articolo 71, commi 1, 3, 4 e 5, del decreto legislativo n. 59 del 2010 e successive modificazioni. Con specifico riferimento all'attività di commercio di prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare, inoltre, si richiede che il soggetto interessato debba comprovare il possesso di almeno uno dei requisiti professionali di cui all'articolo 71, comma 6, dello stesso decreto legislativo. In questo modo la Regione pare aver definitivamente chiarito il quadro normativo in materia, in conformità alla propria precedente deliberazione n. 2029 del 2010, già descritta *supra*.

Segue poi la disciplina dei requisiti urbanistici ed edilizi (art. 21), da cui emerge chiaramente il *favor* che la Regione intende riservare alle iniziative commerciali nei centri storici e urbani; e quella dei requisiti di natura ambientale e viabilistica (art. 22), che conferma la vigente previsione di assoggettamento alle procedure di compatibilità ambientale applicate al settore del commercio, stabilite dalla normativa regionale in materia di tutela ambientale di cui alla legge regionale 26 marzo 1999, n. 10 e s.m.i., nonché dalla vigente normativa statale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Si segnala la previsione di carattere innovativo secondo la quale i provvedimenti di compatibilità ambientale costituiscono il presupposto per il rilascio dell'autorizzazione commerciale e soprattutto del titolo edilizio, assicurando in questo modo un

maggior grado di tutela attraverso una valutazione preventiva dei profili ambientali rispetto all'edificazione dei fabbricati commerciali.

Infine, particolare interesse riveste l'art. 26 che disciplina gli interventi commerciali di rilevanza regionale assoggettandoli alla procedura dell'accordo di programma. La conclusione di tali accordi deve avvenire nella tempistica certa fissata dal legislatore regionale e culmina (in un'ottica di semplificazione) nell'adozione di un atto amministrativo di carattere generale, che sostituisce tutti gli atti di competenza delle singole amministrazioni ed in particolare assume, in presenza dei prescritti requisiti normativi, valenza di autorizzazione commerciale.

d. L.r. n. 24 del 06 luglio 2012 (legge regionale europea)

La Regione del Veneto ha provveduto ad adeguare la propria legislazione alla direttiva "Servizi" (e in particolare agli artt. 14 e 16 della stessa) in via generale, mediante la sua prima legge regionale europea, introdotta dalla l.r. n. 26 del 2011 per provvedere annualmente a recepire nell'ordinamento regionale gli obblighi derivanti dell'appartenenza dell'Italia all'unione europea, nelle diverse materie di competenza regionale.

Si tratta della **l.r. n. 24 del 06 luglio 2012**, recante *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione della direttiva 1992/43/CEE, della direttiva 2009/147/CE, della direttiva 2006/123/CE e della direttiva 2000/29/CE (legge regionale europea 2012)"*.

Il Titolo III (artt. 5 - 31) detta disposizioni per l'attuazione degli obblighi derivanti dalla direttiva "Servizi" e si divide in due Capi.

Le norme del **Capo I** sono volte ad adeguare l'ordinamento regionale agli articoli 14 e 16 della direttiva, prevedendo l'abrogazione o la modifica delle disposizioni normative regionali contenenti requisiti vietati che condizionano l'accesso o l'esercizio di attività di servizi.

Dette disposizioni di modifica o abrogazione incidono su leggi relative a diverse materie di competenza regionale e sono raggruppate per settori omogenei di materie, suddividendo il Capo in quattro Sezioni:

- *SEZIONE I - Disposizioni in materia di sport*
- *SEZIONE II - Disposizioni in materia di commercio*
- *SEZIONE III - Disposizioni in materia di turismo*
- *SEZIONE IV - Disposizioni in materia faunistico-venatoria*

Con le disposizioni del **Capo II**, invece, sono state introdotte alcune disposizioni in materia di artigianato, in attuazione di quanto previsto dagli articoli 77, 78 e 79 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (decreto statale di attuazione della direttiva "Servizi"), relative in particolare alle attività di estetista, acconciatore e tinto lavanderia.

Nel dettaglio, seppur limitandoci alle novità maggiormente rilevanti, la Regione del Veneto ha provveduto ad introdurre le seguenti innovazioni normative:

- 1) con riferimento all'esercizio della professione di **guida alpina** si prevede l'eliminazione del requisito della residenza, domicilio o stabile recapito in un comune della Regione del Veneto per l'iscrizione all'albo regionale e l'esercizio della professione, nonché per l'ammissione ai corsi per il conseguimento della relativa abilitazione;
- 2) con riferimento alla materia del **commercio**, la Sezione II contiene disposizioni di modifica o abrogazione di norme contenute nella l.r. n. 10 del 2001 "*Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche*", nella l.r. n. 29 del 2007 "*Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione alimenti e bevande*" e nella l.r. n. 33 del 2002 "*Testo unico delle norme regionali in materia di turismo*".

L'art. 10 si riferisce all'esercizio del commercio su aree pubbliche con posteggio in occasione di manifestazioni straordinarie e prevede la possibilità per i Comuni di rilasciare autorizzazioni temporanee a tutti i soggetti che esercitano attività di impresa. L'art. successivo prevede, invece, che l'autorizzazione per il commercio su aree pubbliche in forma itinerante ed il subingresso nelle autorizzazioni siano rilasciati non più dal comune di residenza o sede legale nel caso di società, ma dal primo comune in cui il richiedente intende esercitare l'attività.

L'articolo 12, in materia di somministrazione di alimenti e bevande, prevede una modifica all'articolo 9 della legge regionale n. 29 del 2009 e stabilisce che la denuncia di inizio attività (ora da intendersi quale segnalazione certificata di inizio di attività - SCIA- ai sensi dell'articolo 49, comma 4 ter, del DL n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010) sia presentata al primo comune nel cui territorio si intende esercitare l'attività di somministrazione.

L'articolo 13 prevede, infine, alcune modifiche all'articolo 48 bis della legge regionale n. 33 del 2002: l'articolo disciplina il commercio in forma itinerante nelle aree demaniali marittime e presenta numerosi punti di contrasto con la direttiva 2006/123/CE. Esso prevede, infatti, l'obbligo di ottenere il nulla osta anche nel caso di libera prestazione di servizi: si prevede quindi di inserire un esplicito richiamo al rispetto delle disposizioni della direttiva servizi, la quale consente, all'articolo 16, comma 1, lettera b), la possibilità di subordinare l'accesso o l'esercizio di un'attività di servizi a requisiti necessari per ragioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza. Inoltre, si precisa che l'ordine di priorità per l'accoglimento delle domande di nulla osta sia determinato dai Comuni nel rispetto delle disposizioni della direttiva "Servizi".

3) Con riferimento alla materia del **turismo**, le disposizioni di modifica o abrogazione si riferiscono al già richiamato "*Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo*"; di cui alla l.r. n. 33 del 2002.⁶

In primo luogo si prevede la soppressione del requisito del parere delle associazioni territoriali di categoria maggiormente rappresentative per la classificazione delle strutture ricettive (art. 14). Analogamente si prevede la soppressione della norma che richiede per la classificazione delle residenze d'epoca alberghiere ed extra alberghiere, che faccia parte della commissione regionale per la relativa classificazione un esperto di storia dell'arte designato dalle associazioni degli operatori delle strutture ricettive alberghiere, trattandosi di fatto di operatori concorrenti (art. 15).

Viene anche modificata la disciplina relativa all'iscrizione nell'elenco speciale delle associazioni ed organismi senza scopo di lucro che esercitano attività di produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni ed intermediazione in detti servizi per i propri aderenti o associati. In particolare a tale domanda si richiede ora che venga esclusivamente allegata una dichiarazione del privato di essere in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 71, commi da 1 a 4, del decreto legislativo n. 59/2010 per l'accesso e l'esercizio di attività commerciali (art. 16).

Ulteriori modifiche riguardano la domanda di partecipazione all'esame per direttore tecnico di agenzie di viaggio, che non dovrà più essere presentata alla provincia a cui appartiene il comune di residenza dell'istante, bensì a quella in cui egli sia domiciliato (art. 17).

L'articolo 18 prevede alcune modifiche all'articolo 78 della legge regionale n. 33/2002, relativo all'albo provinciale dei direttori tecnici. Si prevede in particolare di eliminare il requisito dell'obbligo di residenza in una delle province del Veneto, per i cittadini di uno degli Stati membri dell'UE, previsto alla lettera c) del comma 1, che appare in contrasto con l'articolo 14, numero 1), lettera b), della direttiva 2006/123/CE.

⁶ L'art. 26, di modifica della disciplina in materia di attività agrituristica, risulta abrogato dalla l.r. n. 28 del 2012 che ha ridisciplinato la materia. Va inoltre segnalata la recente approvazione (9 gennaio 2013) in commissione Cultura e Turismo della nuova legge-quadro per il turismo veneto, che potenzialmente andrà ad incidere ed innovare l'assetto normativo derivante dalla disciplina contenuta nella legge regionale comunitaria. A 11 anni dall'approvazione della già ricordata l. n. 33 (che fu salutata come la prima legge quadro di settore dopo le riforme Bassanini) il nuovo testo, intitolato "**Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto**", punta infatti a sburocratizzare e semplificare adempimenti, procedure e autorizzazioni e a promuovere e sostenere la prima industria del Veneto in un quadro di risorse pubbliche sempre decrescenti.

Fra i tratti qualificanti del ddl in discussione deve essere segnalato, infatti, l'impegno in termini di semplificazione normativa. In particolare, la nuova disciplina intende:

- ridurre al minimo le prescrizioni e gli adempimenti richiesti alle imprese, grazie al ricorso alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per le strutture ricettive e per le agenzie di viaggi (con corredo di dichiarazioni sostitutive o autocertificazioni e con previsione di appositi modelli regionali) o sostituendo il silenzio assenso (con successivi controlli provinciali a campione) ai procedimenti di autorizzazione per la classificazione delle sedi congressuali e delle strutture ricettive;
- sopprimere gli elenchi (per es. elenco speciale provinciale delle associazioni senza scopo di lucro) o le commissioni (per es. Commissione regionale per la classificazione delle residenze d'epoca) attualmente esistenti.

L'articolo 19, analogamente, sostituisce il requisito dell'obbligo di residenza con l'indicazione del domicilio per l'iscrizione all'elenco degli accompagnatori turistici da parte dei cittadini UE.

L'articolo successivo prevede l'abrogazione dell'articolo 84 della legge regionale n. 33/2002, relativo alle licenze rilasciate dai Comuni per le attività di guida turistica, accompagnatore turistico, animatori turistici e guide naturalistico-ambientali. Il divieto di subordinare le attività professionali di guida turistica e accompagnatore turistico al rilascio di autorizzazioni preventive è stato previsto espressamente dall'articolo 10, comma 4, del DL n. 7/2007, convertito con modificazioni, dalla legge n. 40/2007 (comma ora abrogato dall'articolo 3, comma 1, lettera n), del decreto legislativo n. 79/2011): in continuità con la prassi già in essere - per cui, a seguito dell'entrata in vigore del cd. Decreto Bersani, le norme regionali relative a dette licenze non sono più ritenute applicabili - se ne prevede l'abrogazione. Per coerenza viene disposto il venir meno anche del rilascio delle licenze comunali per le guide naturalistiche e per gli animatori turistici, poiché non vi sono motivi imperativi di interesse generale che giustifichino tali provvedimenti autorizzatori con norme regionali. Si prevede pertanto l'abrogazione dell'intero articolo.

- 4) Con riferimento alla materia faunistico venatoria, l'art. 27 modifica una norma contenuta nel Regolamento regionale sull'attività di tassidermia e sopprime la previsione per cui uno dei due esperti in materia venatoria nell'ambito della Commissione regionale che abilita all'esercizio dell'attività di tassidermia deve essere un rappresentante della categoria dei tassidermisti: detta previsione contrasta infatti con l'articolo 14, numero 6) della direttiva 2006/123/CE.
- 5) Infine, con le disposizioni del Capo II si introducono alcune disposizioni in materia di artigianato.

In particolare, con riferimento alle attività di estetista e acconciatore, già disciplinate con legge regionale, il Capo contiene disposizioni di modifica o abrogazione di norme contenute nella legge regionale 27 novembre 1991, n. 29 "*Disciplina dell'attività di estetista*" e nella legge regionale 23 ottobre 2009, n. 28 "*Disciplina dell'attività di acconciatore*"; con riferimento invece all'attività di tintolavanderia, in attesa di un'organica disciplina del settore, viene introdotta una norma che consente l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa statale di attuazione della direttiva "Servizi".

L'articolo 28 si riferisce alla disciplina dell'attività di estetista e prevede espressamente che l'esercizio dell'attività di estetista, già sottoposto a dichiarazione di inizio attività (DIA), sia ora soggetto a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Una analoga previsione è disposta inoltre all'art. 30, con riferimento all'attività di acconciatore.

Infine, l'art. 34 introduce un articolo che disciplina l'esercizio dell'attività di tintolavanderia, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 79 del decreto legislativo n. 59/2010 e dalla legge n. 84/2006 "*Disciplina dell'attività professionale di tinto lavanderia*". Anche in questo caso è

previsto che l'esercizio dell'attività sia soggetto a SCIA, e che per ogni sede dell'impresa dove è esercitata l'attività sia designato un responsabile tecnico in possesso dell'idoneità professionale, che deve presenziare durante lo svolgimento dell'attività. L'articolo contiene poi una disposizione transitoria, in base alla quale le imprese che già esercitano attività di tintolavanderia, in sede di prima applicazione della legge, devono designare il responsabile tecnico entro due anni dall'entrata in vigore della legge, pena il divieto di pro-seguire l'esercizio dell'attività.

4. Le politiche della regione Veneto in materia di attuazione dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP)

4.1 La base di partenza: legislazione statale e regionale

Affrontare l'analisi delle politiche regionali in materia di attività produttive con particolare riferimento all'attuazione della disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive (d'ora in poi SUAP) è ricerca piuttosto complessa trattandosi di un'importante riforma ancora *in itinere*, in cui il ruolo che va delineandosi per le Regioni segue direttrici a volte difficili da determinare con chiarezza.

Un breve *excursus* ricostruttivo del tema deve partire dallo Sportello Unico quale la struttura amministrativa responsabile di tutti i procedimenti amministrativi relativi alle attività economiche e produttive di beni e servizi, nonché quelli inerenti alla realizzazione, all'ampliamento, alla cessazione, alla riattivazione, alla localizzazione e alla rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. Tale innovazione amministrativa è stata introdotta dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 23-25), il quale ha disposto il conferimento ai Comuni di una serie di funzioni amministrative, tra cui quelle in materia di attività produttive (localizzazione, realizzazione e ampliamento degli impianti), ed è stata disciplinata specificamente dal d.P.R. n. 447/1998.

Il SUAP si inserisce in quella strategia di semplificazione, decentramento e sostegno all'economia, avviata negli anni novanta, per divenire il "simbolo" di un nuovo rapporto tra il cittadino/impresa e la pubblica amministrazione. Oggi, lo Sportello è l'unico punto dell'amministrazione pubblica con cui un'impresa si interfaccia per lo svolgimento di tutti i procedimenti amministrativi che la riguardano.

Dopo dieci anni dalla sua introduzione, però, il legislatore statale è intervenuto nuovamente sulla disciplina (art. 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e il relativo regolamento di

delegificazione, il d.P.R. n. 160/2010) con l'obiettivo di coniugare, da un lato, l'esigenza di omogeneità territoriale di attuazione dello strumento con quella di introdurre pratiche di *e-government* e realizzare l'ambizioso progetto denominato "impresa in un giorno"; dall'altro di recepire nell'ordinamento la direttiva europea 2006/123/CE (c.d. direttiva servizi), la quale agli articoli 5-8 impone agli Stati Membri di introdurre sportelli unici per garantire una maggiore competitività del mercato dei servizi.

Partendo da tale quadro normativo ci si è interrogati appunto su quale sia il ruolo delle Regioni nell'attuale contesto riformato. È quantomai pacifico annoverare la materia delle attività produttive nella competenza residuale regionale, ma nel caso specifico dello Sportello Unico, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, sembra delinearsi, come si dirà a breve, una separazione tra la disciplina del SUAP, di competenza esclusiva statale, e gli altri ambiti di intervento più precisamente in materia di attività produttive. Ma procediamo con ordine.

Nella prima fase di applicazione del SUAP (1998-2008), le Regioni erano chiamate, nell'ambito delle proprie competenze e in attuazione dell'art. 23 del decreto legislativo n. 112/1998, alla funzione di assistenza delle imprese e di stimolo e coordinamento delle amministrazioni anche per una migliore applicazione dello Sportello. In tale contesto, merita di essere ricordato l'accordo siglato in sede di Conferenza Unificata del 1° luglio 1999, che ha puntualizzato anche il ruolo dell'ente regionale, ma anche (e soprattutto) la prima pronuncia della Corte Costituzionale sul SUAP.

Nello specifico, la lettera C del predetto accordo disponeva: *"Alle Regioni è attribuita dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 112/98 un'importante funzione nell'assistenza alle imprese, oltre alla funzione loro propria di stimolo e coordinamento delle amministrazioni e degli enti da esse vigilati. E' di estrema importanza, per agevolare l'avvio degli sportelli unici e l'applicazione delle procedure semplificate, che le Regioni si attivino anche nello svolgimento delle ulteriori funzioni loro attribuite:- l'individuazione, ai sensi dell'art. 6, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/98, degli "impianti di struttura semplice", per i quali il termine di conclusione del procedimento è abbreviato; - la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate, che esonerano le imprese ivi localizzate, dall'acquisizione delle autorizzazioni concernenti l'utilizzazione dei servizi presenti. Le Regioni possono inoltre promuovere ed incentivare l'esercizio delle funzioni associate in materia."*

Nella sentenza n. 376/02 il giudice delle leggi chiariva che l'utilizzo della delegificazione in una materia di competenza regionale (quale quella delle attività produttive) non ha alcun effetto (abrogativo o invalidante) sulle leggi regionali, né costituisce un vincolo per il legislatore regionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 376/2002, *Considerato in diritto* n. 6), restando distinte le competenze e le responsabilità delle amministrazioni coinvolte nel procedimento (Corte Costituzionale, sentenza n. 376/2002, *Considerato in diritto* n. 8); in relazione al nuovo riparto di

competenze la Corte precisava che *“l'eventuale incidenza delle nuove norme costituzionali, in termini di modifiche delle competenze rispettive di Stato e regione, sarebbe infatti suscettibile di tradursi solo in nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della regione o dello Stato, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione”*.

Le Regioni hanno quindi svolto un importante compito nel coordinare, incentivare e dare impulso alla realizzazione dello Sportello Unico, tenendo in considerazione la propria specificità territoriale, tanto che il primo periodo è stato caratterizzato da un forte impegno regionale sia in termini legislativi sia in termini di indirizzi attuativi.

La riforma del SUAP ad opera dell'art. 38 del decreto-legge n. 112/2008 è stata però interpretata da alcune Regioni come un mancato riconoscimento da parte dello Stato della legislazione regionale in materia e dell'importante ruolo sopradescritto, dal momento che non si è prevista un'intesa in sede di Conferenza Unificata per l'approvazione del relativo regolamento, ma solo il parere di questo organismo (art. 38, comma 3). Tale assunto è stato tuttavia smentito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 15/2010, la quale ha fatto rientrare nella competenza esclusiva statale la disciplina dello Sportello Unico, come materia ascrivibile alla lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale).

Nel “nuovo” SUAP, quale potrebbe essere il “campo di azione” delle Regioni? Sebbene la disciplina dello Sportello rientri, come ricordato, nell'ambito delle competenze esclusive statali, ciò non esclude che gli enti regionali, nell'esercizio della propria competenza in materia di attività produttive e nelle funzioni conferite (*ex d.lgs. n. 112/1998*), possano intervenire legislativamente per dare impulso e sostegno all'attuazione alla riforma “imposta” dallo Stato, dal momento che il suo fallimento non solo comporta una serie di effetti giuridici, tra cui il commissariamento dei Comuni inadempienti, ma anche economici, in termini di minore sviluppo del territorio regionale. A ciò si aggiunga l'obbligo di recepimento a livello regionale della direttiva c.d. servizi nelle materie di competenza, che delinea lo Sportello Unico come lo strumento principe della semplificazione amministrativa.

Entro tali confini, sembra configurarsi un “ruolo necessario” delle Regioni, le quali, pur non avendo competenza diretta, devono attivarsi per non inficiare le proprie politiche; una sorta di “collaborazione indiretta” con lo Stato per una migliore applicabilità della riforma.

Lo stesso legislatore statale sembra essere consapevole di questo “ruolo necessario” delle Regioni per l'efficacia dell'attuazione della riforma del SUAP, poiché ha inserito con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, un ulteriore comma *3-bis* all'art. 38, che così dispone: *“Per i comuni che, entro la data del 30 settembre 2011 prevista dall'articolo 12, comma 7, del regolamento di cui al decreto del Presidente della*

Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, non hanno provveduto ad accreditare lo sportello unico per le attività produttive ovvero a fornire alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio gli elementi necessari ai fini dell'avvalimento della stessa, ai sensi dell'articolo 4, commi 11 e 12, del medesimo regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010, il prefetto invia entro trenta giorni una diffida e, sentita la regione competente, nomina un commissario ad acta, scelto in relazione alle specifiche situazioni, tra i funzionari dei comuni, delle regioni o delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura competenti per territorio, al fine di adottare gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono individuate le eventuali misure che risultino indispensabili per attuare, sul territorio nazionale, lo sportello unico e per garantire, nelle more della sua attuazione, la continuità della funzione amministrativa, anche attraverso parziali e limitate deroghe alla relativa disciplina".

In tal modo è stato previsto il coinvolgimento regionale nel caso di commissariamento di un Comune che non abbia preceduto all'accreditamento o all'avvalimento delle Camere di Commercio.

4.2 L'attuazione del SUAP nella Regione Veneto

4.2.1 Sul piano amministrativo

4.2.1.1 Premesse

Nella Regione Veneto dal **29 marzo 2011** è possibile dare inizio ad un'attività imprenditoriale soggetta a SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) esclusivamente attraverso invio telematico allo Sportello Unico Attività Produttive (SUAP) gestito dai Comuni o dalle Camere di commercio. A tal fine è necessario collegarsi al portale www.impresainungiorno.gov.it. nel quale è pubblicato l'elenco dei SUAP comunali accreditati e operativi on line a partire dalla data sopraindicata. Per i Comuni non ancora accreditati, il ruolo di Sportello comunale è assunto temporaneamente dalla Camera di commercio territorialmente competente.

Dal **1° ottobre 2011** la modalità di invio telematico è stata estesa anche ai procedimenti soggetti ad autorizzazione. Il SUAP è così l'unico soggetto pubblico di riferimento per tutti i procedimenti che hanno ad oggetto l'esercizio di attività produttive, comprese le attività di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE e tutte le vicende afferenti gli impianti produttivi. La Regione Veneto sta lavorando in sinergia con ANCI ed Unioncamere del Veneto per favorire la piena operatività del sistema e coinvolgere in un'unica procedura via web tutti gli Enti competenti per l'avvio e la modifica di un'attività produttiva. In tal modo si potrà conseguire un'effettiva riduzione degli oneri burocratici che gravano sull'imprenditore e sostenere la competitività del sistema produttivo veneto. A tal fine è stata elaborata una modulistica di riferimento, semplificata ed unificata a livello

regionale, attinente ai principali procedimenti di competenza comunale soggetti a SCIA. Questa modulistica viene implementata e aggiornata in modo continuativo con riferimento a tutto il settore delle attività produttive e può essere utilizzata dai SUAP.

4.2.1.2 Il protocollo d'intesa tra Regione Veneto, Camere di commercio venete, Unioncamere del Veneto ed ANCI Veneto sottoscritto in data 23 settembre 2011

Ad agosto 2011 nel Veneto erano 115 i comuni che avevano accreditato il proprio SUAP e circa 100 quelli "silenti" che non avevano provveduto a comunicare alla Camera di commercio neppure le informazioni minime per rendere operativa la delega automatica di cui all'art. 4 comma 11 del D.P.R. 160/2010, mentre erano oltre 350 i comuni che si avvalevano della Camera di commercio.

In tale contesto si inseriva l'attività svolta dalla Regione, che da tempo aveva sviluppato una piattaforma tecnologica per la gestione delle pratiche di sportello unico e la pubblicazione su web di tutte le informazioni connesse, attraverso un portale unico regionale, per l'accesso da parte di cittadini, aziende e professionisti. Questo gestionale, rispondente alle specifiche tecniche di cui all'Allegato al D.P.R. 160/2010, veniva distribuito gratuitamente, ai sensi della legge regionale n. 54 del 1988, ai Comuni interessati previa sottoscrizione di apposita convenzione.

Nel contempo le Camere di commercio, in attuazione del D.P.R. 160/2010, pur essendo già in grado di permettere alle imprese la presentazione della SCIA contestuale alla Comunicazione Unica presso il Registro Imprese, che la trasmette immediatamente in modalità telematica al SUAP territorialmente competente, avevano sviluppato un applicativo evoluto per la gestione delle pratiche di sportello unico relative ai Comuni che non avevano istituito il SUAP o il cui Sportello Unico non rispondeva ai requisiti previsti dall'Allegato tecnico al D.P.R. 160/2010. Tale applicativo era suscettibile di essere esteso anche alla gestione delle pratiche di sportello unico relative ai Comuni che avevano attestato o attesteranno la sussistenza in capo ai SUAP del proprio territorio dei requisiti sopraccitati.

L'art. 12 comma 3 del D.P.R. 160/2010 prevede che il Governo, le Regioni e gli Enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, possano promuovere intese e concludere accordi sia al fine di definire modalità di cooperazione organizzativa e gestionale per la funzionalità e l'operatività del sistema degli sportelli unici e per l'attivazione di strumenti di controllo, che per assicurare la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, quantomeno in ambito regionale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub procedimenti.

La Regione Veneto, le Camere di commercio venete, Unioncamere del Veneto ed ANCI Veneto, proprio in attuazione del suddetto principio di leale collaborazione, in data 23 settembre 2011 hanno quindi sottoscritto un protocollo d'intesa, approvato con D.G.R. n. 1309 del 3 agosto 2011, con l'obiettivo di superare la fase transitoria, che vedeva la gestione del SUAP essenzialmente in

capo alle Camere di commercio, tramite una serie di azioni di accompagnamento dei comuni del Veneto nel processo di accreditamento del SUAP comunale, per garantire un rapporto diretto tra impresa e comune, nella consapevolezza che il buon funzionamento della rete degli sportelli unici costituisce una importante azione di semplificazione amministrativa nonché uno strumento fondamentale per favorire l'insediamento di attività e di imprese nel territorio veneto.

Per realizzare tale obiettivo le parti si sono impegnate a svolgere, in stretta collaborazione, una serie di attività rivolte sia alle Amministrazioni comunali che alle imprese, coinvolgendo anche le Associazioni di categoria e gli ordini professionali. Tali attività si sostanziano nell'informazione sul territorio in merito alle piattaforme tecnologiche utilizzabili e alla loro interoperabilità, nella creazione di una banca dati regionale comprensiva dell'elenco delle attività produttive, della modulistica semplificata e delle istruzioni per la corretta gestione degli adempimenti a carico delle imprese, nell'istituzione di un apposito gruppo tecnico di lavoro a composizione variabile, a seconda dei procedimenti interessati, con il compito, appunto, di predisporre la modulistica e le schede procedurali da mettere a disposizione delle piattaforme utilizzabili. Il protocollo prevede, altresì, il coinvolgimento, anche tramite la sottoscrizione di appositi accordi, di tutti gli enti e i soggetti terzi coinvolti nei singoli procedimenti, quali Province, ASL, ARPAV, Vigili del Fuoco, Soprintendenze, ecc.

In tale contesto è risultato particolarmente significativo il progetto avviato con Unioncamere del Veneto e le Camere di commercio venete, con l'obiettivo di garantire uniformi procedure amministrative sul territorio regionale e fungere da modello di riferimento per lo sviluppo di analoghe esperienze a livello nazionale. Tale progetto ha registrato il coinvolgimento attivo degli oltre 450 comuni che, attualmente, provvedono alla gestione telematica del SUAP tramite delega alla Camera di commercio territorialmente competente.

4.2.1.3 La convenzione tra Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, Ministero dello Sviluppo Economico, Regione Veneto ed Unioncamere del Veneto sottoscritta in data 9 ottobre 2012

L'art. 12 del decreto-legge 9 febbraio 2012 n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito con la legge 4 aprile 2012, n. 35, al comma 1, prevede che le Regioni, le Camere di commercio, i Comuni e le loro associazioni, le agenzie per le imprese ove costituite, le altre amministrazioni competenti e le organizzazioni e le associazioni di categoria interessate possano stipulare convenzioni, su proposta dei Ministri per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e dello Sviluppo Economico, sentita la Conferenza unificata Stato, Regioni ed Autonomie Locali, per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a

partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti, dandone preventiva ed adeguata informazione pubblica.

Il comma 2 del citato articolo prevede, inoltre, che il Governo possa emanare, entro il 31 dicembre 2012, tenuto conto dei risultati della sperimentazione, sentita la Conferenza Unificata e previo parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dei regolamenti al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

"a) semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative anche mediante la previsione della conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalità asincrona;

b) previsione di forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra ANCI, Unioncamere, Regioni e Portale nazionale impresa in un giorno in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio;

c) individuazione delle norme da abrogare a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti e di quelle tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese."

Il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 individua il SUAP quale unico punto di accesso territoriale per tutti i procedimenti che hanno ad oggetto l'esercizio di attività produttive, comprese le attività di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE, e tutte le vicende afferenti gli impianti produttivi. Il medesimo D.P.R. stabilisce, altresì, che le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività e i relativi elaborati tecnici ed allegati siano presentati, esclusivamente in modalità telematica, al SUAP del Comune competente per il territorio. Il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre Amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione ed è lo stesso SUAP che assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva. Il portale www.impresainungiorno.gov.it svolge la funzione di raccordo tra le infrastrutture e le reti già operative per lo scambio informativo e l'interazione telematica tra le Amministrazioni e gli Enti interessati, assicurando il collegamento ed il reindirizzamento ai sistemi informativi già realizzati e garantendo l'interoperabilità tra Amministrazioni.

L'attuazione del SUAP incide, quindi, in modo sostanziale sull'organizzazione complessiva del Comune con particolare riguardo ai seguenti principali requisiti:

- il SUAP è l'unico punto di contatto con l'interessato e con gli altri Enti ed uffici coinvolti in tutte le fasi dei procedimenti inerenti l'attività di impresa, in qualsiasi settore sia essa operante (agricoltura, industria, artigianato, commercio, servizi);
- tutti i contatti tra il SUAP e il richiedente devono essere esclusivamente telematici;
- il SUAP deve coordinare le fasi endo-procedimentali di competenza dei vari uffici ed Enti esterni nell'ambito del procedimento unico;
- tutti i contatti tra il SUAP e gli altri uffici ed Amministrazioni interessate al procedimento devono essere altrettanto telematici;
- deve essere garantita la connessione telematica dei dati della cosiddetta "Comunica" che l'impresa presenta presso il Registro Imprese della CCIAA ed il SUAP;
- devono essere garantiti i tempi di conclusione dei procedimenti previsti dal regolamento per i procedimenti unici;
- deve essere assicurata all'interessato la possibilità di pagare telematicamente tutti gli oneri derivanti dai procedimenti unici (di competenza di tutti gli Enti ed uffici coinvolti).

Il SUAP quindi, tenendo conto anche di quanto previsto dal predetto D.P.R., gestisce a regime i procedimenti in forma esclusivamente telematica secondo i requisiti tecnici previsti nel relativo allegato ed, in particolare:

- predisporre la strumentazione e gli assetti tecnologici necessari per l'inoltro telematico delle istanze per i procedimenti unici da parte delle imprese e dei loro interlocutori (Associazioni e professionisti);
- consente la possibilità attraverso il portale di effettuare il pagamenti on-line di tutte le spese istruttorie per i procedimenti SUAP e le modalità (telematiche) per riversare le quote di competenza ai diversi Enti ed uffici;
- adegua i software e le procedure di protocollazione, fascicolazione e archiviazione per la gestione dei procedimenti unici telematici del nuovo SUAP, nonché verifica ed adegua tutti gli aspetti inerenti la PEC per garantire lo scambio di documentazione esclusivamente in formato telematico con altri uffici del comune e con le altre PP.AA. che interagiscono nei procedimenti;
- adegua il software per la gestione dei nuovi procedimenti e per la ricezione tramite portale delle istanze telematiche: rivede altresì tutti i back-office degli altri uffici comunali per consentire il dialogo con il software del SUAP e tutti i passaggi procedurali necessari;
- integra i software di back-office e del SUAP con un nuovo sistema di protocollazione in modo da poter dialogare con il portale;
- verifica le compatibilità tecnologiche volte alla gestione e all'archiviazione delle istanze e dei procedimenti telematici (capienza server, capacità e velocità di ricezione della documentazione telematica) anche al fine di definire uno standard di riferimento;

- verifica l'adeguatezza della strumentazione hardware degli uffici e prevede l'acquisizione delle strumentazioni necessarie (PC, monitor più grandi, plotter per stampa, etc.);
- rivede l'organizzazione degli uffici interessati in funzione di un assetto di gestione necessariamente diverso da quello attuale basato sul cartaceo.

Alla luce dei risultati positivi già conseguiti con il protocollo d'intesa di cui al paragrafo precedente, i Ministri per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e dello Sviluppo Economico hanno proposto alla Regione Veneto e ad Unioncamere del Veneto la sottoscrizione di una convenzione, avente ad oggetto un percorso di sperimentazione per l'avvio a regime del SUAP telematico, ai sensi del citato art. 12 del decreto legge n. 5/2012. Tale convenzione, ravvisata l'urgenza di avviare la fase di sperimentazione, è stata sottoscritta il giorno 9 ottobre 2012 a Roma dai rappresentanti dei Ministri per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e dello Sviluppo Economico, dal Dirigente regionale della Direzione Industria e Artigianato e dal rappresentante di Unioncamere del Veneto, e successivamente ratificata con D.G.R. n. 2133 del 23 ottobre 2012. L'urgenza della sottoscrizione è stata determinata anche dalla circostanza che la Regione Veneto è stata individuata, assieme alla Regione Abruzzo e alla Regione Toscana, tra le tre Regioni in cui poter avviare e portare a termine con risultati positivi il percorso di sperimentazione. L'obiettivo è quello di attivare un "percorso sperimentale di semplificazione amministrativa per le imprese" che porterà ad una graduale riduzione dell'utilizzo delle pratiche cartacee per pervenire, alla fine del percorso di sperimentazione, ad una modalità esclusivamente telematica di gestione dei procedimenti che interessano le imprese. La messa a regime di uno sportello on line incentiverà la trasparenza, la responsabilità e l'efficienza nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese. Per realizzare tale obiettivo le parti si impegnano, anche con iniziative comuni, a svolgere attività di informazione, sensibilizzazione e formazione sul territorio in merito all'utilizzo del portale www.impresainungiorno.gov.it, con particolare riferimento al patrimonio informativo (adempimenti delle imprese connessi all'avvio e alla gestione dell'attività economica di interesse, procedimenti da attivare e documentazione da fornire allo Sportello), già predisposto e validato dalla Regione e dal Sistema camerale, nonché agli strumenti per la gestione delle funzioni informatiche di accettazione e di gestione di una pratica telematica realizzati dal Sistema camerale nel rispetto delle norme di legge. Vengono inoltre ribaditi in questa nuova prospettiva gli impegni già assunti da Regione Veneto ed Unioncamere del Veneto nel protocollo d'intesa di cui al paragrafo precedente.

4.2.2 Sul piano legislativo

Sul B.U.R. n. 110/2012 è stata pubblicata la Legge Regionale n. 55 del 31 dicembre 2012, che nel suo capo I introduce procedure urbanistiche semplificate in materia di Sportello unico per le attività produttive di cui al DPR 7 settembre 2010, n. 160 "Regolamento per la semplificazione ed il

riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", decreto che ha abrogato la previgente disciplina dettata dal DPR n. 447/1998.

A tal proposito vale la pena di ricordare quali sono disposizioni della legge urbanistica regionale che attualmente si occupano di Sportello unico per le attività produttive (SUAP).

Al PAT, l'articolo 13, comma 1 lettera n) della LR n. 11 del 2004, affida il compito di dettare i "criteri per l'applicazione della procedura dello sportello unico per le attività produttive, di cui al decreto del Presidente della Repubblica... in relazione alle specificità territoriali del comune", mentre la Giunta regionale, ai sensi dell'art 46 comma 2, deve predisporre appositi "atti di indirizzo e coordinamento" per l'elaborazione dei suddetti criteri, compito cui la Giunta regionale ha adempiuto con la deliberazione n. 832/ 2010 (B.U.R n. 33/2010).

Tuttavia, per i Comuni non ancora dotati di PAT, è l'articolo 48 della LR n. 11 del 2004 ad occuparsi di Sportello unico, includendolo tra le ipotesi di varianti al Piano regolatore che il Comune, in deroga al divieto previsto dal primo comma, può adottare in assenza di PAT (art. 48 comma 7 bis 2) fino al 31 dicembre 2012, termine attualmente fissato dalla LR n. 2 del 2012. Questa normativa di deroga ha trovato larga applicazione e consenso nei Comuni della nostra regione, inducendo la Giunta regionale a trasporla, opportunamente elaborata e aggiornata, sul piano legislativo.

Il Capo I della LR n. 55 del 2012, pertanto, disciplina i procedimenti di Sportello unico per le attività produttive di cui al DPR n. 160/2010, con lo scopo di semplificarne l'applicazione sotto il profilo urbanistico, sia per la pubblica amministrazione che per le imprese che intendono ampliarsi. In particolare vengono individuate tre diverse fattispecie di "interventi di edilizia produttiva ":

- la prima riguarda interventi, tassativamente elencati all'articolo 2, che la norma prevede non configurino variante allo strumento urbanistico, cui si applica la procedura dell'articolo 7 del DPR 160/2010 e che, sotto il profilo edilizio, comportano il rilascio del semplice titolo autorizzativo;
- la seconda attiene gli ampliamenti di attività produttive in zona impropria, o comunque in difformità allo strumento urbanistico, che risultino contenuti entro il limite massimo dell'80 per cento dell'esistente e comunque in misura non superiore a 1.500 mq (articolo 3). Questi interventi sono ammessi "in deroga allo strumento urbanistico" e sono realizzabili con la procedura dell'articolo 7 del DPR 160/2010, ma sono assistiti anche da una deliberazione del Consiglio comunale che ne valuta la ricaduta e l'impatto sul territorio e sul proprio strumento urbanistico;
- la terza, infine, riguarda la procedura per gli interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale e pertanto tutti gli interventi, al di fuori delle ipotesi descritte ai punti precedenti di cui agli articoli 2 e 3, che comportano modifiche allo strumento urbanistico

generale; per questi l'articolo 4 detta una procedura semplificata con modalità e tempi certi per l'approvazione delle varianti.

Per tutti gli interventi di edilizia produttiva è prevista una convenzione con il Comune che deve definire le modalità ed i criteri di intervento "ai fini di un idoneo inserimento dell'intervento nel contesto territoriale " e che, nell'ipotesi, di cui all'articolo 3, dovrà contemplare anche un vincolo di non frazionamento e non mutamento di destinazione d'uso degli edifici produttivi per i quali la deroga allo strumento urbanistico è stata concessa (articolo 5).

Tutti gli interventi autorizzati ai sensi della normativa per lo Sportello unico saranno oggetto di monitoraggio da parte della Regione, cui il Comune dovrà trasmettere un apposito elenco specificando, per ciascun tipo di intervento, il volume o la superficie autorizzati (articolo 6).

Infine l'articolo 7 detta una disciplina transitoria, prevedendo che le istanze presentate al SUAP prima dell'entrata in vigore della nuova legge si concludano secondo la disciplina previgente, salvo che l'interessato espressamente non richieda l'applicazione della nuova normativa regionale.

4.3 Per concludere alcune prospettive

L'attuazione del SUAP è connessa quantomeno a due importanti principi costituzionali, da un lato la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), dall'altro il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Lo Sportello Unico, come affermato, rientra nella strategia di semplificazione e di sviluppo economico e la mancata attuazione o il mancato successo della riforma comporterebbero una lesione al principio dell'art. 41 Cost., dal momento che, in tal caso, il singolo (o l'impresa) non potrebbe avviare la propria attività con procedure rapide ma con un aggravio di tempi e costi. Si veda al riguardo quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 15/2010) in relazione alla "*funzione di coordinamento*" della disciplina statale del SUAP, la quale attraverso un "*procedimento amministrativo uniforme*" consente a cittadini ed imprese di intraprendere un'attività economica, "*ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali*" (Considerato in diritto n. 4.2).

Anche per quanto concerne l'art. 97 Cost. si potrebbe prospettare una lesione al buon andamento, poiché il SUAP mira a realizzare un'organizzazione amministrativa più efficiente ed efficace. Sul significato dell'art. 97 Cost. per la semplificazione si veda il parere del Consiglio di Stato sul Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione 2007, secondo il quale la disposizione

costituzionale sul buon andamento riassume quello di semplificazione organizzativa e amministrativa (Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, parere n. 2024/2007, *Considerato n. 4.2. c*). Il SUAP rappresenta quindi una vera opportunità per lo sviluppo del sistema-paese e, in particolare, per le diverse realtà regionali. L'attuazione della riforma potrebbe comportare effetti positivi in termini di maggiori investimenti economici, dal momento che le imprese avrebbero una facilitazione per l'avvio della propria attività grazie alla struttura dello Sportello Unico, ciò con indubbi riflessi, soprattutto a livello territoriale e non solo nazionale. L'importanza per lo sviluppo economico di procedure semplificate nell'avvio dell'attività di impresa è stata infatti messa in evidenza dalla World Bank, la quale dal 2004 ha adottato, nell'ambito delle statistiche *Doing business*, un indicatore per la misurazione del c.d. *start-up* per le imprese. In particolare per la situazione italiana, sebbene nella classifica *rating* vi sia stato un peggioramento generale (dalla posizione in classifica n. 76 del 2010 alla n. 80 del 2011), per il solo indicatore relativo all'avvio dell'attività per le imprese vi è stato un miglioramento (dal n. 74 del 2010 al n. 68 del 2011), cfr. World Bank, *Doing Business 2010, Reforming through difficult times*, Washington, 9 September 2009; Id., *Doing Business 2011, Making a difference for the entrepreneurs*, Washington, 4 November 2010.

Emerge infine un dato indiscutibile: il "ruolo necessario" delle Regioni in questa *policy*, che può non solo giustificare l'intervento diretto a sostegno dello Sportello Unico per non inficiare le altre politiche rientranti nelle competenze regionali connesse al SUAP, ma anche far pensare ad un rafforzamento a livello territoriale degli obblighi imposti dallo Stato, una sorta di declinazione regionale degli impegni statali per garantire ancora più vincolatività agli stessi. Proprio in questa direzione è andato il contributo della Regione Veneto con il supporto di Unioncamere del Veneto per vincere la sfida di "far funzionare" questa riforma.

5. Il Piano d'azione Entrepreneurship 2020

5.1 Premessa

A conclusione del documento, si ritiene interessante descrivere i contenuti del Piano d'azione della Commissione europea a favore dell'imprenditoria, allo scopo di fornire delle indicazioni sulla strategia comunitaria di rilancio della politica industriale europea.

Il piano d'azione è stato presentato a Bruxelles il 9 gennaio 2013, in seguito ad una consultazione rivolta alle PMI dell'Unione europea, scaduta il 1° ottobre 2012 ed ha l'obiettivo di intervenire per creare un ambiente favorevole alla crescita ed alla prosperità delle imprese, anche attraverso

misure specifiche a sostegno degli imprenditori in erba tra giovani, donne, anziani, migranti e disoccupati.

Si tratta di un testo di carattere politico e non legislativo, che si pone l'obiettivo di mettere al centro la figura dell'impresa e dell'imprenditore, sostituendola progressivamente a quella dello Stato. Nel piano sono state previste delle azioni da adottare a livello comunitario e nazionale per eliminare gli ostacoli esistenti nel settore imprenditoriale e permettere una più rapida uscita dalla crisi economica.

Gli ambiti che richiedono un intervento rapido ed incisivo sono: burocrazia, tassazione, accesso al credito.

5.2 Obiettivi ed ambiti di intervento

L'educazione all'imprenditoria dovrebbe fungere come stimolo alla creazione di imprese. Tale formazione nell'ambito dell'istruzione superiore sarebbe in grado di stimolare la creazione di imprese high-tech e ad alta crescita grazie al sostegno offerto agli ecosistemi imprenditoriali, ai partenariati ed alle alleanze industriali. Si stima infatti che tra il 15% e il 20% degli studenti che partecipano a un programma di mini-impresa nella scuola secondaria avvierà in seguito una propria impresa, cifra molto superiore a quella valida per la popolazione generale.

Il piano d'azione "Imprenditorialità 2020" individua sei ambiti chiave di intervento:

- **costituzione di nuove imprese:** attraverso la partecipazione agli appalti pubblici da parte delle PMI; promuovendo la suddivisione in lotti dei contratti che superano una certa soglia, in modo da permettere la partecipazione delle PMI; riducendo le tempistiche per il rilascio di licenze e documenti per l'apertura di nuove imprese; sfruttando le conoscenze degli imprenditori oggi pensionati, permettendo alla categoria degli anziani di svolgere un ruolo attivo;
- **accesso ai finanziamenti:** la Commissione propone, da un lato, di rafforzare gli strumenti finanziari esistenti, dall'altro, mira a creare un mercato europeo della microfinanza ed a semplificare la fiscalità per consentire alle PMI di ottenere finanziamenti mediante investimenti diretti privati;
- **sostegno nelle fasi cruciali del ciclo vitale dell'impresa:** a fronte del fallimento di circa il 50% delle imprese nel corso dei primi cinque anni, gli Stati membri dovrebbero destinare maggiori risorse per aiutare le nuove imprese a superare questo periodo difficile, grazie ad esempio alla

formazione degli amministratori ed alla costituzione di reti con i pari e con i fornitori e clienti potenziali;

- **sviluppo delle nuove opportunità imprenditoriali dell'era digitale:** data la rapida crescita delle PMI che adottano tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sarebbe auspicabile un maggiore sostegno alle start-up stabilite sul web ed al rafforzamento delle competenze nel settore al fine di aiutare sia gli imprenditori digitali che le imprese più tradizionali;
- **agevolazione del trasferimento di imprese:** ogni anno circa 450 000 imprese con 2 milioni di dipendenti vengono trasferite a nuovi proprietari all'interno dell'Europa, con una perdita stimata di circa 150 000 imprese e 600 000 posti di lavoro; la Commissione propone perciò l'espansione dei mercati per le imprese e l'eliminazione degli ostacoli ai loro trasferimenti transfrontalieri;
- **seconda opportunità per gli imprenditori onesti dopo un fallimento:** il 96% dei fallimenti è dovuta a ritardi nei pagamenti o ad altri problemi pratici. La Commissione propone quindi di spostare l'attenzione dalla liquidazione verso una nuova impostazione che aiuti le imprese a superare le difficoltà finanziarie;
- **semplificazione amministrativa:** la Commissione porterà avanti il suo impegno per la riduzione dell'onere normativo. La Commissione sta infatti analizzando i risultati delle consultazioni sulle norme che gli imprenditori giudicano più gravose per lo sviluppo delle loro attività, al fine di proporre delle iniziative per abolire i requisiti reputati eccessivi o non più necessari.

Con l'adozione del Piano sull'imprenditorialità, la Commissione porterà avanti specifiche **iniziative legislative** ed in particolare:

- la proposta di abolire tutti gli **obblighi di autenticazione** dei documenti e dei certificati per le imprese che operano a livello transfrontaliero;
- la proposta di revisione della direttiva sulle **pratiche commerciali ingannevoli** nei rapporti fra le imprese, dal momento che l'attuale normativa non si è dimostrata sufficientemente efficace;
- la promozione della **fatturazione elettronica** negli appalti pubblici;
- l'elaborazione di una dichiarazione sull'**IVA standard**;
- l'adozione di misure per attuare la **direttiva MIFID** sulla creazione di un mercato azionario e obbligazionario specifico per le PMI.

La Commissione intende inoltre promuovere l'imprenditorialità fra gruppi specifici della popolazione:

- **potenzialità imprenditoriali delle donne:** dal momento che le donne rappresentano solo il 34,4% dei lavoratori autonomi in Europa occorre incoraggiare e sostenere maggiormente la diffusione della cultura dell'imprenditorialità femminile;
- **anziani:** gli imprenditori in pensione dispongono di un prezioso know-how che andrebbe trasferito alle future generazioni al fine di assisterle nell'avvio di un'impresa;
- **migranti:** viste le difficoltà che spesso si trovano ad affrontare sul mercato del lavoro, un'attività autonoma potrebbe costituire per loro un'opportunità preziosa di emancipazione economica e inclusione sociale;
- **disoccupati:** i programmi di sostegno alla creazione di imprese destinati a loro dovrebbero comprendere azioni di formazione, servizi di consulenza e tutoraggio.

5.3 Attuazione del Piano

Già a partire dal 2013 la Commissione intende procedere all'attuazione del piano d'azione, collaborando strettamente con gli Stati membri, le organizzazioni di imprese e le parti interessate. L'attuazione del piano e delle sue azioni chiave saranno seguite dalla Commissione attraverso il meccanismo di governance della politica industriale e competitività e quello dello **Small Business Act**, includendo come facenti parte della dimensione esterna anche i Paesi candidati, potenziali candidati e del vicinato. La rete dei **garanti nazionali per le PMI** dovrà giocare, insieme al loro omologo europeo, un ruolo particolare nell'assicurare che siano raggiunti progressi relativamente alle misure proposte. Gli Stati membri sono invitati a presentare una relazione sui progressi delle azioni chiave previste dal piano raggiunti nel contesto dei loro Programmi di riforma nazionali nel quadro del Semestre europeo.