



Ufficio Legislativo e Affari Giuridici

Ufficio Politiche Contrattuali e del Lavoro

Roma, 22 settembre 2009

Alle Organizzazioni Regionali
e Provinciali CONFESERCENTI

Ai Responsabili territoriali ANVA

**Ai Responsabili Uffici Politiche del
Lavoro**

Loro sedi ed indirizzi

Prot.n. 4150.11/2009 GDA/EM

Oggetto: Obbligo di presentazione del DURC in relazione all'esercizio dell'attività di commercio sulle aree pubbliche.

L'art. 11-bis della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", in vigore dal 5 agosto 2009, è intervenuto a modifica dell'art. 28 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, aggiungendo un comma 2-bis, ai sensi del quale **l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cui al comma 1 è soggetta alla presentazione da parte del richiedente del documento unico di regolarità contributiva (DURC)**, di cui all'articolo 1, comma 1176, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La norma prevede che, entro il 31 gennaio di ciascun anno successivo a quello del rilascio dell'autorizzazione, il Comune, avvalendosi anche della collaborazione gratuita delle Associazioni di categoria riconosciute dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, verifichi la sussistenza del documento;

L'art. 11-bis interviene altresì a modifica dell'art. 29, comma 4, del D. Lgs. n. 114/98, aggiungendo la lettera c-bis). Ne risulta che **l'autorizzazione di cui si è detto è revocata "nel caso di mancata presentazione iniziale e annuale del DURC di cui al comma 2-bis dell'art. 28"**.

L'autorizzazione di cui si tratta è quella relativa al commercio sulle aree pubbliche, sia esso svolto su posteggi dati in concessione per dieci anni o su qualsiasi area purché in forma itinerante; la stessa autorizzazione, come è noto, abilita alla partecipazione alle fiere che si svolgono sia nell'ambito della Regione cui appartiene il Comune che l'ha rilasciata, sia nell'ambito delle altre Regioni del territorio nazionale.

Sull'applicazione della norma si sono poste **varie e rilevanti problematiche**, tuttora irrisolte, attendendosi un intervento da parte degli Enti aventi specifica competenza nel settore, a partire dal Ministero del Lavoro, senza escludere i Comuni, attraverso la propria Associazione rappresentativa a livello nazionale, fino all'INPS ed all'INAIL.

La Confesercenti ha all'uopo chiesto ed ottenuto un incontro, svoltosi lo scorso 11 settembre alla presenza dei Responsabili tecnici del Ministero, dell'INPS e dell'INAIL, nell'ambito del quale sono state discusse le riferite problematiche, sulle quali Vi informiamo, rimanendo comunque in attesa di risposte ed indicazioni ufficiali.

Trattasi quindi di riflessioni e soluzioni ancora "mobili" e rispetto alle quali Vi terremo tempestivamente informati degli ulteriori sviluppi.

Questioni inerenti l'applicabilità della norma

In seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, che ha modificato l'art. 117 della Costituzione, la potestà legislativa esclusiva in materia di commercio è stata attribuita alle Regioni, le quali disciplinano autonomamente l'attività di commercio su aree pubbliche, assoggettandola a regimi autorizzatori riferibili a propria legislazione, formalmente distinta dall'art. 28 del D. Lgs. n. 114/98.

I casi emblematici sono riferibili, in particolare, alle Regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia.

La Toscana, con legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio), all'art. 113, stabilisce che, dalla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione della medesima legge (approvato con DPGR 1 aprile 2009, n. 15/R, ed entrato in vigore il 21 aprile 2009), cessa di avere diretta applicazione nella Regione il D. Lgs. n. 114/98, fatta eccezione per alcune specifiche disposizioni, tra le quali non compaiono quelle che interessano ai fini della questione che ci occupa.

Dunque, in Toscana, sembrerebbe non potersi applicare la nuova disposizione che assoggetta i commercianti su aree pubbliche alla presentazione del DURC.

Tuttavia, con nota del Responsabile P.O. del Settore Disciplina del Commercio, del Turismo e delle Attività Terziarie, la Regione ha chiarito che alle norme statali, di cui al D. Lgs. n. 114/98, che continuano ad applicarsi in Toscana in quanto relative ad aspetti riconducibili alla sfera di competenza legislativa esclusiva statale, vanno oggi ad aggiungersi, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11-bis della legge n. 102/09, l'art. 28, comma 2-bis, e l'art. 29, comma 4, lett. c-bis).

Al contrario, in Friuli Venezia Giulia, con nota del 9 settembre u.s., la Direzione Attività Produttive ha chiaramente affermato che "la novella di cui all'art. 11-bis della legge n. 102/09 non può trovare diretta applicazione nell'ordinamento regionale, senza un esplicito recepimento o rinvio normativo, in quanto si riferisce ad una materia (il commercio e, precipuamente, peculiari procedure nel settore del commercio sulle aree pubbliche) riservata alla potestà esclusiva della Regione".

Ma, se in Toscana ed in Friuli la disapplicazione (fatta salva la richiamata interpretazione del Responsabile P.O. del Settore DCTAT della Regione Toscana) del D. Lgs. n. 114 discende da una previsione di legge espressa, **anche in tutte quelle Regioni che abbiano previsto per il commercio su aree pubbliche una disciplina autonoma, in particolare con riferimento al rilascio dell'autorizzazione, la nuova norma rischia di rivelare profili di inapplicabilità, specie qualora, in caso di revoca del titolo, gli interessati ricorrano dinanzi ai competenti Organi di giustizia.**

Diversa sembra essere la situazione nella Regione **Liguria**, dove la legge 2 gennaio 2007, n. 1, all'art. 159, stabilisce che "per tutti gli aspetti non espressamente disciplinati dalla presente legge continuano a trovare applicazione le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 114/1998".

Questioni inerenti l'applicazione della norma

1. Riferimenti al DURC.

Il DURC, come è noto, è il certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesta contestualmente la regolarità di un'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento.

A decorrere dal 1° luglio 2007, ai sensi del comma 1175 della legge n. 296/06, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva.

A quel documento, le cui modalità di rilascio sono stabilite dal Dm 24 ottobre 2007, fa richiamo l'art. 11-bis della legge n. 102.

Orbene, i titolari di autorizzazione relativa all'esercizio del commercio su aree pubbliche, come è ovvio, possono esercitare l'attività come ditta individuale, senza l'apporto di alcun soggetto, ovvero mediante l'ausilio di coadiutori familiari o dipendenti.

Nel primo caso, il titolare dell'autorizzazione avrà esclusivamente una propria posizione contributiva presso l'INPS, mentre nella seconda ipotesi i coadiutori e dipendenti saranno iscritti presso l'INAIL.

Di conseguenza, **non esiste tecnicamente la possibilità del rilascio di un DURC** (documento che, come si è detto, attesta contestualmente la regolarità dell'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS ed INAIL) **per il commerciante su aree pubbliche che operi quale imprenditore individuale senza coadiutori e/o dipendenti.**

Considerata però la ratio legis, che è quella di condizionare l'esercizio dell'impresa alla regolarità contributiva di chi la gestisce, si potrebbe ritenere, fuori dalle qualificazioni formali, che il riferimento al DURC possa valere anche ai fini della presentazione di un "certificato di regolarità contributiva" rilasciato dall'INPS (ma si attende, in tal senso, un apposito chiarimento da parte delle competenti Autorità).

2. Vecchie e nuove autorizzazioni.

1. Ulteriore incertezza deriva dal fatto che **la norma di cui all'art. 11-bis della legge n. 102/09 pare assoggettare alla presentazione del DURC solo le nuove autorizzazioni, richieste a far data dall'entrata in vigore della stessa legge n. 102** (è previsto infatti l'obbligo di presentazione del documento unico di regolarità contributiva da parte del richiedente l'autorizzazione).

L'interpretazione cui sembra potersi accedere è la seguente:

a) **Soggetti già autorizzati alla data di entrata in vigore della legge.**

- ai soggetti già titolari di autorizzazione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche (su posteggio, in forma itinerante, con titolo valido per la partecipazione a fiere) non dovrebbe poter essere richiesta dai Comuni la presentazione di alcun documento, sia esso il DURC o un certificato INPS di regolarità contributiva. Solo successivamente, entro il 31 gennaio di ciascun anno, i Comuni verificheranno la regolarità delle posizioni contributive.

b) **Soggetti richiedenti una nuova autorizzazione.**

b.1) Ai soggetti che richiedano per la prima volta un'autorizzazione, e che dunque non siano iscritti ad alcuna gestione INPS od INAIL, non dovrebbe, ovviamente, poter essere richiesto alcun documento attestante la regolarità delle posizioni contributive;

b.2) ai soggetti che siano già titolari di altra autorizzazione, ad esempio per un diverso posteggio o in forma itinerante, e che dunque già sono iscritti alle gestioni INPS e/o INAIL, i Comuni potranno chiedere, come previsto dalla nuova legge, la produzione del DURC o del certificato INPS di regolarità contributiva.

c) **Subingressi.**

Coloro che subentrino nella proprietà o nella gestione di un'azienda la cui attività sia già stata autorizzata si troveranno, a seconda dei casi, nelle condizioni di cui alle precedenti lettere **b.1)** o **b.2)** .

3. Attività di controllo da parte dei Comuni.

La disposizione di cui al comma 2-bis dell'art. 28 del D. Lgs. n. 114/98 prevede, come si è detto, che, **“entro il 31 gennaio di ciascun anno successivo a quello del rilascio dell'autorizzazione, il Comune, avvalendosi anche della collaborazione gratuita delle Associazioni di categoria riconosciute dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, verifica la sussistenza del documento”**.

Detta previsione appare come una prescrizione rivolta ai Comuni, ai quali spetta assicurare che entro il 31 gennaio di ciascun anno successivo a quello del rilascio dell'autorizzazione venga effettuata la verifica della sussistenza dei requisiti di regolarità contributiva in capo ai titolari delle autorizzazioni per il commercio su aree pubbliche.

Ciò non dovrebbe comportare alcun obbligo, da parte delle imprese, di presentazione di documenti (DURC o certificati di regolarità contributiva).

Per ciò che concerne il momento del controllo, la data del 31 gennaio appare quale termine entro il quale al Comune è ineludibilmente richiesta l'effettuazione della verifica della regolarità delle posizioni contributive. Ciò non toglie che i Comuni possano effettuare in ogni momento controlli, calendarizzate o a campione, cui, in caso di accertamento di posizioni di irregolarità non sanata secondo le pertinenti procedure, potrà conseguire la revoca dell'autorizzazione.

Infine, è tutta da esplorare l'area della collaborazione con i Comuni delle Associazioni riconosciute dal CNEL con riferimento alla verifica della sussistenza dei requisiti di regolarità contributiva.

Cordiali saluti,

