



Ministero della Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER IL MERCATO, LA CONCORRENZA, IL
CONSUMATORE, LA VIGILANZA E LA NORMATIVA TECNICA
Divisione IV – Promozione della concorrenza e
semplificazioni per le imprese

Risoluzione n. 398596 del 26 settembre 2017

OGGETTO: Attività di commercio sulle aree pubbliche – Presentazione del DURC - Quesito

Si fa riferimento al quesito pervenuto per e-mail con il quale codesto Comune chiede chiarimenti in merito all'obbligatorietà della presentazione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) ai fini dell'esercizio dell'attività di commercio sulle aree pubbliche.

Nello specifico, fa presente che ai sensi dell'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 le Regioni possono stabilire che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività in discorso sia soggetta alla presentazione del DURC.

Fa presente, altresì, che la Regione (...), in attuazione della normativa statale sopra richiamata, ha previsto, all'articolo 4-bis, comma 1, della L.R. (...), che l'attività di commercio sulle aree pubbliche, sia su posteggio che itinerante, sia soggetta al requisito della regolarità contributiva nei confronti di INPS, INAIL o di altri istituti previdenziali.

Evidenzia, infine, che al riguardo non tutte le Regioni italiane hanno dato attuazione a quanto stabilito dal citato articolo 4 del d.lgs. n. 114 (...).

Stante quanto sopra, chiede di conoscere quali sanzioni siano applicabili al soggetto che, non obbligato dal Comune competente al possesso del DURC in quanto situato in una Regione che non prevede tale obbligo, esercita il commercio in forma itinerante in una Regione nella quale invece è previsto l'obbligo di regolarità contributiva.

Chiede, in particolare, se possano essere considerate applicabili nella fattispecie le sanzioni di cui all'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 114, ossia sanzione pecuniaria e confisca della merce e delle attrezzature.

Evidenzia, in ultimo, che la contemporanea presenza sul territorio regionale di operatori economici che non siano tutti soggetti agli stessi requisiti non può che tradursi in un chiaro elemento distorsivo della concorrenza.

A riguardo, la scrivente Direzione Generale rappresenta quanto segue.

In via preliminare, precisa che l'articolo 11-bis, comma 1, lettera a) del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha sostituito



il comma 2-bis dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 114 del 1998, il quale è stato poi successivamente sostituito dall'articolo 2, comma 12, lettera a) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 a decorrere dal 1 gennaio 2010.

Il citato comma 2-bis attualmente vigente dispone quanto segue: “Le regioni, nell'esercizio della potestà normativa in materia di disciplina delle attività economiche, possono stabilire che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cui al comma 1 sia 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. In tal caso, possono essere altresì stabilite le modalità attraverso le quali i comuni, anche avvalendosi della collaborazione gratuita delle associazioni di categoria riconosciute dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, possono essere chiamati al compimento di attività di verifica della sussistenza e regolarità della predetta documentazione. L'autorizzazione all'esercizio è in ogni caso rilasciata anche ai soggetti che hanno ottenuto dall'INPS la rateizzazione del debito contributivo. Il DURC, ai fini del presente articolo, deve essere rilasciato anche alle imprese individuali”.

Le Regioni, pertanto, nell'esercizio della potestà normativa in materia di disciplina delle attività economiche, possono stabilire che il rilascio dell'autorizzazione per esercitare il commercio sulle aree pubbliche sia assoggettato alla regolarità contributiva attestata dal DURC.

In mancanza, però, di una normativa regionale che lo preveda, non esiste il vincolo alla presentazione del DURC per ottenere l'autorizzazione al commercio sulle aree pubbliche.

La circostanza che non tutte le Regioni hanno disciplinato in base a quanto disposto dal citato comma 2-bis dell'articolo 28, ha determinato una situazione di disomogeneità, soprattutto in considerazione del fatto che il commercio sulle aree pubbliche, svolto in forma itinerante può essere esercitato sull'intero territorio nazionale e che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sulle aree pubbliche abilita anche alla partecipazione alle fiere che si svolgono non solo nell'ambito della regione cui appartiene il comune che l'ha rilasciata, ma anche nell'ambito delle altre regioni del territorio nazionale.

Stante quanto sopra, ad avviso della scrivente, la circostanza che il soggetto in questione è in possesso di un'autorizzazione rilasciata da un Comune ricadente nell'ambito territoriale di una Regione che non ha normato in materia di obbligatorietà del DURC, non consente di applicare la sanzione prevista dall'articolo 29, comma 1, del citato decreto legislativo n. 114, ove il medesimo soggetto eserciti nell'ambito territoriale appartenente ad altra Regione, la cui disciplina normativa prevede invece l'obbligatorietà del DURC.

Va considerato, infatti, che la disciplina nazionale consente solo di subordinare l'autorizzazione alla previa verifica del DURC e, anche se è implicito che il requisito debba essere mantenuto poi nel corso dell'esercizio di tale attività economica, non consente di ricavare dall'assenza di tale requisito una automatica decadenza da tale titolo.

La stessa legge del (...), peraltro, nel suo testo vigente, anche se prevede il possesso del requisito di regolarità contributiva come condizione di esercizio dell'attività (art. 4-bis, comma 1), e non solo per il rilascio di autorizzazione, in realtà prevede come sanzione specifica la sospensione dell'attività (art. 5, comma 1-bis) in attesa della regolarizzazione,



comunque consentita (allo stato della disciplina attualmente vigente e alla luce dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, la stessa sospensione dovrebbe essere preceduta quantomeno da una diffida e da un termine breve che consenta all'impresa di giustificarsi o di regolarizzarsi).

Premesso quanto sopra, quanto alle sanzioni amministrative, occorre premettere che, come ogni norma restrittiva, le relative disposizioni non sono suscettibili di interpretazioni estensive o analogiche, per cui non possono trovare applicazione che per le fattispecie espressamente previste.

In ogni caso l'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 114 si applica solo per attività svolte in assenza dell'autorizzazione e quindi quando l'attività di commercio su area pubblica sia svolta senza aver ottenuto l'autorizzazione specifica o venga svolta anche dopo che l'autorizzazione stessa sia stata sospesa, annullata o revocata (a prescindere se tale mancata autorizzazione o revoca sia dovuta a carenze del DURC o ad altre carenze), mentre non appare applicabile semplicemente e direttamente alla mancanza del DURC.

Occorre, infine e soprattutto, tenere conto che la stessa legge regionale citata non regola il commercio itinerante da parte di abilitati in altre regioni ove il DURC non sia previsto fra i requisiti (e forse non potrebbe neppure farlo, considerato che la valenza nazionale della relativa autorizzazione è già prevista dalla legge statale), ma solo la partecipazione di tali soggetti a fiere e mercati, etc. (art. 4-bis, comma 6), per cui sembra difficile che in assenza di specifiche previsioni possa ricavarsi l'applicabilità di un divieto a tali soggetti per il commercio itinerante e tanto meno di sanzioni.

Stante l'argomento, la presenta nota ed il relativo quesito sono inviati anche alla Regione (...) con preghiera di notificare il Comune in indirizzo, e per conoscenza la Scrivente, in ordine al parere di competenza.

IL DIRETTORE GENERALE
(*avv. Mario Fiorentino*)