

ALLEGATO
"Nota descrittiva"

OGGETTO: Esercizio occasionale dell'attività di vendita su area pubblica: mercatini con partecipazione di "hobbisti".

Regime giuridico per l'esercizio dell'attività di vendita da parte dell'operatore non professionale, cosiddetto "hobbista".

La tipologia dell'operatore non professionale che esercita attività di vendita su area pubblica non costituisce, allo stato attuale, una fattispecie specifica nell'ambito della disciplina del commercio su area pubblica, rientrando a tutti gli effetti nella medesima senza fruire quindi di un regime di particolari esenzioni.

In proposito peraltro la D.G.R. n. 32-2642 del 02/04/2001 - Capo IX prevede l'istituto dell'autorizzazione temporanea idonea, in quanto tale, per la sua flessibilità e limitazione temporale, a regolare l'esercizio occasionale del commercio su area pubblica da parte di soggetti che non sono autorizzati a tale fine quali, ad esempio, i commercianti in sede fissa, gli artigiani che vendano su area pubblica la loro merce prodotta altrove, e, in ultimo, eventuali soggetti che svolgono attività di vendita in modo del tutto sporadico e quindi non professionale, in occasione di fiere, feste, mercati, cosiddetti "hobbisti".

Pertanto il cosiddetto "hobbista", per poter vendere nei mercatini in modo occasionale deve richiedere un'autorizzazione temporanea per ciascuna edizione di svolgimento del mercato.

Autorizzazioni temporanee

Tali autorizzazioni sono rilasciate dal Comune, ai sensi dell'art. 11 c. 4 della l.r. 28/99 in occasione di fiere, feste, mercati o altre riunioni straordinarie di persone, sulla base di criteri e modalità procedurali da definire in sede locale che tengano conto:

- della prescrizione di cui al citato art. 11 c. 4 della legge regionale n. 28/99 secondo cui le autorizzazioni temporanee sono rilasciabili esclusivamente ai soggetti in possesso dei requisiti soggettivi previsti per l'esercizio del commercio dal d.lgs. 114/98. L'esercizio dell'attività a seguito di autorizzazione temporanea è svolto nel rispetto delle norme in materia fiscale;
- del carattere strumentale ed accessorio delle autorizzazioni temporanee rispetto alla manifestazione principale;
- della validità temporale delle stesse autorizzazioni, limitata ai giorni di svolgimento della manifestazione di riferimento;

Referente: Grazia Aimone

- del fine primario della migliore realizzazione della manifestazione principale e dell'ottimizzazione del servizio all'utenza.

Qualora le autorizzazioni temporanee accedano a manifestazioni di carattere commerciale, come tali connotate dalla presenza di forme mercatali variamente denominate ed a cadenza varia, il Comune è tenuto a prevederle nell'atto istitutivo della manifestazione stessa, da assumersi nelle forme e con le garanzie partecipative previste al titolo III capo I della deliberazione succitata e a stabilire criteri e modalità procedurali per il loro rilascio.

Sulla base di quanto previsto dalla legge sul bollo, la domanda per il rilascio dell'autorizzazione va redatta in bollo e il titolo autorizzatorio è rilasciato anch'esso in bollo per ogni singolo mercato a cui si riferisce.

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 11 della l.r. 28/1999 e s.m.i., le stesse, in quanto accessorie, si integrano nelle manifestazioni commerciali in via subordinata rispetto alle autorizzazioni di tipo A e B; in ogni caso non sono consentite manifestazioni commerciali in cui sia precluso l'accesso a chi è in possesso di una autorizzazione di tipo A o B, o sia prevista la sola presenza di autorizzazioni temporanee.

Autorizzazioni temporanee nel caso in cui il mercato sia organizzato con l'ausilio di soggetti privati.

Si richiama in proposito la disposizione di cui al Tit. III, Capo I, n. 8 della DGR 32-2642/2001 per la quale: *"Ferma restando la permanenza in capo al Comune della competenza in ordine all'esercizio di tutte le funzioni giuridico amministrative concernenti il commercio su area pubblica, ivi comprese quelle relative all'istituzione ed alla regolamentazione del funzionamento dei mercati in tutti i loro aspetti, i Comuni provvedono alla gestione dei servizi strumentali allo svolgimento dei mercati stessi, quali smaltimento dei rifiuti, realizzazione e gestione aree a parcheggio o esazione dei tributi, nelle forme previste dalla normativa vigente in materia di ordinamento degli enti locali nonché, con particolare riferimento agli aspetti promozionali, mediante accordi con le associazioni Proloco di cui alla L.R. 7 aprile 2000 n. 36 (Riconoscimento e valorizzazione delle associazioni pro loco), iscritte all'albo provinciale secondo quanto previsto dall'art. 5 della stessa legge o con consorzi o cooperative costituite fra operatori del commercio su area pubblica."*

Tale disposizione consente ai comuni, per una maggiore snellezza ed efficienza operativa, di affidare ai soggetti privati ivi previsti lo svolgimento di attività strumentali all'organizzazione e al funzionamento delle manifestazioni stesse, indicate in modo esemplificativo e quindi non esaustivo.

Ulteriori attività possono pertanto ritenersi ammesse fermo restando che l'atto istitutivo, i criteri di assegnazione dei posteggi, la definizione del regime giuridico di accesso siano preventivamente stabiliti dal Comune e le autorizzazioni temporanee siano dallo stesso rilasciate nel rispetto delle disposizioni vigenti.

La domanda di autorizzazione temporanea deve essere presentata dal soggetto che intende svolgere l'attività di vendita nel mercato di riferimento, in quanto la stessa attività è a lui ascrivibile. E' pertanto da ritenersi escluso che la domanda possa essere presentata dall'associazione a nome proprio ed in unica soluzione.

E' invece da ritenere senz'altro consentito l'affidamento delle operazioni connesse al suddetto adempimento, quali il ricevimento delle domande e l'istruttoria per il rilascio delle autorizzazioni temporanee.

Controllo sulle autorizzazioni temporanee – Banca dati regionale

Ai sensi dell'art. 11 c. 5 della l. r. 28/1999 e smi "È istituita presso la Regione la banca dati delle autorizzazioni temporanee rilasciate dai comuni al fine di censire tutti i soggetti fruitori delle stesse. La Regione mette a disposizione dell'Agenzia delle Entrate e degli enti previdenziali i dati raccolti", per consentire i controlli di competenza.

A tale fine il Comune di svolgimento delle manifestazioni è tenuto a trasmettere agli uffici regionali, all'indirizzo e-mail: commercioeterziario@regione.piemonte.it, **per ogni edizione di svolgimento di ciascun mercatino dell'usato e dell'antiquariato minore:**

- copia di tutte le autorizzazioni temporanee rilasciate;
- modello in formato excel nel quale devono essere indicati i seguenti dati:
 - cognome e nome dell'operatore;
 - codice fiscale dell'operatore;
 - comune di svolgimento della manifestazione;
 - denominazione della manifestazione;
 - giorno o giorni di svolgimento della singola edizione della manifestazione.

Attività di vendita occasionale e secondaria

Avendo rilevato il perdurare di criticità interpretative sui concetti di vendita occasionale e vendita professionale secondaria si richiamano i contenuti della **Nota del 17.10.2011**¹ avente ad oggetto: "*Disposizioni sul commercio su area pubblica - Verifica di regolarità contributivo/fiscale delle imprese del commercio su area pubblica - Indicazioni interpretative e di attuazione.*" e del relativo **Allegato A.**, nei quali è stata illustrata la differenza esistente fra lo svolgimento di attività occasionale e lo svolgimento di attività professionale secondaria/sussidiaria rispetto all'attività principale, sulla base delle indicazioni fornite dall'INPS regionale.

Detta distinzione appare funzionale alla migliore comprensione del fenomeno, largamente diffuso, dell'esercizio dell'attività di vendita nei mercatini, per lo più dell'antiquariato minore, da parte di soggetti che svolgono tale attività in modo occasionale o secondario e alla soluzione delle problematiche relative alla regolarità contributiva e fiscale degli stessi.

Attività occasionale

L'attività occasionale non si configura come attività di impresa.

L'esercizio dell'attività su area pubblica da parte di operatori non professionali, che quindi non esercitano l'attività in forma professionale, né prevalente né sussidiaria, rientra comunque nell'ambito di applicazione della D.G.R. n. 32-2642 del 02/04/2001, la quale prevede (cfr. capo IX), come già ricordato, la possibilità di esercitare l'attività da parte di

¹Cfr: <http://www.regione.piemonte.it/commercio/distribCommerciale/commAreaPubb.htm>

operatori non professionali previa autorizzazione temporanea rilasciata dal Comune dove ha luogo la manifestazione.

In proposito non vi è un numero prestabilito di mercatini al quale l'operatore occasionale può partecipare durante l'anno; peraltro l'attività, per essere occasionale, non deve configurarsi come attività di impresa, con la relativa organizzazione e gestione tipica dell'impresa, e non devono, in particolare, sussistere contemporaneamente i requisiti di personalità, abitudine, professionalità.

In ogni caso la ricorrenza dell'attività (una volta a settimana, o comunque con periodicità cadenzata) esclude l'occasionalità (che si riscontra quando l'attività è puntuale e non ripetuta).

La Direzione regionale INPS ha in proposito precisato che *“Si deve intendere per abituale una attività che è ripetuta nel tempo, almeno per un periodo continuativo. Si deve considerare abituale il commercio su piazza svolto sulla base dell'assegnazione di un posto fisso, anche se non sempre occupato. Certamente non è abituale un'attività svolta occasionalmente, senza cadenze precise (qualche volta nell'anno), ma è abituale la presenza ripetuta in modo regolare (una volta la settimana).”*

Pertanto, per tale ragione, non è consentito ai comuni di rilasciare autorizzazioni temporanee su abbonamento: l'operatore occasionale non potrà partecipare ad alcun “mercatino” se non previa autorizzazione temporanea riferita al singolo giorno di svolgimento del mercato. A questa prescrizione è fatto obbligo ai comuni di conformarsi, anche al fine di evitare il configurarsi di responsabilità per colpa grave o dolo, con le conseguenti implicazioni in sede giudiziaria.

Va in ogni caso ricordato che la previsione dell'apposizione della marca da bollo su istanze, petizioni, ricorsi e relative memorie dirette agli uffici e agli organi dell'Amministrazione dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, tendenti ad ottenere l'emanazione di un provvedimento amministrativo o il rilascio di certificati, estratti, copie e simili è espressamente dettata dalla normativa nazionale e, nello specifico dal D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642 e s.m.i.

Inoltre l'art. 4 dello stesso DPR prevede l'apposizione della marca da bollo sugli atti e sui provvedimenti degli organi dell'amministrazione dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni che vadano rilasciati a coloro che ne abbiano fatto specifica richiesta: né, d'altro canto, il soggetto che realmente esercita l'attività in modo occasionale potrebbe lamentare il reiterato pagamento dell'imposta di bollo perché sarebbe come ammettere il carattere continuativo e quindi “professionale” della propria attività.

Attività d'impresa

Un'attività si configura come attività d'impresa quando è esercitata in modo professionale, con organizzazione di mezzi finalizzati alla realizzazione di un risultato economico. Essa può essere condotta anche in modo individuale: in tal caso l'organizzazione si rinviene dalla sistematicità degli atti di esercizio, quali la regolarità e costanza del tempo di lavoro, l'impiego di strutture e mezzi (propri o in uso), la collocazione sul mercato dei prodotti o servizi oggetto dell'esercizio.

Inoltre l'attività d'impresa può svolgersi in modo prevalente o subsidiario rispetto ad altra attività prevalente.

La prevalenza sussiste solo quando l'attività di impresa è svolta dal soggetto imprenditore con l'impiego prevalente del suo tempo rispetto a quello dedicato ad altra (o altre) attività di rilievo economico.

Occorre tenere presente che, ai fini della valutazione della prevalenza, il criterio del tempo costituisce il parametro fondamentale, giacché può darsi il caso di imprenditore che ricava da attività secondaria un maggior reddito rispetto a quella principale. Quando non vi sia prevalenza ben può parlarsi di attività d'impresa, da considerare, tuttavia, subsidiaria.

Aspetti previdenziali (INPS o altra cassa)

L'assicurazione alla Gestione Commercianti dell'INPS o ad altra cassa è obbligatoria e possibile solo nel caso in cui sussistano i requisiti di personalità, abitudine, professionalità e prevalenza.

Se invece la vendita, pur organizzata in forma di impresa, riveste carattere di sussidiarietà di altra attività principale e non carattere di prevalenza non c'è e non può esserci obbligo di iscrizione previdenziale INPS.

Pertanto, l'attività part-time, salvo sia l'unica attività economica svolta dal soggetto interessato, non comporta iscrizione alla gestione Commercianti INPS, ma soltanto il regolare assolvimento degli obblighi fiscali.

Aspetti fiscali

Considerazioni diverse devono invece essere fatte con riferimento agli aspetti fiscali dell'attività.

L'attività svolta con personalità, abitudine, professionalità ma non in modo prevalente, pur non rilevando ai fini previdenziali, è rilevante ai fini fiscali: infatti presenta i caratteri di continuità e sistematicità tali da non configurare più, ai fini fiscali, un'attività meramente occasionale.

In proposito l'Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale del Piemonte – in materia di attività occasionale e attività secondaria ha precisato che, ai sensi dell'art. 55 del Testo Unico Imposte sui Redditi (DPR n. 917/86), sono redditi d'impresa quelli che derivano dall'esercizio di attività commerciali svolte in modo abituale ancorché non esclusivo.

Il criterio che consente di distinguere un'attività imprenditoriale da un'attività occasionale è l'esercizio in forma abituale, inteso come continuità, sistematicità e professionalità nello svolgimento dell'attività. Non è tuttavia necessario che l'esercizio avvenga in via esclusiva o prevalente rispetto ad un altro tipo di attività.

Di conseguenza, se un lavoratore dipendente o un professionista o imprenditore ogni domenica vende prodotti nei mercati non svolge un'attività occasionale in quanto, pur in assenza di prevalenza, l'attività presenta certamente i requisiti di continuità e sistematicità.

Per l'esercizio di tale attività occorrerà pertanto, pur in assenza di uno specifico obbligo ai fini previdenziali, aprire la partita Iva, tenere le scritture contabili, ove previste dalla normativa tributaria, e dichiarare il reddito conseguito come reddito d'impresa.

In ordine al controllo sulla regolarità fiscale degli operatori occasionali, poiché tale verifica non può essere rimessa al Comune, essendo di competenza dell'Agenzia delle Entrate e necessitando di un esame caso per caso, per ottenere l'autorizzazione alla partecipazione ai mercati l'interessato dovrà esibire il codice fiscale accompagnato da una dichiarazione attestante l'occasionalità della prestazione e l'eventuale attività svolta in via principale.

I singoli Comuni avranno cura di inserire i nominativi degli operatori occasionali e il numero di richieste di autorizzazioni rilasciate nella prevista banca dati regionale, consultabile dall'Agenzia delle Entrate ai fini di eventuali successivi controlli fiscali.

Aspetti relativi alla disciplina del commercio

Come già ampiamente precisato nella presente nota, sotto il profilo amministrativo delle regole del commercio l'attività occasionale può essere svolta solo con autorizzazione temporanea, da richiedere di volta in volta al comune di svolgimento del mercatino.

Se invece l'attività ha il carattere della professionalità, pur se a titolo secondario, la stessa può essere svolta solo con autorizzazione per il commercio su area pubblica a posto fisso o in forma itinerante – autorizzazioni di tipo A o di tipo B.