

Deliberazione della Giunta Regionale 22 marzo 2019, n. 10-8575

Commercio su area pubblica: D.G.R. n. 20-380 del 26 luglio 2010 "verifica annuale di regolarità fiscale e contributiva delle imprese". VARA 2019: differimento dei termini a seguito della legge 145/2018.

A relazione dell'Assessore De Santis:

Premesso che:

con deliberazione regionale n. 20-380 del 26 luglio 2010, veniva istituito il sistema regionale di controllo sulla regolarità fiscale e contributiva degli operatori del commercio su area pubblica, prevedendo l'obbligo, per tutti coloro che esercitano l'attività di commercio su area pubblica, di provare la regolarità della loro posizione ai fini previdenziali, fiscali e assistenziali con riferimento all'anno fiscale precedente e l'obbligo per i comuni, verificata la regolarità dell'impresa, di rilasciare apposito documento denominato "VARA" (Verifica Annuale Regolarità Aree pubbliche), entro le scadenze rispettivamente del 28 febbraio e 30 aprile di ogni anno;

la complessità della materia e le criticità variamente connaturate al comparto del commercio su area pubblica, hanno richiesto negli anni, in fase applicativa della deliberazione predetta:

- dapprima costanti interventi di indirizzo e di migliore definizione delle modalità operative di attuazione, per garantirne la piena effettività;
- successivamente, con particolare riferimento alle complesse vicende giuridico normative connesse all'attuazione della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (di seguito direttiva Bolkestein) e alla sua applicazione al comparto del commercio su area pubblica, con specifico riferimento ai criteri di assegnazione dei posteggi agli aventi diritto, appositi meccanismi di proroga, con progressiva protrazione dei termini di scadenza per gli adempimenti a carico degli operatori e per il riscontro comunale;

a tale proposito, in ultimo, con specifico riferimento alle verifiche di regolarità per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 da effettuarsi, rispettivamente, negli anni 2016, 2017, 2018 e 2019, considerato che:

- per effetto della proroga delle concessioni dei posteggi su area pubblica al 31 dicembre 2018, disposta con il Decreto-Legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, i procedimenti di bando per le assegnazioni dei posteggi, non ancora definiti, si sarebbero protratti nell'arco temporale compreso fra il 1° ottobre 2017 ed il 31 dicembre 2018;
- la scadenza a carico dei comuni per il rilascio del VARA, precedentemente fissata dalla D.G.R. 26 settembre 2016 n. 25-3970, al 31 ottobre 2017, sarebbe andata prevedibilmente a sovrapporsi ai procedimenti di bando per il rilascio delle nuove concessioni;
- in caso di esito negativo o problematico per il rilascio del VARA, i comuni avrebbero avviato i procedimenti di sospensione cui segue, in caso di inadempienza ulteriore, la revoca del titolo a seguito di procedimenti di secondo grado destinati a perdurare per lo stesso arco temporale previsto per i procedimenti di bando;
- le interconnessioni dei procedimenti avrebbero prodotto un prevedibile aggravio di adempimenti a carico sia degli operatori e, soprattutto, dei comuni, chiamati a fronteggiare un elevato carico di procedimenti/adempimenti connotati da novità ed intrinseca complessità;
- le stesse interconnessioni avrebbero potuto verosimilmente acuire il livello di criticità del comparto ed aumentare il tasso del connesso contenzioso;

rilevata pertanto la perdurante necessità di non aggravare gli oneri procedurali nelle sedi comunali, coinvolte nei procedimenti di bando, con concomitanti oneri relativi ai procedimenti sanzionatori in materia di VARA, con deliberazione 3 agosto 2017 n. 44-5475 la Giunta Regionale disponeva:

- di differire i termini per gli adempimenti previsti per gli anni 2018 e 2019 a carico degli operatori e dei comuni ai fini dell'emissione del VARA riferito alle verifiche per gli anni 2016 e 2017, fissati in via generale dalla D.G.R. 26 luglio 2010 n. 20-380 e smi al 28 febbraio e al 30 aprile di ogni anno, rispettivamente alle date del 30 giugno e 30 settembre 2019;
- di differire ulteriormente i termini per gli adempimenti previsti per gli anni 2016 e 2017 a carico degli operatori e dei comuni ai fini dell'emissione del VARA riferito alle verifiche per gli anni 2014 e 2015, come da ultimo differiti con D.G.R. 26 settembre 2016 n. 25-3970 al 31 luglio e 31 ottobre 2017, rispettivamente alle date del 30 giugno e 30 settembre 2019.

Premesso, inoltre, che:

rispetto al contesto sopraccennato, a fronte del quale era stata disposta la suddetta proroga di termini per le verifiche di regolarità, la situazione di criticità del comparto, lungi dal definirsi, si caratterizzava per la presenza di ulteriori criticità applicative, conseguenti ai successivi sviluppi normativi a livello nazionale;

nello specifico, successivamente all'adozione della predetta DGR n. 44-5475/2017, i commi 1180 e 1181 dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), viste le persistenti criticità di applicazione al comparto della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (di seguito direttiva Bolkestein), intervenivano con ulteriori proroghe delle concessioni per il commercio su area pubblica, disponendo:

“1180. Al fine di garantire che le procedure per l'assegnazione delle concessioni di commercio su aree pubbliche siano realizzate in un contesto temporale e regolatorio omogeneo, il termine delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione e con scadenza anteriore al 31 dicembre 2020 è prorogato fino a tale data.

1181. In relazione a quanto disposto dal comma 1180 e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, le amministrazioni interessate prevedono, anche in deroga a quanto disposto dall'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, specifiche modalità di assegnazione per coloro che, nell'ultimo biennio, hanno direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé per il proprio nucleo familiare. Con intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, si provvede conseguentemente all'integrazione dei criteri previsti dall'intesa 5 luglio 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2013, sancita in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del citato decreto legislativo n. 59 del 2010, stabilendo altresì, ai fini della garanzia della concorrenza nel settore, il numero massimo di posteggi complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, sia nella medesima area sia in diverse aree, mercatali e non mercatali”;

il predetto intervento normativo prevedendo, da un lato, un'ulteriore proroga delle concessioni al 31 dicembre 2020 e rimettendo in discussione, dall'altro, i criteri di assegnazione dei posteggi su area pubblica, induceva ulteriori incertezze applicative rispetto ai procedimenti comunali, nel frattempo legittimamente avviati secondo le disposizioni previgenti, minate nei contenuti dalla novella legislativa;

peraltro la stessa norma, a differenza della precedente proroga al 31 dicembre 2018 ad opera del D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, non faceva espressamente salvi i procedimenti avviati dai comuni in attuazione della Direttiva Bolkestein, né i diritti degli operatori uscenti, acuendo lo stato di incertezza e precarietà nel comparto;

nel frattempo la chiarezza auspicata e reiteratamente richiesta alle sedi statali competenti dagli organismi del coordinamento interregionale, non veniva fatta e le criticità permanevano immutate;

da ultimo, con le disposizioni di cui all'art. 1, c. 686 della L. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), sono state apportate importanti modifiche all'assetto del commercio su area pubblica e, in particolare, al D.Lgs. 59/2010, fonte primaria dello Stato per l'attuazione della più volte richiamata direttiva Bolkestein;

la norma citata, nell'intento di *“promuovere e garantire gli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione,”* apporta al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, le seguenti modificazioni:

“a) all'articolo 7, comma 1, dopo la lettera f) è aggiunta la seguente:

«f-bis) alle attività del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche»;

b) all'articolo 16, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al commercio su aree pubbliche di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114»;

c) l'articolo 70 è abrogato”;

la novella legislativa, ispirata all'intento di escludere il commercio su area pubblica dall'applicazione della direttiva Bolkestein, attraverso il D.Lgs. 59/2010 ed i successivi atti tra i quali, in particolare, l'Intesa della Conferenza unificata in data 5 luglio 2012, ha prodotto il venir meno degli elementi fondanti del sistema di regolazione delle assegnazioni di posteggio nel comparto, generando un vuoto normativo di non immediata soluzione, imponendosi, per un'efficace ridefinizione della materia, la riapertura dei tavoli interistituzionali di confronto alla ricerca di nuove soluzioni condivise ed efficaci per il ripristino di un'organica normativa di comparto;

al vuoto normativo consegue quale immediato effetto uno stato di diffusa incertezza a livello applicativo sia con riferimento ai procedimenti comunali per le assegnazioni di posteggio, oltre che per l'ordinaria gestione delle vicende giuridico amministrative del comparto, sia a carico degli operatori cui non è possibile fornire adeguate risposte;

le criticità, evidenti in tutta la loro portata, sono attualmente in attesa di composizione nelle competenti sedi interistituzionali.

Dato atto che:

con particolare riferimento ai procedimenti già avviati per l'attribuzione delle concessioni di posteggio sulle aree pubbliche, ai sensi della previgente disciplina di cui al d. lgs. 59/2010, in attuazione della direttiva Bolkestein, all'entrata in vigore della L. 145/2018, la situazione attuale si caratterizza verosimilmente, in concreto, nel modo seguente:

- la scadenza, per tutte le concessioni in essere, parrebbe permanere fissata al 31 dicembre 2020, se, come è fondato ritenere, in assenza di abrogazione espressa e di norma transitoria, il citato c. 1180 della l. 205/2017, può essere ritenuto tuttora in vigore;

- in vista della predetta scadenza, i comuni che avevano dato corso ai procedimenti concludendoli, avevano per lo più emanato le concessioni condizionandone l'efficacia al decorrere del termine di scadenza delle proroghe di cui al citato c. 1180 della l. 205/2017;
- molti comuni che avevano avviato i procedimenti, li avevano poi sospesi, in attesa dei chiarimenti auspicati sulle corrette modalità di definizione, senza pertanto concluderli; gli stessi comuni, non potranno più dare corso ai procedimenti per la riassegnazione dei posteggi, essendo venuti meno i criteri dell'Intesa attuativa della direttiva Bolkestein di fatto inapplicabile in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 70 del D.lgs. 59/2010, norma di presupposto dell'Intesa medesima;

parallelamente, secondo la richiamata disciplina regionale del VARA, dovrebbero riattivarsi, tra giugno e settembre 2019, i controlli sulla regolarità contributiva e fiscale delle imprese del commercio su area pubblica, prevedibilmente complessi sotto il profilo tecnico, in quanto riferiti ad una pluralità di annualità pregresse.

Dato atto pertanto che:

- per effetto della disposizione di cui all'art. 1, c. 1180 della Legge 205/2017 le concessioni di posteggio su area pubblica scadranno il 31 dicembre 2020;
- allo stato attuale non vi sono indicazioni sui criteri da applicare per il rilascio delle concessioni di posteggio su area pubblica, né vi è piena certezza sulla gestione ordinaria delle ulteriori vicende giuridico amministrative del comparto, a causa dell'abrogazione dell'art. 70 del D.Lgs. 59/2010 e dell'esclusione totale del comparto dall'applicazione del decreto legislativo sopraccitato;
- l'esclusione del comparto dall'applicazione del D.Lgs. 59/2010 comporta un vuoto normativo di non immediata e agevole soluzione;
- in caso di esito negativo o problematico per il rilascio del VARA, i comuni dovrebbero avviare i procedimenti di sospensione cui segue, in caso di inadempienza ulteriore, la revoca del titolo a seguito di procedimenti di secondo grado che potrebbero protrarsi fino in concomitanza alla scadenza delle concessioni del 31 dicembre 2020;
- le interconnessioni dei procedimenti produrrebbero un prevedibile aggravio di adempimenti a carico sia degli operatori sia dei comuni;
- le stesse interconnessioni potrebbero verosimilmente acuire il livello di criticità del comparto ed aumentare il tasso del connesso contenzioso.

Ritenuto di dare atto

- della perdurante necessità di non aggravare gli oneri burocratico amministrativi a carico sia degli enti comunali competenti alla gestione amministrativa del comparto, sia degli operatori del comparto, a fronte della descritta situazione di incertezza normativa;
- che è necessario provvedere a disporre un'ulteriore proroga delle scadenze già fissate in precedenza ai fini delle verifiche di regolarità contributiva e fiscale degli operatori del commercio su area pubblica, in attesa del ripristino di un'organica disciplina del comparto, a seguito di indicazioni condivise a livello interistituzionale;
- che la proroga dovrà prevedere:
 - un differimento dei termini relativi agli adempimenti in materia di VARA per l'anno 2020, con riferimento alle verifiche per la regolarità dell'anno 2018;
 - un differimento dei termini relativi agli adempimenti in materia di VARA per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019, con riferimento alle verifiche per la regolarità degli anni 2014, 2015, 2016 e 2017;

- che la scadenza delle concessioni in essere è fissata al 31 dicembre 2020, per effetto dell'art. 1, c. 1180, della L. 205/2017, non espressamente abrogato dalla l. 145/2018;

- che è necessario rispetto all'individuazione del termine finale della proroga oggetto della presente deliberazione, evitare la concomitanza della scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2020, con i procedimenti di verifica della regolarità fiscale e contributiva delle imprese del commercio su area pubblica;

ritenuto pertanto di individuare le rispettive scadenze a carico di operatori e comuni alle date del 28 febbraio 2021 e 30 aprile 2021, per ripristinare, senza sovrapposizione di date, il normale flusso delle operazioni di controllo, secondo le scansioni previste in via generale dalla normativa regionale di cui alla DGR 20-380 del 26 luglio 2010 smi.;

visto l'art. 11 della L. r. 28/1999 e smi che attribuisce alla Giunta Regionale, in particolare, l'adozione delle disposizioni per le verifiche di regolarità delle imprese del commercio su area pubblica ai fini previdenziali e fiscali.

Attestato che il presente provvedimento non produce effetti diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

Attestata la regolarità amministrativa del presente provvedimento ai sensi della DGR n. 1- 4046 del 17/10/2016;

per le motivazioni in premessa;

la Giunta regionale unanime,

delibera

con riferimento alle verifiche di regolarità fiscale e contributiva degli operatori del commercio su area pubblica di cui alla D.G.R. 26 luglio 2010 n. 20-380 e smi, e con particolare riferimento ai termini previsti a carico degli operatori per la presentazione della documentazione e a carico dei comuni ai fini dell'attestazione di regolarità denominata VARA:

- di differire i termini per gli adempimenti previsti per l'anno 2020 a carico degli operatori e dei comuni ai fini dell'emissione del VARA riferito alla verifica per l'anno 2018, fissati in via generale dalla D.G.R. 26 luglio 2010 n. 20-380 e smi al 28 febbraio e al 30 aprile di ogni anno, rispettivamente alle date del 28 febbraio e 30 aprile 2021;
- di differire ulteriormente i termini per gli adempimenti previsti per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 a carico degli operatori e dei comuni ai fini dell'emissione del VARA riferito alle verifiche per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017, come da ultimo differiti con D.G.R. 3 agosto 2017 n. 44-5475 al 30 giugno e 30 settembre 2019, rispettivamente alle date del 28 febbraio e 30 aprile 2021.

Il presente provvedimento non produce effetti diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto e dell'articolo 5 della legge regionale 12 ottobre 2010, n. 22, nonché ai

sensi dell'articolo 12 del D.Lgs. n. 33/2013 nel sito istituzionale dell'ente, nella sezione Amministrazione trasparente.

(omissis)