



# *Ministero dello Sviluppo Economico*

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE  
DIREZIONE GENERALE PER IL MERCATO, LA CONCORRENZA, IL CONSUMATORE,  
LA VIGILANZA E LA NORMATIVA TECNICA  
Ufficio XI – Registro delle imprese ex DGVNT

Prot. 69886 del 30 luglio 2009

ALLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA,  
ARTIGIANATO E AGRICOLTURA  
LORO SEDI

LETTERA CIRCOLARE N. 3626/C

**Oggetto: Attività di movimentazione merci (decreto interministeriale n. 221 del 2003).**

L'articolo 2 del decreto richiamato in oggetto ha definito le attività di facchinaggio, «comprehensive delle attività preliminari e complementari alla movimentazione delle merci e dei prodotti», nel seguente modo:

«a) portabagagli, facchini e pesatori dei mercati agro-alimentari, facchini degli scali ferroviari, compresa la presa e consegna dei carri, facchini doganali, facchini generici, accompagnatori di bestiame, ed attività preliminari e complementari; facchinaggio svolto nelle aree portuali da cooperative derivanti dalla trasformazione delle compagnie e gruppi portuali in base all'articolo 21 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni ed integrazioni;

b) insacco, pesatura, legatura, accatastamento e disaccatastamento, pressatura, imballaggio, gestione del ciclo logistico (magazzini ovvero ordini in arrivo e partenza), pulizia magazzini e piazzali, depositi colli e bagagli, presa e consegna, recapiti in loco, selezione e cernita con o senza inceppamento, insaccamento od imballaggio di prodotti ortofrutticoli, carta da macero, piume e materiali vari, mattazione, scuoiatura, toelettatura e macellazione, abbattimento di piante destinate alla trasformazione in cellulosa o carta e simili, ed attività preliminari e complementari».

Tale formulazione, assai ampia, ha determinato molti dubbi interpretativi sin dalla prima fase applicativa della disciplina, concentratisi, in particolare, sul corretto coordinamento tra la lettera a) e la lettera b) sopra richiamate.



I due Ministeri concertanti erano pervenuti, dopo qualche iniziale incertezza, alla conclusione che le attività indicate nella lettera b) fossero da identificare come le «attività preliminari e complementari alla movimentazione delle merci e dei prodotti» di cui all'alinea dell'articolo 2.

Se ne concludeva (nota Ministero del lavoro prot. n. 25899 dell'8-3-2004) che le attività di cui alla predetta lettera b) rientrassero nella definizione di facchinaggio (con conseguente applicazione della disciplina in parola) solo nel caso in cui fossero «preliminari e complementari alla movimentazione delle merci e dei prodotti».

Nella nota in ultimo citata il Ministero del lavoro, sempre nell'ottica di contrastare un'applicazione in senso troppo estensivo della richiamata normativa, resa astrattamente possibile dall'ampia formulazione del citato articolo 2, specificava che «Qualora l'oggetto principale dell'impresa sia la spedizione, il trasloco, la logistica, il trasporto espresso e l'attività di facchinaggio, qualora svolta, sia solo strumentale alla prima (tale ipotesi è esattamente inversa a quella prospettata dalla norma ove sono le altre attività ad essere strumentali alle attività di facchinaggio di cui alla lettera a) all'impresa non potrà essere applicata la normativa in questione».

Recentemente il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta, (decisione n. 4613 del 2008) ha avuto modo di pronunciarsi in merito ad un contenzioso relativo una gara per l'affidamento dei servizi di facchinaggio e trasporto.

In particolare uno dei soggetti partecipanti alla gara affermava il proprio diritto alla partecipazione - pur in assenza dell'iscrizione nel registro delle imprese per l'attività di facchinaggio secondo quanto previsto dal decreto ministeriale n. 221 del 2003 - sulla base delle indicazioni contenute nella nota del Ministero del lavoro in ultimo richiamata, trattandosi di impresa esercente in via prevalente l'attività di trasporto e trasloco e, solo in via strumentale alle stesse, di facchinaggio.

La commissione di gara aveva tuttavia escluso l'impresa in questione sulla base, tra l'altro, della mancanza del requisito dell'iscrizione nel registro delle imprese per l'attività di facchinaggio prevista dal decreto ministeriale n. 221 del 2003, espressamente richiesto nel bando e nel disciplinare di gara.

Il Consiglio di Stato sposa, nella propria decisione, la posizione della commissione di gara: la mancata iscrizione nel registro delle imprese per l'attività di facchinaggio di un'impresa che esercita detta attività in via meramente strumentale rispetto ad altre prevalenti (quali il trasporto o il trasloco) inibisce a detta impresa la partecipazione ad una gara di appalto se nel bando è indicato



come requisito l'iscrizione nel registro delle imprese o nell'albo delle imprese artigiane ai sensi del decreto n. 221 del 2003.

Il Consiglio di Stato, inoltre, premettendo che «La articolazione delle attività nell'ambito dell'oggetto dell'appalto comporta invero la differenziazione dei requisiti occorrenti» evidenzia la «non configurabilità dell'attività di facchinaggio quale strumentale rispetto ad una pretesa attività principale nonché la inconferenza del richiamo alla circolare ministeriale n. 25899/2004, peraltro, nella sua portata e natura, all'evidenza non vincolante».

La decisione richiamata ha generato immediati dubbi negli operatori del settore trasporti, traslochi e simili (esercenti l'attività di facchinaggio in via meramente strumentale rispetto alla propria attività principale) preoccupati che sulla base della stessa risulti loro inibita la partecipazione ad appalti pubblici genericamente definiti di «trasloco e facchinaggio».

Sembrano opportune, al riguardo, alcune puntualizzazioni, al fine di cogliere l'effettiva portata della citata decisione.

L'attività di facchinaggio è, molto spesso, incorporata all'interno di un più ampio ciclo di servizio: si può fare l'esempio del trasloco, del trasporto, della logistica. In tali casi l'attività di facchinaggio svolge una funzione strumentale e accessoria, che non rileva, autonomamente, rispetto al fruitore del servizio.

Proprio per evitare che sulla base della suindicata sostanziale «onnipresenza» dell'attività all'interno dei vari cicli di gestione e movimentazione (in senso ampio) di beni si pervenisse ad un'applicazione «universale» della disciplina di cui al decreto n. 221 cit. (con inevitabile assoggettamento di moltissime imprese a plurimi regimi di abilitazione) questa Amministrazione e quella del Lavoro hanno ritenuto opportuno fare ricorso al concetto di «attività principale» e, di converso, a quello di attività (di facchinaggio) non principale, per concludere, nei confronti di quest'ultima, la non sottoposizione alla disciplina in esame, qualora meramente strumentale all'attività principale.

Sembra di ritenere che questi criteri (non sottoposizione dell'attività di facchinaggio svolta in via non principale ed in via meramente strumentale ad altra attività, alla disciplina recata dal decreto n. 221 cit.) siano stati presenti sia alla stazione appaltante nella predisposizione del bando di gara, sia al Collegio giudicante all'atto dell'adozione della sua decisione.

In quest'ultima è specificato, infatti, che «oggetto dell'appalto [che ha determinato il contenzioso] è l'affidamento dei «servizi di facchinaggio e trasporto» [...], peraltro variamente articolati (per quanto rileva in questa sede) in «servizi di movimentazione e trasloco» e «servizio di



spedizione e consegna apparecchiature elettroniche, materiale vario ed arredi”). [...] La specifica delle attività concernenti il servizio di “movimentazione e trasloco” [...] chiarisce - ove occorra - che trattasi di attività inerenti lo spostamento di beni e materiali nell’ambito dello stesso edificio o da un edificio ad altro: che tale servizio consista in una attività di “facchinaggio” e, certamente, non in quella di autotrasporto di cose per conto terzi [...] non sembra al collegio revocabile in dubbio».

E ancora: «La articolazione delle attività nell’ambito dell’oggetto dell’appalto comporta invero la differenziazione dei requisiti occorrenti. e ciò, da un lato, rende non illogica la previsione del capitolato tecnico; dall’altro, implica la non configurabilità dell’attività di facchinaggio quale strumentale rispetto ad una pretesa attività principale nonché la inconferenza del richiamo alla circolare ministeriale n. 25899/2004, peraltro, nella sua portata e natura, all’evidenza non vincolante».

Risulta evidente che è la stazione appaltante, nella sua autonomia contrattuale, a decidere quale è il concreto contenuto dell’appalto e le conseguenti abilitazioni eventualmente necessarie.

Nel caso dell’appalto di “servizio di movimentazione e trasloco” la stazione ha ritenuto, in base ad una prudente valutazione, che oggetto dell’appalto fosse, in via prevalente, l’attività di facchinaggio - che evidentemente, in tale veste, non può in alcun modo essere considerata svolta in via meramente strumentale all’altra attività - e proprio per tale motivo ha giustamente richiesto il possesso della relativa abilitazione.

Nel caso dell’altro servizio oggetto di appalto (“servizio di spedizione e consegna apparecchiature elettroniche, materiale vario e arredi”) la stazione ha ritenuto che suo oggetto sostanziale fosse il trasferimento verso corrispettivo di cose mediante autoveicoli, ed ha ritenuto di conseguenza necessaria, per partecipare alla gara, l’iscrizione nell’albo degli autotrasportatori, anche se ciò non esclude che l’impresa di autotrasporto, nello svolgimento del servizio, svolga anche - in via meramente strumentale, e come fase all’interno del complessivo servizio - servizi di facchinaggio.

Resta inteso, pertanto, che l’impresa esercente l’attività di facchinaggio deve valutare attentamente se detta attività rivesta, tra le attività svolte, un ruolo marginale e strumentale, di mero servizio rispetto alle altre attività svolte, tale da non assurgere mai ad attività svolta a favore di terzi come servizio autonomo oppure come attività prevalente nell’ambito di un più ampio servizio.

Ove ricorra tale ipotesi, secondo quanto indicato nella nota del Ministero del lavoro n. 25899 dell’8 marzo 2004, allegata alla circolare di questo Ministero (allora Ministero delle attività produttive) n. 548552 del 9 marzo 2004, l’impresa non sarà tenuta all’iscrizione nel registro delle



imprese o nell'albo delle imprese artigiane per l'attività di facchinaggio ai sensi del decreto interministeriale n. 221 del 2003.

Ove, di contro, l'attività di facchinaggio venga offerta, anche una sola volta, a terzi come prestazione autonoma o prevalente (quindi, anche nel caso in cui, a livello di ricavi annui riferibili, l'attività stessa risulti del tutto minoritaria rispetto alle altre svolte dall'impresa) risulterà necessario procedere all'iscrizione di cui all'articolo 4 del decreto interministeriale n. 221 del 2003.

**IL DIRETTORE GENERALE**  
F.to Vecchio