

CIRCOLI PRIVATI e ESERCIZI DI SOMMINISTRAZIONE: Tar Lazio 18/10/2013

TAR LAZIO - ROMA, SEZ. II TER - sentenza 18 ottobre 2013 n. 9013

N. 09013/2013 REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10608 del 2007, proposto da:

Associazione Culturale Molly Malone. In persona del legale rappresentante e Papa Gianluigi rappresentati e difesi dall'avv. Tiziana Ajello, con domicilio eletto presso Tiziana Ajello in Roma, c.so Trieste, 85;

contro

Roma Capitale, rappresentata e difesa per legge dall'avv. Rosalda Rocchi, domiciliata in Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento della D.D. n. 2485 del 20 agosto 2007 con cui Roma Capitale ha ordinato la cessazione della attività "abusivamente intrapresa" di "somministrazione di alimenti e bevande al pubblico di cui all'art. 10, c. 1 della L. R. Lazio n. 21/2006;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 luglio 2013 il cons. Giuseppe Rotondo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con D.D. n. 2485 del 20 agosto 2007, Roma Capitale ha ordinato al ricorrente, nella qualità di Presidente dell'Associazione Culturale denominata Molly Malone, la cessazione della attività "abusivamente intrapresa" di "somministrazione di alimenti e bevande al pubblico di cui all'art. 10, c. 1 della L. R. Lazio n. 21 del 2006, senza essere in possesso dell'autorizzazione amministrativa rilasciata dal Municipio I nonché privo dei requisiti professionali".

L'Amministrazione ha imposto la cessazione dell'attività abusiva e la sospensione per giorni trenta dell'attività di somministrazione ai soli soci.

Il provvedimento impugnato è stato adottato sulla scorta del verbale di P.M- prot. 20448 del 3 dicembre 2006.

Gli agenti di polizia locale hanno accertato, nel corso di sopralluogo, che il Presidente dell'Associazione "sotto la parvenza di Associazione culturale ha attivato una somministrazione al pubblico di alimenti e bevande di cui all'art. 3 della L. n. 287 del 1991 congiuntamente all'attività di esecuzioni musicali al pubblico senza essere in possesso delle relative autorizzazioni amministrative ... nonché nulla osta impatto acustico e dei requisiti professionali. E' stato inoltre accertato che l'attività di esecuzioni musicali svolta all'interno del locale .... arrecava disturbo alla quiete pubblica ed al riposo delle persone ..... All'atto del sopralluogo il locale era in piena attività; all'esterno del locale stazionavano n. 20 persone intente a bere, a fumare e a far schiamazzi e che venivano riconosciuti come clienti dell'associazione dallo stesso Presidente e dalla persona addetta al tesseramento. All'interno di trovavano 25 avventori tutti intenti alla consumazione di bevande e ad ascoltare musica ... . All'interno del locale, presso il bar, vi era una persona addetta al tesseramento ... la quale ... rilasciava le tessere al momento dell'ingresso degli avventori senza alcuna formalità, procedendo contemporaneamente alla compilazione delle stesse ad alla trascrizione dei nominativi sul libro dei soci e sul verbale di assemblea che peraltro riportava la data del 12/10/2006. Nel locale non veniva svolta alcuna attività socio culturale né vi erano spazi ad essa destinati ma l'unica attività svolta è la somministrazione e l'ascolto della musica. Da un controllo delle tessere associative è emerso che su un campione di n. 12 avventori, n. 11 erano in possesso di tessera rilasciata la sera stessa, al momento dell'ingresso, senza alcuna formalità, come dagli stessi dichiarato verbalmente ... le tessere sono prive di data di rilascio ...".

In punto di fatto, la ricorrente riferisce che l'Associazione Culturale "Molly Malone" è un soggetto che svolge, per statuto, attività culturale e ricreativa senza fini di lucro che ha, come scopo istituzionale, quello di aggregare persone ed energie al fine di promuovere iniziative per lo sviluppo culturale in campo musicale, cinematografico, artistico, teatrale, eno-gastronomico.

Per tale motivo, prosegue l'interessata, presso il locale si organizzano convegni, riunioni, seminari, conferenze, manifestazioni musicali, cinematografiche, artistiche, bibliografiche per attuare le finalità associative di cui sopra.

L'Associazione è anche affiliata all'ARCI, associazione che svolge attività assistenziali riconosciute con apposito decreto ministeriale.

Avverso la determinazione n. 2485/2007, ha proposto impugnativa l'Associazione culturale, per mezzo del suo legale rappresentante, chiedendone l'annullamento per violazione di legge nonché eccesso di potere sotto vari profili sintomatici.

La ricorrente sostiene che per il carattere privato dell'Associazione non sia applicabile la normativa di cui alla legge n. 287 del 1991, la quale si riferisce ai pubblici esercizi che svolgono attività commerciale.

Deduce, altresì, difetto di motivazione e travisamento dei fatti

Si è costituito in giudizio il Comune di Roma per resistere al ricorso.

Alla pubblica udienza del 5 luglio 2013, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

Il ricorso è infondato.

La materia dei circoli privati trova il proprio fondamento normativo nella legge n. 287 del 1991 e nel successivo D.P.R. 4 aprile 2001, n. 235 che reca, nella titolazione, «Regolamento recante semplificazioni del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande da parte di circoli privati».

Il decreto in parola ha introdotto alcune novità in materia:

a) esso ha integrato, per i circoli privati, la disciplina dettata dalla legge n. 287 del 1991 che, quindi, laddove fa riferimento ai circoli privati si deve intendere completata dalle disposizioni del Decreto, con il loro carattere di specialità;

b) dalla sua entrata in vigore (5 luglio 2001), è cessato di esistere il regime della "doppia autorizzazione", quella ex lege n. 287/1991 e quella derivante dall'art. 86 del TULPS (in tre provvedimenti ravvicinati – il D.P.R. 235 del 2001, la legge n. 135 del 2001 (legge quadro sul turismo) ed il D.Lgs. n. 311 del 2001 di modifica del TULPS (e dell'art. 152 del regolamento di attuazione) – si stabilisce che l'autorizzazione comunale è rilasciata anche ai sensi dell'art. 86 TULPS):

c) la disciplina dei circoli privati è ora letta in parallelo con la regolamentazione fiscale, con riferimento al testo unico delle imposte sui redditi (DPR. 917 del 1986). Quest'ultimo elemento è particolarmente significativo poiché:

- trattandosi di soggetti no-profit, l'assenza di finalità di lucro non può che essere risolta a livello di imposizione fiscale;

- le sanzioni fiscali – e l'apparato repressivo-dissuasivo della Guardia di finanza - sono più efficaci di quanto non siano le sanzioni amministrative comunali, soprattutto perché molti esercenti rifiutano l'esibizione delle scritture contabili alla polizia municipale.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. 235 del 2001, che rinvia all'art. 111, comma 3 del testo unico sulle imposte sui redditi, la somministrazione di alimenti e bevande deve avvenire a favore dei rispettivi associati nei locali dove si svolge l'attività associativa.

L'associazione Molly Malone, in quanto associazione culturale aderente all'ARCCI (organizzazioni nazionali con finalità assistenziali) senza finalità di lucro, rientra - per effetto del combinato disposto delle disposizioni da ultimo citate - nell'elenco dei circoli soggetti a tale forma di limitazione.

Il decreto 235 del 2001 chiarisce che nei confronti dei circoli privati "Resta ferma la possibilità per il comune di effettuare controlli ed ispezioni".

Per effetto del combinato disposto degli artt. 2 e 3 del DPR 235 del 2001 con gli artt. 10 della L. n. 287 del 2001 e 17 ter del T.U.L.P.S., la violazione degli obblighi di legge – accertata in sede di controllo ispettivo-amministrativo - è sanzionata (anche) con la cessazione e/o sospensione dell'attività.

I controlli presso il circolo potranno riguardare, tra gli altri aspetti:

- la richiesta dell'elenco dei soci;

- la verifica che i presenti siano tutti regolarmente iscritti (ossia in regola con il pagamento dell'iscrizione annuale);

- la verifica che i presenti cui è destinata la somministrazione siano tutti regolarmente associati;
- la verifica degli indici funzionali all'accertamento della eventuale trasformazione dell'attività in una attività a fine di lucro. Tra gli indici verificatori si annoverano: pagamento del biglietto, rilascio senza formalità della tessera di socio, pubblicità delle iniziative svolte nel locale, dimensione del locale ed evidente fine imprenditoriale, elevato numero di persone;
- la presenza di intrattenimenti danzanti e, quindi, l'esistenza delle autorizzazioni ex art. 68 e 80 Tulp, vale a dire l'autorizzazione del sindaco per dare spettacolo ed intrattenimento;
- l'agibilità dei locali rispetto a tali spettacoli.

Orbene, nel caso di specie gli agenti di polizia locale hanno accertato, nel corso di sopralluogo, che nel circolo in questione:

- si svolgeva attività di esecuzioni musicali al pubblico (id est, di intrattenimento) senza essere in possesso delle relative autorizzazioni amministrative;
- all'interno del locale, presso il bar, vi era una persona addetta al tesseramento la quale rilasciava le tessere al momento dell'ingresso degli avventori senza alcuna formalità, procedendo contemporaneamente alla compilazione delle stesse ad alla trascrizione dei nominativi sul libro dei soci e sul verbale di assemblea che peraltro riportava la data del 12/10/2006;
- nel locale l'unica attività svolta era la somministrazione e l'ascolto della musica;
- da un controllo delle tessere associative è emerso che su un campione di n. 12 avventori, n. 11 erano in possesso di tessera rilasciata la sera stessa, al momento dell'ingresso, senza alcuna formalità, come dagli stessi dichiarato verbalmente;
- le tessere erano prive di data di rilascio.

Gli agenti hanno anche accertato, nella circostanza, che le attività musicali arrecavano disturbo alla quiete ed al riposo delle persone in Tuttavia, tale ultimo rilievo non ha trovato successiva rispondenza nel provvedimento impugnato, sicché esso diventa irrilevante nella presente controversia.

La Sezione ha, in più occasioni, affermato (tra le diverse pronunce, TAR Lazio, sez. II, 5 luglio 2005 n. 5477 e sez. II Ter, 7 aprile 2006, n. 5487; sez. II Ter 18 gennaio 2011, n. 427) che affinché un circolo privato possa essere considerato pubblico esercizio occorre che l'accesso sia consentito ad una indistinta generalità di persone, ancorché le stesse possano fruire dei predetti servizi solo in seguito ad ammissione (la quale può anche avvenire a richiesta e dietro pagamento di un canone annuo di importo minimo).

In sostanza, deve essersi in presenza di un pubblico esercizio che intende qualificarsi come circolo privato al precipuo fine di eludere le limitazioni poste dalla legge e dai regolamenti locali alla apertura di nuovi esercizi di somministrazione al pubblico.

Ciò posto, il Collegio ritiene che nella fattispecie l'operato dell'Amministrazione sia immune dai rubricati vizi e che sussistessero, nel caso concreto, i presupposti legittimanti l'adozione dell'impugnato provvedimento amministrativo.

Ed invero, dai controlli effettuati dagli agenti di polizia sono emersi plurimi indici rivelatori in grado

di supportare obiettivamente la circostanza per cui nei locali del circolo associativo Molly Malone era stata attivata, in realtà, una somministrazione di alimenti e bevande congiuntamente ad attività di intrattenimento aperte al pubblico, per giunta senza le relative autorizzazioni amministrative.

Le modalità di rilascio delle tessere - senza alcuna formalità di identificazione della persona al momento dell'ingresso (3 dicembre 2006, data del sopralluogo e dell'accertamento dei fatti) e con data anteriore a quella di effettivo rilascio (risalente al 12 ottobre precedente), con evidente finalità di alterazione del registro dei soci - appaiono al Collegio congruenti indici rivelatori di un espediente volto in realtà a consentire, nel locale, l'ingresso indiscriminato del pubblico senza alcun effettivo collegamento stabile con l'associazione.

Va osservato, in particolare, che ai sensi degli artt. 4 e 5 dello Statuto associativo (approvato nella seduta assembleare del 29 gennaio 2005, versato in atti dalla stessa ricorrente), la procedura per diventare socio implica il rispetto di rigorosi adempimenti.

L'aspirante socio (art. 4) deve presentare domanda al consiglio direttivo o ad uno o più consiglieri da esso delegati a tale funzione, menzionando il proprio nome, cognome, indirizzo, luogo e data di nascita. La domanda di ammissione (art. 5) deve essere accettata. Il nominativo del nuovo socio verrà iscritto entro 30 giorni all'interno dell'anagrafe sociale.

Orbene, alla luce delle citate norme statutarie, gli elementi addotti dalla ricorrente fanno fortemente dubitare che nel caso di specie fosse stata avviata, dal personale posto all'ingresso del locale, la procedura regolare di iscrizione nel registro dell'anagrafe sociale.

Di contro, le modalità poste in essere, specie l'uso del registro retrodatato per simulare l'avvenuta iscrizione nell'anagrafe sociale a far data da almeno 30 giorni (come previsto dall'art. 5 dello Statuto), rendono non implausibili le conclusioni cui è pervenuta l'Amministrazione.

Eppure gli adempimenti chiesti dallo Statuto, nell'ordine della scansione colà stabilita, si ponevano come propedeutici all'acquisizione dello status di socio, al successivo rilascio della tessera ed alla conseguente possibilità di essere ammessi alle attività dell'associazione (v. art. 6).

In carenza di tali formalità - di cui la ricorrente non ha fornito, si ripete, congrua prova - appare non immotivato né irragionevole il provvedimento con il quale l'Amministrazione si è determinata, sulla scorta degli accertamenti effettuati, nel senso di ritenere "non regolarmente associati" gli avventori presenti al momento del sopralluogo.

L'ulteriore circostanza che, unitamente alla somministrazione di bevande, fosse fornita agli stessi anche attività di intrattenimento musicale, rende palese ancor più la condizione di illegittimità contestata dall'Amministrazione, anche in considerazione della accertata carenza delle relative autorizzazioni amministrative.

Inoltre, come già evidenziato, dal verbale di sopralluogo emerge che "non veniva svolta alcuna attività socio culturale né vi erano spazi ad essa destinati ma l'unica attività svolta è la somministrazione e l'ascolto della musica".

In definitiva, l'impugnato provvedimento appare, dunque, congruamente motivato in relazione ai presupposti di fatto.

Ne consegue, che correttamente l'Amministrazione si sia determinata nel senso che l'attività posta in essere avesse finalità commerciale e che, pertanto, dovesse essere assoggettata alla disciplina imposta dall'allora vigente legge n. 287 del 1991.

Il ricorso, per quanto sopra argomentato, s'appalesa infondato e va, perciò, respinto.

Le spese seguono la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 2.000,00 oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 18/10/2013.