



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. II ter, composto dai Sigg.ri:

Cons. Roberto Scognamiglio Presidente

Cons. Paolo Restaino Relatore

Primo ref. Silvia Martino Correlatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 11809/02 proposto dalla Associazione Medioevo in persona del suo legale rappresentante Sig.ra Denni Roberta ed, in proprio, anche dalla Sig.ra Denni Roberta, rappresentati e difesi dall'avv. Emilio Piccioni con studio in Roma alla Via Arturo Calza n. 37 ed elettivamente domiciliato presso la Associazione "Omega" in Roma alla Via Cornelio Nipote n. 21;

e sul ricorso n. 5488/02 proposto dalla Associazione Omega in persona del suo Presidente e legale rappresentante sig. Andronica Androniki rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Piccioni con studio in Roma in Via Arturo Calza n. 37;

contro

il Comune di Roma in persona del Sindaco p.t. rapp.to e difeso nel ricorso n. 11809/02 dall'avv. G. Frigenti e nel ricorso n. 5488/02 dall'avv. P. Bonanni con domicilio eletto presso gli stessi sunnominati legali nella Sede dell'Avvocatura comunale alla Via del Tempio di Giove n. 21(Campidoglio);

per l'annullamento

dei seguenti provvedimenti del Comune di Roma:

- Ordinanza n. 7 del 21/02/2002 del Sindaco dello stesso Comune "in parte qua" (impugnata con entrambi i ricorsi sopra indicati);
- Det. Dirig. Del Municipio I dello stesso Comune concernente la sospensione della attività di somministrazione di alimenti e bevande svolta nei locali dell'Associazione culturale "Medioevo" per giorni uno (impugnata con il ricorso n. 11809/02);

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Viste le costituzioni in giudizio del Comune di Roma;

Vista la memoria prodotta dallo stesso Comune a sostegno della propria difesa;

Visti gli atti tutti di causa;

Udito alla pubblica udienza del 12/7/2004 il Relatore Restaino e uditi altresì gli avv.ti indicati nel verbale d'udienza

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Viene impugnata dalla Sig.ra Denni Roberta la quale, oltre che nella sua qualità di legale rappresentante della stessa Associazione, agisce anche in proprio, la determinazione Dirigenziale del Comune di Roma n. 2293, datata 05.09.2002 con cui il Direttore del Municipio I del Comune di Roma ha disposto la cessazione per giorni 1 (uno) della attività di somministrazione svolta nell'ambito del Circolo privato denominato "Associazione Medioevo" per essere stato protratto l'orario di apertura con attività di somministrazione di alimenti e bevande ai soci sino alle ore 2.30 contrariamente a quanto stabilito dall'Ordinanza n. 7 del 21.02.2002 (anche essa impugnata) che nel dettare la nuova disciplina concernente l'orario delle attività di somministrazione di alimenti e bevande all'art. 1 include nel proprio ambito di applicazione anche i circoli identificati negli artt 2 e 3 del D.P.R. 235/2001.

Vengono dedotti i seguenti motivi di gravame:

- Violazione dell'art. 8, comma 4, legge n. 287/91 nonché eccesso di potere con riferimento alla Ordinanza Sindacale n. 7 del 21.2.2002 che fissa alle ore 02:00 l'orario delle attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, (sulla cui base è stata adottata la determinazione n. 2293 del 5/9/2002). Viene rilevato che tale osservanza, imposta anche ai Circoli privati sarebbe, secondo l'Associazione ricorrente, da ritenersi emanata in violazione del 4° comma dell'art. 8 della legge n. 287/1991 che esclude il Sindaco dalla regolamentazione degli orari negli esercizi indicati al comma sesto tra i quali sono da ricomprendersi, oltre che la attività di somministrazione di alimenti e bevande a domicilio, i locali di trattenimento e svago, le somministrazioni a propri dipendenti da parte di P.P.A.A., le scuole, ospedali, comunità religiose, stabilimenti militari etc., anche i circoli privati.
- Incompetenza, oltre che in ragione della esclusione della competenza sindacale sancita dal comma quarto dell'art. 8 della legge 287/91, anche perché i circoli privati di qualsiasi natura e finalità (non soltanto assistenziali riconosciuti) non sono stati mai sottoposti alla normativa dei pubblici esercizi tranne che per l'obbligo di munirsi di autorizzazione per la somministrazione di alcolici.
- Eccesso di potere e violazione dell'art. 8 della Ordinanza n. 7/02 ad opera del verbale n. 854014 del 18/4/02 e della conseguente Determinazione Dirigenziale n. 2293/02 poiché la predetta disposizione prevede uno spostamento di termine di 90 giorni per l'applicazione della disciplina dettata dall'ordinanza stessa, per tutti coloro che sono autorizzati dalla precedente normativa ad orari di chiusura che si protraggono oltre le ore 02:00 o ad orari di apertura antecedenti le ore 06:00.

Analogo ricorso, anche se limitato alla impugnativa contro l'ordinanza n. 7 del 21/02/2002 del Sindaco di Roma nella parte in cui dispone che anche le attività di somministrazione e bevande nei circoli privati identificati dagli artt. 2 e 3 del D.P.R. 235/2001 si svolgano fra le ore 6:00 a.m. e le ore 02:00 a.m. in tutti i giorni della settimana, è stata proposta dalla Associazione OMEGA alla quale aderiscono circoli affiliati presenti nel territorio comunale, aderenti e non aderenti ad enti le cui finalità assistenziali sono riconosciute con decreto dal Ministero degli Interni, i quali effettuano in favore dei propri iscritti anche attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Tale ricorso riproduce in sostanza le stesse censure svolte nel primo dei ricorsi di cui trattasi avverso la stessa Ordinanza sindacale n. 7/2002 "in parte qua" che la ricorrente Associazione Omega ritiene lesiva degli interessi di tutte le associazioni e sodalizi di cui agli artt. dal 14 al 42 del Codice Civile, che esercitano le attività di cui al capo d) del sesto comma dell'art. 3 della legge 287/91.

Il contraddittorio è stato istituito sia per il ricorso proposto dalla Associazione "Medioevo" che per l'altro proposto dalla Associazione "Omega", contro il Comune di Roma che, costituitosi in entrambi i giudizi, rileva nella memoria difensiva relativa al ricorso della Associazione "Medioevo" la legittimità della Ordinanza sindacale n. 7 del 12/2/2002 nella parte impugnata dalla stessa Associazione e la infondatezza di tutte le censure che quest'ultima propone avverso le statuizioni relative all'orario di somministrazione di alimenti e bevande anche nei circoli privati non oltre le ore 2 antimeridiane.

Alla udienza del 12 luglio 2004 entrambi i ricorsi sono passati in decisione.

DIRITTO

I due ricorsi possono esser riuniti per ragioni di connessione oggettiva.

Entrambi infatti (tranne il primo proposto dalla Associazione "Medioevo" anche avverso il provvedimento che dispone la sospensione della attività per giorni uno) hanno ad oggetto la comune impugnativa della Ordinanza n. 7 del 21/2/2002 del Sindaco di Roma.

La questione che il Collegio è chiamato a risolvere attiene alla osservanza da parte dei Circoli privati che svolgono anche attività di somministrazione di alimenti e bevande per i propri soci dell'orario di apertura non oltre le ore 2 antimeridiane.

La ordinanza del Sindaco di Roma n. 7 del 21/2/2004, ha assoggettato infatti anche le attività di somministrazione e bevande nei circoli privati, attualmente identificati dagli artt. 2 e 3 del D.P.R. n. 235/2001, all'arco orario di apertura giornaliera compresa tra le ore 6 e le ore 2 a .m. previsto per gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande di cui all'art. 5 lett. a), b) e c) della legge n. 287/1991, escludendo i circoli privati soltanto dalla osservanza di un orario minimo giornaliero e dalla pubblicità dell'orario dei locali previsto dall'art. 2- 2° comma- e dell'art. 3 della stessa Ordinanza.

Le censure svolte nel ricorso si incentrano sulla denunciata violazione del quarto comma dell'art. 8 della legge n. 287/1991 che nega la regolamentazione dell'orario di attività, attribuito al Sindaco dal 1° comma dello stesso art. 8, per gli esercizi di cui all'art. 3 comma 6 della stessa legge n. 287/1991 (tra cui sono da ricomprendersi anche i Circoli in cui si esercita attività di somministrazione agli iscritti).

Rileva in particolare la ricorrente che l'ordinanza n. 7 ha inteso regolamentare una materia sottratta invece alla competenza normativa dell'Amministrazione comunale non soltanto dalla disposizione di cui all'art. 8 della legge n. 287/1991 bensì anche dalla normativa alla stessa legge previgente poiché i circoli privati non sono mai stati soggetti alla normativa dei pubblici esercizi.

La difesa del Comune a tale eccezione della ricorrente Associazione secondo la quale i Circoli privati non sono mai stati soggetti alla normativa dei pubblici esercizi, richiama il recente D.P.R. 4/4/2001 n. 235 contenente il Regolamento di semplificazione del procedimento per il rilascio della autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande da parte dei Circoli privati, riconosciuti o non riconosciuti nello svolgimento di attività aventi finalità assistenziali, che viene indicato nelle premesse della Ordinanza impugnata.

La emanazione delle suindicate norme di semplificazione dettate per i Circoli privati che intendono svolgere attività di somministrazione ai propri iscritti non può tuttavia, e ciò appare di evidente comune constatazione, aver reso non più operante la previsione dell'art. 8 comma 4 della legge n. 287/1991 che esclude dalla sottoposizione alle determinazioni sindacali sull'orario minimo e massimo di attività tutti gli esercizi indicati all'art. 3 comma 6 della stessa legge n. 287/1991 che, come i Circoli privati, sono sottratti ai limiti numerici stabiliti ai sensi del comma 4 dello stesso art. 3.

Tanto per un duplice ordine di considerazione: l'una intrinseca alla stessa finalità della necessità della regolamentazione dell'orario di esercizio che per quelli pubblici è connessa con le esigenze degli utenti anche in relazione a differenti caratteristiche delle zone considerate (art. 8 stessa l. n. 287/1998) mentre i circoli privati sono destinati a soddisfare esclusivamente quelle dei propri soci allorché gli stessi frequentano i locali del sodalizio cui aderiscono; l'altro, di normativa riferibilità, atteso che anche le disposizioni di cui allo stesso D.P.R. n. 235/2001 per quanto concerne la disciplina di regime degli stessi Circoli, dopo cioè la effettuata denuncia di attività ovvero l'intervenuta autorizzazione, hanno confermato che le attività di somministrazione, sotto il profilo della loro regolamentazione, sono soggette soltanto al loro svolgimento in locali conformi ai criteri stabiliti dal Ministero dell'Interno (vedasi art. 2- comma 2- lett. c. del D.P.R. n. 235/2001 ed art.3 -comma 2- lett. d. stesso D.P.R.)

Ciò vale a ritenere la loro continua soggezione alla sorveglianza ed ai controlli da parte degli agenti o competenti Autorità esclusivamente per i profili che hanno ricevuto una specifica disciplina in relazione alla particolare configurazione che assumono i Circoli privati, "rectius" i locali ove si svolge attività di somministrazione, che possono, dopo la denuncia di attività o la autorizzazione, a seconda della loro natura come previsto dallo stesso D.P.R. n. 235/2001, somministrare alimenti e bevande ai propri iscritti.

Sono infatti da osservarsi da parte dei Circoli privati somministranti alimenti e bevande ai soci le disposizioni appositamente dettate per le caratteristiche che devono avere i locali del Circolo adibiti alla somministrazione e che sono stati sin dall'epoca stabiliti con la emanazione del Regolamento (D.M. 17/12/1992 n. 564) concernente i criteri per la sorvegliabilità di locali adibiti a pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande i quali criteri ove trattasi di Circoli privati, possono essere ricondotti alla duplice necessità di rendere gli stessi locali utilizzabili soltanto dai soci e da quella di rendere gli stessi sempre ispezionabili.

Per espressa prescrizione dello stesso Regolamento i locali di somministrazione di alimenti e bevande dei Circoli privati devono essere ubicati all'interno della struttura adibita a sede del Circolo e non devono avere accesso diretto da strade, piazze o altri luoghi pubblici ed inoltre non devono avere comunque targhe o altre indicazioni che pubblicizzino le attività di somministrazione esercitabili all'interno.

Gli interessi che in sede di normazione sono stati rappresentati come meritevoli di tutela sono dunque soltanto quelli tutelati da disposizioni dettate specificamente per i Circoli privati che svolgono anche attività di somministrazione e che sono riferibili nell'attuale vigente ordinamento:

1) alla loro ovvia rispondenza ai requisiti dei locali derivanti innanzitutto dalle norme e prescrizioni in materia igienico-sanitaria e edilizia (vedansi attualmente il già citato secondo comma art. 2 del D.p.r. 4/4/2003 n. 235, nonché il secondo comma del successivo art. 3):

2) alla loro intrasformabilità in un organismo da associativo a tipo imprenditoriale-lucrativo prevista, sotto il profilo di normazione positiva, dall'art. 111 bis, secondo la aggiunzione al T.U. delle Imposte sui redditi (D.P.R. 22/12/1986 n. 917) di cui al D.Lgvo 4/12/1997 n. 460 in base alla quale normativa ove il Circolo o l'Associazione non rispetta le condizioni previste dagli artt. 111 e citato art. 111 bis del T.U. Imposte sui redditi, diviene obbligatoria la iscrizione al R.E.C. per la somministrazione di alimenti e bevande (vedasi attualmente il richiamo contenuto agli articoli 111 e 111 bis del T.U. Imposte sui redditi contenuto nell'art. 3-comma 2 lett. C del D.P.R. n. 235/2001).

3) Alla indisconosciuta perenne annoverabilità della attività dei Circoli privati che somministrano alcolici ai soli soci, tra quelle di cui al secondo comma dell'art. 86 del T.U. delle legge di P.S. approvato con R.D. 18/6/1931 n. 773 per la quale precipua ragione infatti l'art. 4 del più volte citato D.P.R. 4/4/2001 n. 235 ha stabilito, con la recente disposizione, che tanto la denuncia di attività di cui all'art. 2 stesso D.P.R. che l'autorizzazione di cui al successivo art. 3 valgono anche come autorizzazione ai fini di cui al secondo comma dell'art. 86 del T.U. di P.S..

4) Alla sorvegliabilità e controllo dei locali di somministrazione che restano demandati agli agenti e Autorità di vigilanza che possono esercitarla in qualunque ora diurna e notturna con possibilità di adottare le altrettanto previste sanzioni.

Dalla soggezione dei Circoli riconosciuti o non riconosciuti esclusivamente a quelle disposizioni dettate in ragione delle particolari caratteristiche che gli stessi Circoli assumono ove somministrino alimenti e bevande ai soci, discende dunque che solo la inosservanza di tali prescrizioni può determinare l'applicazione di quelle sanzioni parimenti previste dalle relative disposizioni normative.

In sede normativa non è dato invece rinvenire per i Circoli privati svolgenti anche attività di somministrazione, la tutela di altre esigenze quali quelle che si impongono per i comuni esercizi pubblici e che esigono la osservanza di particolari regolamentazioni ivi comprese anche quelle relative all'orario di chiusura a tutela degli interessi di utenza anche in zone aventi esigenze e caratteristiche particolari o di altri interessi che esigono la non protribilità di tale orario di esercizio oltre una certa ora notturna.

Deve perciò ritenersi che l'osservanza dell'orario massimo di apertura notturna fissato in via generale per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico dalla impugnata Ordinanza sindacale n. 7 del 21/2/2002 non può essere imposta ai Circoli privati, sicché tale Ordinanza in detta parte deve ritenersi illegittima.

Menomazioni di altri interessi (riferibili ad esempio alla quiete pubblica, specie nelle ore notturne) che possano eventualmente verificarsi restano reprimibili di volta in volta e caso per caso soltanto con i mezzi consentiti dal vigente ordinamento poiché è proprio la vigente normativa, come già precisato, che non consente, almeno allo stato, la imposizione della osservanza di prescrizioni dettate per gli esercizi pubblici, per il solo fatto che il Circolo svolga anche attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Il ricorso va dunque per la ragioni sopraindicate accolto mentre si ravvisa la esistenza di ragioni giustificative della compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda ter, pronunciando sui ricorsi indicati in epigrafe:

- Dispone la riunione dei due gravami.
- Accoglie entrambi i ricorsi nella parte della Ordinanza del Sindaco di Roma n. 7 del 21.02.2002 che dispone anche per le attività di somministrazione di alimenti e bevande nei Circoli privati la sottoposizione all'orario di apertura non oltre le ore 2 antimeridiane.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amm.va.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 12 luglio 2004 e dell'11 ottobre 2004.

Roberto Scognamiglio Presidente

Paolo Restaino Consigliere est.