

## **IL CIRCOLO NON E' UN ESERCIZIO PUBBLICO**

L'art.18 della Costituzione riconosce ai cittadini il diritto di associarsi liberamente senza necessità d'alcuna autorizzazione, per i fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale. Il Ministero dell'Interno, ad alcuni enti nazionali a finalità assistenziali come il CSI, attribuisce con il proprio decreto un ulteriore riconoscimento al quale la legge fa conseguire particolari effetti, di cui tratteremo in questo capitolo, che evidenziano una speciale tutela per uno specifico tipo d'associazione assistenziale.

Il circolo CSI, per il conseguimento dei suoi scopi istituzionali può liberamente promuovere attività sportive, culturali, turistiche e ricreative in genere.

Può anche offrire ai propri soci, ed ai tesserati in genere, servizi come le somministrazione e distribuzione di bevande, alimenti e generi vari che favoriscano una più confortevole partecipazione.

Per quest'aspetto, si è spesso erroneamente indotti a identificare il circolo con tale attività, complicando il rapporto con l'esterno e sminuendone la natura.

Il circolo non è un esercizio pubblico perché:

- Svolge la propria attività in favore dei tesserati;
- Non ha fini di lucro;
- E' un ente associativo il cui oggetto esclusivo o principale non è l'esercizio d'attività commerciali;
- Nel caso in cui un tesserato fruisca di un servizio quale ad esempio il bar, anche versando del denaro per le consumazioni questo rappresenta un finanziamento indiretto al circolo per l'attuazione delle attività statutarie.

Tutto ciò ha consentito alle associazioni aderenti al CSI una serie di agevolazioni, che favoriscono l'esercizio dell'attività di somministrazione di bevande e alimenti in deroga al piano commerciale e alla normativa che regola le attività degli esercizi pubblici.

Il circolo, infatti:

- Non deve essere iscritto all'Albo Imprese c/o la CCIAA;
- Deve essere iscritto all'albo REA;
- Non deve iscrivere il presidente al REC (Registro Esercenti Commercio);
- Non rientra nel piano commerciale comunale, che assoggetta a limiti o contingenza l'apertura d'esercizi per la somministrazione al parere della commissione comunale o provinciale.

## **L'AUTORIZZAZIONE**

Un circolo, se intende offrire agli associati un servizio di bar o ristoro, è necessario che si doti di un'autorizzazione amministrativa.

Con la Legge 287/91, e successive risoluzioni, si escludono dal piano commerciale comunale i circoli degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'Interno e si stabilisce la non iscrizione al REC quando la somministrazione è condotta dal presidente o da suo incaricato in nome e per conto del circolo, poiché svolta in forma non imprenditoriale. Qualora la

somministrazione sia invece affidata a terzi ed esista quindi la figura del gestore, questi deve essere iscritto alla Camera di Commercio e al Registro Esercenti Commercio (REC).

## **L'AUTORIZZAZIONE COME ATTO DOVUTO**

L'art. 19 della Legge 241/90, e successive modifiche, dispone che in tutti i casi in cui l'esercizio d'attività privata sia subordinato ad autorizzazione o altro atto di consenso il rilascio del quale dipende esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecnico-discrezionali, e ove non sia previsto alcun limite o contingente, l'atto di consenso s'intende sostituito da una denuncia di inizio attività da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione competente attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge. In tali casi spetta all'amministrazione, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla denuncia, verificare la sussistenza e disporre, se del caso, con provvedimento motivato il divieto di prosecuzione dell'attività.

E' questo il caso dell'autorizzazione alla somministrazione nel circolo CSI, che si sostanzia come atto dovuto dal Comune che non ha alcuna discrezionalità in merito.

Il rilascio, infatti, è subordinato unicamente al possesso, da parte del richiedente, dei seguenti principali requisiti:

- Soggettivi del presidente del circolo, cui si richiede, generalmente, il certificato penale e carichi pendenti Procura e Pretura;
- L'autorizzazione igienico-sanitaria per i locali e per il personale addetto alla produzione e vendita di sostanze alimentari e bevande;
- Presenza dei requisiti di sorvegliabilità dei locali, secondo le disposizioni impartite dal Ministero degli Interni nel DM n.564 del 17/12/92 e successive modifiche.

## **LA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ'**

Verificati tali aspetti, il presidente del circolo può presentare in Comune una denuncia di inizio attività (che è titolo di somministrazione). Tale procedura si basa sull'istituto del silenzio-assenso, e consente all'associazione di iniziare la somministrazione di bevande e alimenti ai soci dal momento della notifica dell'atto d'autodenuncia.

Il Comune dovrà verificarne la regolarità, e comunicare eventuali irregolarità o incompletezza della dichiarazione, ed eventualmente disporre - con provvedimento motivato ai sensi dell'art.3 della Legge 241, da notificare entro il termine perentorio di 60 giorni - il divieto di prosecuzione dell'attività. Contro tale atto il circolo può ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) territorialmente competente e chiedere la provvisoria sospensione del provvedimento.

Decorso il termine di 60 giorni dalla presentazione della denuncia d'inizio attività (regolare e completa) e non avendo notificato un formale provvedimento di diniego, la Pubblica Amministrazione decade dal potere d'inibizione.

In caso d'incompletezza della documentazione o di carenza di requisiti, il Sindaco deve ordinare l'integrazione con atto notificato dando termine congruo per l'adeguamento o per completare la documentazione. Tale provvedimento sospende la decorrenza dei 60 giorni sino a presentazione della documentazione mancante. Ove il circolo nel termine indicato non avrà provveduto agli adeguamenti richiesti, la Pubblica Amministrazione emetterà ordinanza di cessazione dell'attività.

Con l'entrata in vigore della legge Bersani, di riforma della disciplina della Legge 426/71 sul commercio, anche la vendita negli spacci interni potrà essere autodenunciata ex art.16 dell'emananda Legge, e potrà essere iniziata l'attività dal trentesimo giorno dell'autodenuncia.

## **TULPS (TESTO UNICO DELLE LEGGI DI PUBBLICA SICUREZZA)**

L'introduzione della Legge 287/91 ha abrogato la Legge n. 524 del 14/10/74 e l'art. 6 della Legge 426 dell'11/6/71, che disciplinavano in precedenza la materia nel campo delle somministrazioni di bevande e alimenti, ma non ha modificato l'applicabilità d'alcuni articoli del TULPS, quali ad esempio l'art.86 e l'art. 9.

Nell'art. 86 si prevede il rilascio dell'autorizzazione da parte del Sindaco. Per quanto riguarda l'esposizione del listino prezzi, seppur previsto unicamente per gli esercizi pubblici, per maggiore trasparenza nel rapporto con i tesserati, se ne consiglia l'esposizione.

Nell'art. 9 si stabilisce la possibilità da parte del Comune, nel rilasciare le licenze di fissare delle prescrizioni cui le associazioni devono attenersi nel pubblico interesse.

Generalmente tali prescrizioni riguardano il divieto di somministrare a non tesserati, il divieto d'accesso da pubblica via ai locali di somministrazione, la tenuta dell'albo o dell'elenco tesserati nei locali della segreteria e, se la popolazione lo consente, di avere almeno 100 tesserati (circolare Ministero dell'Interno n.10.941/12000.A (1) del 19/2/1972).

## **REQUISITI DI SORVEGLIABILITA' DEI LOCALI**

In base al decreto del Ministero dell'Interno n.564/92 art.4 e successive modifiche, per le associazioni che effettuano somministrazioni di alimenti e bevande ai soli tesserati valgono le seguenti regole:

- I locali in cui si somministra devono essere ubicati all'interno della struttura adibita a sede del circolo e non devono avere accesso diretto da strada, piazza o altri luoghi pubblici o soggetti a pubblico passaggio;
- Sull'ingresso o all'esterno della struttura che ospita la sede del circolo non possono essere apposte insegne, targhe o altre indicazioni che pubblicizzino le attività di somministrazione esercitate all'interno o i prodotti che vi sono somministrati.

## **IMPOSTE E TASSE**

A seguito delle Legge Finanziaria 1998 per la somministrazione di alimenti e bevande non dovrà essere versata la tassa annua di concessione comunale.

Restano previste:

1. Tassa annua di concessione regionale per il certificato d'idoneità igienico-sanitaria dei locali (la tariffa è determinata dalle Regioni secondo il numero di abitanti del Comune);

2. Imposta UTIF di € 73,57 - Imposta sugli spiriti

L'associazione sportiva se è munita della licenza per la somministrazione d'alcolici di qualsiasi gradazione, nei bar o nella mensa ovvero per la vendita di detti prodotti nel proprio spaccio, deve richiedere l'autorizzazione dell'Ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione.

Per il rilascio di detta autorizzazione occorre indirizzare un'apposita domanda all'UTIF competente, su carta bollata da € 10,33, allegando la ricevuta di versamento di € 33,57 su c/c postale intestato alla Tesoreria Provinciale, ed una marca da bollo da € 10,33. Per il rinnovo annuale della licenza si deve versare mediante c/c postale ed entro il 15 dicembre la somma di € 33,57 direttamente all'UTIF. Nella causale occorre indicare la denominazione dell'associazione sportiva ed il numero di licenza UTIF a questa rilasciata.

### 3. Tassa sulle insegne - Imposta sulle pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni

Fatta salva l'autorizzazione da parte dell'ente proprietario (Comune, Provincia, Anas), sulle insegne che si riferiscono al nome del circolo (escluse naturalmente quelle di somministrazione, poiché espressamente vietate), applicate sulle porte di accesso o vetrate, sulle facciate ecc., non grava la tassa comunale di pubblicità (DL 15/11/93 n.507 art.17 lettera H).

#### a. Imposta comunale sulla pubblicità

• Insegne, targhe e simili apposte all'ingresso dell'associazione:

sono esenti dall'imposta sulla pubblicità se si riferiscono all'individuazione di sedi (anche secondarie) dei circoli (sia di tipo "A" sia di tipo "B" ). Le iscrizioni debbono riguardare esclusivamente il nome o la ragione sociale del circolo e non possono aggiungersene altre, pubblicizzanti enti o ditte commerciali e tanto meno prodotti da queste commercializzati.

• Altre forme di pubblicità:

le tariffe comunali in vigore debbono essere ridotte al 50%. Tale riduzione ha carattere soggettivo e si applica a tutti i manifesti, cartelloni, striscioni, insegne o altri mezzi. Si tratta di una riduzione di carattere soggettivo, che spetta anche nel caso in cui, nella pubblicità della manifestazione o della attività, si è indicato il nome della persona, della ditta o della società che eventualmente ha contribuito alla realizzazione dell'iniziativa. In altre parole la riduzione spetta con riferimento al mezzo pubblicitario indipendentemente dal numero dei messaggi in esso contenuti. Recentemente tuttavia tale principio sembra essere stato smentito da una risoluzione del Ministero delle Finanze (164/95), pubblicata su "Italia Oggi" del 10 giugno 1995, che ha riconosciuto tale riduzione a condizione che il messaggio pubblicitario sia esclusivamente riferibile all'associazione, e non anche ad un terzo (come nel caso in cui nel messaggio pubblicitario vi sia una sponsorizzazione di un terzo).

Peraltro l'applicazione di tale imposta, sia pure nella suddetta misura ridotta, si riferisce al solo caso in cui la pubblicità si riferisca all'esercizio di un'attività di carattere economico, finalizzata cioè a promuovere la domanda di beni e servizi. Ogni altra iniziativa volta a pubblicizzare l'attività svolta (attività istituzionale, non commerciale) non può essere considerata pubblicità (e quindi non deve essere assoggettata al tributo) in quanto è propaganda. A tal fine rammentiamo che già la Corte Costituzionale ha dichiarato nel 1974 illegittime alcune norme contenute nella preesistente legislazione sull'imposta di pubblicità nella parte in cui assoggettavano a tassazione la "propaganda" delle associazioni senza fini di lucro in quanto manifestazione libera del proprio pensiero, non assimilabile, ripetiamo, alla pubblicità (c.d. propaganda ideologica).

#### b. Diritti sulle pubbliche affissioni

La tariffa per il servizio delle pubbliche affissioni è ridotta a metà per i manifesti di comitati, associazioni ed ogni altro ente che non abbia scopo di lucro. Si rammenta che il diritto sulle pubbliche affissioni deve essere corrisposto quando i manifesti, le locandine e simili sono esposti a cura del Comune negli appositi spazi riservati a tale scopo. Sono invece soggetti all'imposta comunale sulla pubblicità i mezzi pubblicitari esposti direttamente a cura degli interessati.

Sulle insegne che sporgono dalla porta o dalla facciata grava comunque la tassa comunale d'occupazione di suolo pubblico (TOSAP).

### 4. Imposta comunale sugli immobili (ICI)

Il Decreto Legislativo 30 dicembre n. 504, istitutivo di tale imposta, dispone, all'art. 7 lettera i) l'esenzione per gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali, categoria alla quale appartengono tutte le associazioni, qualora tali immobili siano destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, culturali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricreative e sportive.

Tale esenzione riguarda, come abbiamo detto, gli immobili "utilizzati" da tali enti e quindi, pur in assenza di una chiara e precisa posizione in merito da parte dell'Amministrazione finanziaria, la previsione dovrebbe ricomprendere sia quelli di proprietà delle associazioni (caso raro) utilizzati dalle stesse sia quelli di proprietà di terzi (caso molto frequente) utilizzati dalle associazioni a titolo di comodato o di locazione (in tal caso l'esenzione è a favore ovviamente del proprietario dell'immobile o dell'usufruttuario dello stesso).

Peraltro, si potrebbe ritenere che l'esenzione si applichi a favore del soggetto che concede il comodato ad un'associazione di tipo "A" l'immobile di proprietà (o in usufrutto), sempre che l'immobile sia utilizzato per una delle destinazioni sopra riportate.

Possono sussistere dubbi nel caso in cui l'immobile predetto sia concesso in locazione a tali categorie d'associazione (esiste una parte della giurisprudenza che, infatti, nega, in tali fattispecie, l'esenzione), mentre riteniamo che in caso di comodato o di locazione ad un'associazione di tipo "B" l'esenzione potrebbe non spettare. In tale ultima ipotesi, infatti, mancherebbe il presupposto di destinazione "esclusiva" che richiede la norma.

## 5. Imposta di bollo

Un brevissimo cenno merita anche l'imposta di bollo prevista dal DPR 19 ottobre 1972 n.642, relativamente agli aspetti che maggiormente interessano le associazioni.

Rammentiamo alcune agevolazioni previste:

a. Le quietanze e le ricevute delle quote associative sono esenti dall'imposta di bollo, indipendentemente dall'ammontare delle stesse;

b. I versamenti effettuati dagli associati che non siano riconducibili a quote associative scontano l'imposta di bollo di € 1,29 qualora esse siano superiori a € 77,47.

## **CAMBIO DEL PRESIDENTE, DEL RAPPRESENTANTE O D'AFFILIAZIONE**

In caso di cambio del presidente del circolo, o della persona indicata come rappresentante o responsabile del servizio di somministrazione, il circolo dovrà darne tempestiva comunicazione all'Amministrazione Comunale, allegando la dichiarazione d'appartenenza rilasciata dall'AICS con l'indicazione del nominativo del nuovo presidente, e l'autocertificazione resa ai sensi della legislazione antimafia del presidente o del responsabile.

## **TRASFERIMENTO LOCALI**

Il trasferimento del circolo, da un locale ad un altro situato nello stesso Comune, potrà avvenire con la richiesta di una nuova autorizzazione igienico-sanitaria dei locali e comunicazione del trasferimento all'Amministrazione Comunale.

In buona sostanza, il circolo che vuole attivare nella propria sede un servizio di bar e ristoro per i propri tesserati dovrà seguire la seguente procedura:

1. Reperire locali idonei sotto il profilo dell'idoneità sanitaria e dell'agibilità edilizia;
2. Allestire la zona somministrazione in locali che non abbiano accesso diretto dalla pubblica via e

non apporre all'esterno della sede insegne, targhe o scritte che pubblicizzino o in qualche modo richiamino l'attività di somministrazione organizzata all'interno (DM n.564/92 e modifiche);

3. Richiedere all'AUSL locale un'autorizzazione igienico-sanitaria per la somministrazione di bevande e alimenti e il rilascio del libretto sanitario per i tesserati addetti alla somministrazione;

4. Presentare denuncia di inizio attività al sindaco allegando:

- Attestazione di possesso dei requisiti e documenti sopra indicati;
- I dati completi del circolo, del presidente e dell'eventuale gestore;
- Dichiarazione d'appartenenza rilasciata dalla Presidenza Nazionale del CSI nella quale si attesta che il circolo è regolarmente affiliato ed ha un minimo di 100 tesserati;
- Planimetria dei locali del circolo;
- Statuto e atto costitutivo del circolo;
- Autocertificazione del presidente ed eventuale responsabile resa ai sensi della legislazione antimafia;
- Fotocopia del contratto d'affitto del circolo;
- Certificato di prevenzione incendi qualora il circolo svolga attività spettacolistiche e nella sede sia prevista la presenza contemporanea di più di 100 persone.

## **ALTRE DISPOSIZIONI**

### **- ORARIO E TURNO DI RIPOSO SETTIMANALE**

Gli spacci dei circoli CSI non sono vincolati all'orario fissato in via generale per l'apertura e la chiusura dei pubblici esercizi, né all'obbligo della chiusura settimanale, ma devono rispettare gli orari determinati dalle attività sociali.

Eventuali limitazioni potrebbero essere imposte dal Comune, nell'esercizio del potere ex art. 9 del TULPS, che conferisce all'autorità comunale il potere di impartire prescrizioni nel pubblico interesse, a chiunque ottenga un'autorizzazione ai sensi delle leggi di Pubblica Sicurezza.

Tali limitazioni tuttavia potrebbero solo disciplinare l'attività di somministrazione sottoposta a licenza e non l'attività del circolo in genere che, giacché ambiente privato, non può essere sottoposto ad alcuna limitazione temporale.

### **- Gestione di punti vendita interni**

Nei circoli CSI, in base alle disposizioni contenute nella legge 426/71, è consentito esercitare la vendita d'alcuni prodotti, all'interno dei locali, purché questa avvenga esclusivamente in favore dei tesserati.

Sono, infatti, consentite:

1. La vendita per asporto d'alimenti, di bevande o d'altre merci (limitatamente ai generi di cui alle tabelle merceologiche I - VI - VII - IX - e articoli casalinghi) previa autorizzazione comunale, a norma dell'art. 34 della legge 426/1971 e dell'art. 53 del DM 4 agosto 1988 n. 375. Tale autorizzazione può essere ottenuta con il procedimento del silenzio assenso, e richiede l'iscrizione del presidente del circolo, o della persona preposta alla vendita al REC, nell'elenco speciale di cui all'art. 9 della legge 426/1971;

2. La vendita di tabacchi con l'ottenimento del relativo patentino, attraverso la presentazione entro il primo bimestre di ogni anno di una domanda in carta bollata all'Ispettorato Compartimentale dei Monopoli di Stato competente per il territorio. Domanda che dovrà contenere una dichiarazione attestante il numero delle tessere prelevate dal circolo (non meno di 300 tesserati), sulla base dell'elenco nominativo degli iscritti. Il patentino potrà essere concesso anche a circoli con un numero di tesserati inferiore a 300, quando ricorrano particolari condizioni ambientali. La Circolare di riordino dell'elenco delle attività di pubblico esercizio cui può essere concesso il Patentino Tabacchi non riporta espressamente "circoli autorizzati alla somministrazione ai tesserati" poiché questi non sono pubblici esercizi.

### **ALTRE ATTIVITÀ'**

Apparecchi da gioco leciti. Lo svolgimento di giochi leciti o l'installazione di apparecchi automatici o semiautomatici di trattenimento nei circoli (carte - biliardi - flipper - juke-box - radio e televisione - ecc.) qualora siano circoscritti ai soli tesserati, non comporta per i responsabili l'obbligo di munirsi dell'apposita licenza di cui all'art. 86 TULPS, mancando in tale ipotesi l'esercizio d'attività imprenditoriali.

Tuttavia la circolare del Ministero dell'Interno, n. 559/c.19144.12000.a., del 30/4/96 ha ribadito come sussista l'obbligo della licenza nel caso in cui tali attività si svolgano nello stesso locale e gli apparecchi siano posti nel medesimo locale dove si somministrano alimenti e bevande.

Il circolo dovrà comunque dotarsi di permesso SIAE con il pagamento del relativo abbonamento alle condizioni previste dalla convenzione CSI-SIAE.

Attività di spettacolo e trattenimento. L'esercizio di spettacoli e d'intrattenimenti nei circoli riservati ai soli soci, secondo una costante giurisprudenza, deve essere considerato come espressione della libertà d'associazione e, pertanto, sottratto alla disciplina dell'art. 68 del TULPS che assoggetta a licenza l'organizzazione di spettacoli nell'esercizio di un'attività imprenditoriale.

Ai circoli è data la possibilità, pertanto, di svolgere tali attività senza doversi dotare d'autorizzazione di PS e con il semplice rispetto delle norme sull'agibilità.

Sarà necessario richiedere il "certificato di prevenzione e incendi", qualora, pur se riservati ai soli tesserati, la capienza dei locali sia superiore a 100 posti, in base al DM 16/2/82 da richiedere al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco. Si tiene a sottolineare che l'esenzione dal CPI, nel caso di capienza inferiore a 100 persone, non esclude dal rispetto della normativa antincendio per le attività ad essa soggette.

L'unica eccezione a questo principio, come segnalato nella circolare del Ministero dell'Interno del 30/4/96, è costituita dall'art. 118 del RD n.635/1940, il quale stabilisce che il circolo privato deve obbligatoriamente munirsi della licenza qualora ai trattenimenti accedano, previa esibizione di un biglietto, persone diverse dai tesserati.

Nella circolare del 30/4/96 sono così ripresi alcuni parametri che stabiliscono in quali casi gli spettacoli, effettuati nei circoli debbano ritenersi destinati alla pluralità indistinta di persone anziché ad un gruppo limitato e ben individuato di soggetti, i tesserati, ed il locale possa essere considerato

pubblico. La Corte di Cassazione ha determinato il parametro idoneo ad individuare i locali che, anche se dichiarati privati, sono da assoggettare ad autorizzazione, nella concomitanza delle seguenti caratteristiche:

- Pagamento del biglietto d'ingresso effettuato volta per volta anche da non tesserati o rilascio, senza alcuna formalità particolare, di tessere associative a chiunque acquisti il biglietto stesso;
- Pubblicità degli spettacoli o dei trattenimenti per mezzo di giornali, manifesti, ecc., destinati alla generalità dei cittadini;
- Struttura del locale dove si svolge l'attività, dalla quale si evinca l'esistenza di caratteristiche proprie allo svolgimento di un'attività di natura palesemente imprenditoriale.

Uguualmente potranno essere considerati alla stregua di un locale di pubblici spettacoli quei circoli nei quali saranno trovate persone non tesserate.

In tali casi l'esercizio d'attività spettacolari e d'intrattenimento, oltre a prevedere il rispetto di norme fiscali e previdenziali, quali ad esempio quelle che concernono il pagamento dei diritti d'autore SIAE e degli oneri previdenziali e assistenziali ENPALS per gli artisti retribuiti, é soggetto a normative di Polizia Amministrativa.

Tali normative, per le quali il DPR 616 del 24/7/1977 ha trasmesso le competenza ai Comuni, prevedono tra l'altro la concessione di:

- Licenza per pubblici intrattenimenti o per dare audizioni all'aperto (art. 69 TULPS);
- Licenza per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, accademie, feste da ballo, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di scuole di ballo e sale pubbliche di riunioni (art. 68 TULPS);
- Licenza d'agibilità per teatri o luoghi di pubblico spettacolo (art. 80 TULPS);
- Regolamenti del prefetto per la sicurezza nei locali di pubblico spettacolo (art. 84 TULPS).