

LA DESTINAZIONE D'USO DEI CIRCOLI PRIVATI E DELLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE

Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 28/2014)

ai sensi dell'articolo 7/III del RUE

La presente DTO riprende, approfondendolo, un tema già sommariamente affrontato nella DTO n. 4/2013 "Il regime del mutamento della destinazione d'uso".

Per chiarezza di esposizione occorre partire innanzitutto dalla disciplina delle destinazioni d'uso necessarie per i locali sede delle Associazioni di Promozione Sociale (APS).

La norma fondativa è la seguente:

*Legge 7 dicembre 2000, n. 383
"Disciplina delle associazioni di promozione sociale"
Art. 32.*

(Strutture per lo svolgimento delle attività sociali)

4. La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica.

Nella sostanza quindi ciò significa una APS può insediarsi in un qualsiasi immobile con una qualsiasi destinazione d'uso ed una qualunque zona urbanistica del territorio comunale¹, senza che ciò costituisca mutamento di destinazione d'uso.

Sotto il profilo edilizio quindi non occorre alcun titolo edilizio per la collocazione di una APS in un qualsiasi immobile. Se l'insediamento avviene senza esecuzione di opere edilizie a ciò finalizzate, sarà comunque necessaria una SCIA gratuita per diverso utilizzo dell'unità immobiliare nell'ambito della stessa destinazione d'uso².

¹ art. 2. Zone territoriali omogenee

Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:

- A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;
- B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;
- C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);
- D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;
- E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);
- F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

² Vedi articolo 41/I, comma 3, del RUE.

E' evidente che comunque l'unità immobiliare deve essere stata dichiarata agibile.

Nella genericità della norma, che prescinde da eventuali opere edilizie necessarie per la trasformazione dell'unità immobiliare, si deve intendere che le opere necessarie, se conformi alla disciplina edilizia ed urbanistica, possono essere realizzate, con il relativo titolo edilizio, senza che ciò comporti comunque modifica della destinazione d'uso.

La Legge 383/2000 diviene efficacemente operativa attraverso l'emanazione del Regolamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che disciplina il Registro Nazionale delle Associazioni di Promozione Sociale a carattere nazionale ed attraverso la promulgazione di specifiche Leggi Regionali.

La Regione Emilia Romagna ha provveduto in proposito approvando la L.R. n. 34, del 9.12.2002 "Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale" (successivamente modificata con L.R. 30 luglio 2013, n. 15), resa operativa con D.G.R. n. 910, del 26.05.2003 "Registro regionale delle associazioni di promozione sociale: modalità per l'iscrizione, la cancellazione e la revisione. registri provinciali e comunali delle associazioni di promozione sociale: criteri minimi di uniformità delle procedure per l'iscrizione, la cancellazione e la revisione" (successivamente modificata ed integrata con D.G.R. n. 978 del 30.06.2008 "Modifiche ed integrazioni all'allegato parte integrante della deliberazione n. 910/2003").

L'articolo 16 della L.R. n. 34/2002 stabilisce:

Art. 16

(sostituito comma 2 da art. 52 L.R. 30 luglio 2013, n. 15)

Destinazione d'uso delle sedi e dei locali associativi

1. La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), indipendentemente dalla destinazione urbanistica.

2. L'insediamento delle associazioni è subordinato alla verifica dell'osservanza dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza, non comporta il mutamento d'uso delle unità immobiliari esistenti e il pagamento del contributo di costruzione ed è attuato, in assenza di opere edilizie, senza titolo abilitativo.

Le APS devono necessariamente essere iscritte al Registro Nazionale o a quello Regionale o a quello Provinciale per poter essere qualificate come tali e per poter pertanto usufruire delle agevolazioni che la Legge n. 383/2000 prevede per esse, segnatamente quelle di carattere urbanistico in relazione alla non necessità di una specifica destinazione d'uso dei locali e della compatibilità con ogni zona urbanistica del territorio comunale.

La L.R. n. 34/2002 ha istituito i Registri a livello regionale e provinciale, dando la possibilità ai Comuni di implementare anche, eventualmente, dei registri comunali.

Tuttavia occorre precisare che, mentre l'iscrizione ai registri regionale e provinciale permettono la "piena" acquisizione della qualifica di APS, l'iscrizione dell'associazione al solo registro comunale (se istituito) permette unicamente ad avere titolo ad usufruire di agevolazioni nei rapporti con il Comune, come accedere a contributi erogati dal Comune o dall'assegnazione di spazi e attrezzature comunali, a stipulare con esso rapporti in convenzione, oppure di usufruire di eventuali riduzioni dei tributi locali.

In tal senso, si deve ritenere che anche la non costituzione di mutamento d'uso anche in contrasto con le previsioni urbanistiche, sia questione che debba essere ascritta ai rapporti con il Comune.

I diversi registri sono scaricabili ai seguenti indirizzi internet:

Registro Provinciale:

<http://www.provincia.piacenza.it/Allegati/SottoLivelli/registo-associazioni-promsociale1361271163.pdf>

Registro regionale:

<https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/teseofe/associazioni-promozione-sociale.asp>

Registro nazionale:

<http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/AssociazionismoSociale/Registro/Pages/default.aspx>

Sullo specifico argomento oggetto della presente DTO vi è da segnalare la risposta dell'Assessore Regionale alle Politiche sociali (n. 47532, del 29.11.2013) ad una interrogazione consiliare, laddove si afferma, tra le altre questioni, che non compete alla Provincia, in sede di iscrizione al Registro, verificare le condizioni per cui una APS può ottenere la "deroga urbanistica", bensì al Comune, in quanto competente in materia di edilizia privata,

poiché tale beneficio non può essere concesso se l'utilizzo dei locali è destinato esclusivamente o prevalentemente ad attività non di promozione sociale e/o previsto in difformità alle norme di tipo edilizio ed urbanistico.

Alle Province spetta invece il compito della verifica della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione nel registro delle APS, tenuto conto che, tassativamente, non sono da ritenersi APS solo i soggetti di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 2 della Legge n. 383/2000³.

La nota regionale afferma poi che l'iscrizione nei registri delle APS non consente un accesso incondizionato al beneficio "urbanistico" di cui all'art. 32, c. 4, della L. n. 383/2000, così come ripreso anche dall'art. 16 della L.R. n. 34/2002.

Infatti, relativamente a tale beneficio agisce senz'altro un diritto per le APS di utilizzo di locali anche ad invariata destinazione d'uso (invarianza urbanistica), esigibile però a condizione che tale utilizzo dia riferito effettivamente ad attività attinenti ai fini istituzionali di promozione sociale ed avvenga nel rispetto delle necessarie norme igienico sanitarie, antincendio, di autorizzazione al funzionamento, ecc.

La nota dell'Assessore regionale in particolare è riferita all'esercizio di una attività di culto all'interno di una APS. In tal senso occorre valutare se l'esercizio di attività di culto, in quanto incompatibili con le attività di promozione sociale, così come quasi univocamente espresso dalla Giustizia Amministrativa, può essere ostativo all'iscrizione di un'APS nei registri.

La nota continua ritenendo ostativa all'iscrizione l'attività di culto, come del resto ogni altra attività non di promozione sociale, solo se esercitata in modo esclusivo o prevalente rispetto alle altre attività effettivamente di promozione sociale.

Pertanto, conclusivamente, se una APS non individua come suo fine istituzionale la creazione di un luogo di culto, ma invece svolge attività di preghiera in modo residuale rispetto alle attività di promozione sociale, seppur di contenuto rilevante per il contesto culturale, questa può legittimamente ed a pieno titolo accedere alle deroghe urbanistiche di cui all'art. 32 della Legge n. 383/2000 ed art. 16 della L.R. n. 16/2002, in quanto non è ammissibile la non iscrizione di associazioni per il solo fatto che siano riconducibili ad una confessione religiosa.

Da segnalare inoltre il parere n. 194219 del 2012, espresso dalla "Direzione generale programmazione territoriale e negoziata, intese, relazioni europee e relazioni internazionali" della Regione, ove si afferma che "...sotto il profilo urbanistico ed edilizio, non è necessaria la preventiva acquisizione del titolo edilizio per il solo cambio d'uso delle unità immobiliari dove è esercitata l'attività delle APS, né può considerarsi aumentato il carico urbanistico, che resta inalterato a seguito dell'utilizzo delle unità immobiliari in questione", espresso sul testo del comma 2 dell'art. 16 della L.R. n. 34/2002, prima che venisse sostituito dall'art. 52 L.R. 30 luglio 2013, n. 15⁴, rilevando comunque che la questione, a seguito della modifica del comma 2, nella sostanza non muta affatto.

In tale parere si ribadisce inoltre che tuttavia, ai fini dello svolgimento delle attività di promozione sociale, è comunque indispensabile l'osservanza dei requisiti igienico-sanitari, di sicurezza, di accessibilità richiesti dalla normativa tecnica per la specifica attività svolta dall'associazione e della conseguente necessità di presentare il titolo edilizio relativo alle eventuali modifiche edilizie da apportare.

Si ritiene pertanto, conclusivamente, in tale parere, anche a chiarimento del precedente parere reso in data 18 maggio 2011, n. 124290, che per effetto del comma 2 dell'art. 16 della L.R. 34 del 2002, tale titolo edilizio non debba portare al formale cambio della destinazione d'uso degli immobili dove si insediano le sedi delle APS e conseguentemente non richieda il pagamento degli oneri di urbanizzazione connessi all'aumento di carico urbanistico.

In sintesi:

solo i circoli privati qualificabili come Associazione di Promozione Sociale possono usufruire delle agevolazioni di carattere urbanistico-edilizio previste dalla normativa regionale e nazionale in materia, ovvero:

1. non necessità del mutamento d'uso;

³ "2. Non sono considerate associazioni di promozione sociale, ai fini e per gli effetti della presente legge, i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali e di categoria e tutte le associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati.

3. Non costituiscono altresì associazioni di promozione sociale i circoli privati e le associazioni comunque denominate che dispongono limitazioni con riferimento alle condizioni economiche e discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati o prevedono il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa o che, infine, collegano, in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale".

⁴ Il testo previgente del comma 2 era il seguente:

"2. La destinazione d'uso rimane invariata fintanto che le associazioni occupano gli spazi".

2. non pagamento del contributo di costruzione, anche in caso di realizzazione di opere edilizie preordinate all'utilizzo dell'unità immobiliare per le finalità d'uso;
3. insediamento senza la necessità di alcun titolo edilizio se avviene senza l'esecuzione di opere (salvo, come detto in precedenza, la presentazione di una SCIA gratuita per diverso utilizzo dell'unità immobiliare nell'ambito dell'immutata destinazione d'uso).

Per tutti gli altri Circoli Privati tali agevolazioni non sussistono, ed in particolare, relativamente alla destinazione d'uso, questi potranno essere quindi insediati solo negli ambiti ove sono espressamente ammessi dalle norme del RUE e del POC.

In tal senso, essi fanno parte della sottocategoria di destinazione d'uso di cui al punto 2.5 del comma 2, dell'articolo 40/I del RUE e come tali possono essere insediati nei seguenti ambiti:

- a) Ambiti ANIR per nuovi insediamenti residenziali;
- b) Ambiti dei centri storici;
- c) Ambiti residenziali saturi di frangia urbana;
- d) Ambiti residenziali di saturazione estensiva ed ambiti residenziali di integrazione rurale;
- e) Ambiti residenziali di saturazione intensiva;
- f) Zone residenziali di saturazione sottoposte a progetto planivolumetrico o piano attuativo in corso di attuazione o già attuato nella vigenza del PRG;
- g) Zone residenziali di saturazione sottoposte a progetto planivolumetrico di nuova previsione;
- h) Ambiti terziari di saturazione o in corso di attuazione;
- i) Ambiti di riqualificazione urbana.

Da ultimo meritano di essere segnalate sull'argomento del seguenti pronunce giurisprudenziali:

1. Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sezione III: sentenza 17 gennaio 2008, n. 1661;
2. Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, Sezione I: sentenza 2 aprile 2008, n. 1653.

Il D.P.R. 4 aprile 2001, n. 235 *"Regolamento recante semplificazione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande da parte di circoli privati"* prevede che l'attività di somministrazione di alimenti e bevande effettuata da un circolo privato nei confronti dei propri soci non debba essere effettuata necessariamente in locali aventi idonea destinazione d'uso.

Sia l'art. 2 sia l'art. 3 del D.P.R. n. 235/2001 infatti prevedono che nella SCIA o nella domanda finalizzata alla richiesta di autorizzazione, il presidente del circolo dichiara che il locale, ove è esercitata la somministrazione, è conforme alle norme e prescrizioni in materia edilizia, igienico-sanitaria e ai criteri di sicurezza stabiliti dal Ministero dell'Interno ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge e, in particolare, di essere in possesso delle prescritte autorizzazioni in materia. Ma non un'idonea destinazione d'uso per attività di somministrazione.

E' questa è una disposizione derogatoria a quanto previsto dalla legge 25 agosto 1991, n. 287 *"Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi"* (si rammenta che il D.P.R. n. 235/2001 è un regolamento che semplifica il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande da parte di circoli privati, prevista dall'art. 3, comma 6, lettera e) della legge n. 287/1991) che all'art. 3, comma 7, dispone che *"Le attività di somministrazione di alimenti e di bevande devono essere esercitate nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica e igienico-sanitaria, nonché di quelle sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, fatta salva l'irrogazione delle sanzioni relative alle norme e prescrizioni violate"*. Questa richiesta di idonea destinazione d'uso per i locali ove viene effettuata attività di somministrazione è, tra l'altro, prevista anche da tutte le leggi regionali che hanno disciplinato in modo autonomo l'attività di somministrazione abbandonando definitivamente la disciplina di cui alla legge n. 287/1991. Oltre alla disposizione derogatoria prevista per i circoli privati dal D.P.R. n. 235/2001, la stessa legge 7 dicembre 2000, n. 383, che reca la *"Disciplina delle associazioni di promozione sociale"*, all'art. 32, comma 4, così, come già ricordato, recita: *"La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica"*.

Fatta questa premessa, sulla specifica problematica si sono espressi recentemente i T.A.R. per il Veneto e il T.A.R. per la Puglia di Lecce, con le sentenze sopra richiamate.

In particolare il T.A.R. per la Puglia sottolinea che, tenuto conto delle finalità meritevoli perseguite dalle APS, il legislatore della legge n. 383/2000 ha previsto non solo facilitazioni sul piano fiscale, ma anche su quello amministrativo, con particolare riferimento agli aspetti urbanistici, proprio allo scopo di agevolare l'individuazione delle sedi ove svolgere tali attività.

"In questa direzione, le predetti sedi sono allora localizzabili:

- a) in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibile con ogni destinazione d'uso urbanistico (ossia quelle genericamente individuate dagli strumenti urbanistici ai sensi del D.M. n. 1444/1968);*
- b) a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio impressa specificamente e funzionalmente al singolo fabbricato, sulla base del permesso di costruire".*

Anche per il T.A.R. Veneto *"Il dato normativo contenuto nell'art. 32, 4° comma, è univoco: affermare che i locali in cui si svolgono le attività sociali sono compatibili con qualsiasi destinazione d'uso, quale sia quella urbanistica, significa semplicemente che le associazioni de quibus possono insediarsi ovunque, quale ne sia l'attività, purché riconducibile nell'ambito della promozione sociale".*

Il T.A.R. Veneto inoltre ritiene che la disposizione dell'art. 32 della legge n. 383/2000 non presenti dubbi di costituzionalità in quanto *"È vero che la disposizione sottrae alla competenza dei comuni una funzione amministrativa in materia di assetto del territorio: lo fa, peraltro, in un ambito estremamente limitato, e per la finalità costituzionalmente rilevante di favorire la solidarietà sociale attraverso le associazioni che se ne occupano. È poi possibile che la disposizione in questione possa venire artatamente utilizzata per eludere le disposizioni, le quali disciplinano i pubblici esercizi e la loro collocazione; ma ciò, ovviamente, non incide sulla sua costituzionalità, imponendo piuttosto di verificare in concreto i presupposti per la sua applicazione".*

Questa disposizione della legge n. 383/2000 trova però applicazione solo per le associazioni di promozione sociale, mentre la deroga individuata da D.P.R. n. 235/2001 per tutti i circoli, compresi quelli privi di queste finalità.

Sempre il T.A.R. Puglia infatti così precisa che *"Occorre ribadire che il criterio su cui si fonda il D.P.R. n. 235 ha presupposti diversi rispetto a quelli indicati dall'art. 32 della legge n. 383 del 2000, basandosi sul tipo di attività strumentale che si intende specificamente avviare (ristoro dei soci) e non su quello proprio dell'attività principale (finalità di promozione sociale). Ne deriva che siffatta disciplina risulta applicabile a tutti i circoli privati, anche se manca la finalità assistenziale".*

Occorre quindi così sintetizzare:

- ▶ i circoli aventi finalità di promozione sociale, come indicato dall'art. 32, comma 4, della legge n. 383/2000, possono insediarsi in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibili con tutte le destinazioni d'uso urbanistico individuate dal D.M. n. 1444/1968 e al loro interno è possibile in alcuni locali effettuare attività di somministrazione, ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. n. 235/2001, senza necessità che detti locali abbiano destinazione d'uso specifica per l'attività di somministrazione;
- ▶ i circoli non aventi finalità di promozione sociale devono insediarsi invece nelle zone compatibili con le finalità perseguite (elencate in precedenza) e al loro interno è possibile in alcuni locali avviare attività di somministrazione, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 235/2001, senza necessità che detti locali abbiano destinazione d'uso specifica per l'attività di somministrazione.

La ratio che complessivamente ispira l'intervento di semplificazione, previsto dal citato D.P.R. n. 235 del 2001, risiede infatti nella constatazione che la conformità alle norme urbanistiche è suffragata dall'attività principale condotta all'interno della più ampia sede del circolo privato, stante la relazione di accessorietà, e che il rispetto della destinazione d'uso edilizia non è richiesta (indifferenza urbanistica) limitatamente per la sede più ristretta ove si esercita la predetta attività di somministrazione, trattandosi di esercizio riservato ai soli soci del circolo.

Castel San Giovanni, martedì 13 maggio 2014



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI

Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



Aruba PEC

InfoCamera

5

⁵ Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. Ogni rappresentazione cartacea del presente documento non costituisce originale.