

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 23/04/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34950-la-disciplina-dell-attivita-di-somministrazione-di-alimenti-e-bevande-in-circoli-privati-gestiti-da-associazioni-senza-scopo-di-lucro-dopo-la-riforma-dell-art-19-della-legge-n-241-del-1990-e-l-int>

Autore: Visconti Gianfranco

La disciplina dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in circoli privati gestiti da associazioni senza scopo di lucro dopo la riforma dell'art. 19 della legge n° 241 del 1990 e l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attiv

**LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITA' DI SOMMINISTRAZIONE
DI ALIMENTI E BEVANDE IN CIRCOLI PRIVATI GESTITI
DA ASSOCIAZIONI SENZA SCOPO DI LUCRO DOPO LA
RIFORMA DELL'ART. 19 DELLA LEGGE N° 241 DEL 1990
E L'INTRODUZIONE DELLA SEGNALAZIONE CERTIFICATA
DI INIZIO ATTIVITA' (C.D. "S.C.I.A.")**

§ 1) I circoli privati in cui si somministrano alimenti e bevande gestiti da associazioni senza scopo di lucro: l'avvio dell'attività.

Le **associazioni** senza scopo di lucro (ma non le fondazioni ed i comitati), sia riconosciute che non riconosciute, a condizione che tale attività sia prevista nello statuto, possono gestire **circoli privati in cui si somministrano alimenti e bevande ai soli soci** dello stesso circolo o di altri circoli facenti parte della stessa associazione. Per **somministrazione** si intende, ai sensi del comma 1° dell'art. 1° della Legge n° 287 del 1991, la **vendita per il consumo sul posto**, in locali o spazi appositamente attrezzati, di alimenti e bevande.

L'avvio di queste attività è disciplinato dal DPR n° 235 del 2001, che all'art. 2 ha stabilito che, se l'associazione che gestisce il circolo **aderisce ad enti od organizzazioni nazionali** le cui finalità assistenziali sono **riconosciute dal Ministero dell'Interno**, previste dalla lettera *e*) del 6° comma dell'art. 3 della Legge 287/1991, l'attività di somministrazione può essere avviata col solo invio della **Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.)**, con allegata una copia non autenticata dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione, al Comune nel cui territorio è ubicato il circolo (comma 1°) che ha poi 60 giorni per verificare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per l'esercizio dell'attività, ai sensi dell'art. 19 della Legge n° 241 del 1990. Questa norma è stata confermata dal 2° comma dell'art. 64 del Decreto Legislativo n° 59 del 2010 così come riformato dalla lettera *b*) del 2° comma dell'art. 2 del Decreto Legislativo n° 147 del 2012. Inoltre, ai sensi del 2° comma dell'art. 19 della Legge 241 del 1990 riformato dal comma 4°-*bis* dell'art. 49 della Legge n° 122 del 2010, questa attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente o della ricezione, sempre da parte di quest'ultima, della dichiarazione stessa.

L'adesione all'ente nazionale (di solito un'associazione di associazioni o "associazione di secondo grado" con finalità ricreative, culturali, ecc.), a nostro giudizio, non deve essere mantenuta anche durante la gestione dell'attività in quanto la perdita della stessa non determina più automaticamente la revoca dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande effettuata nei confronti dei soci ai sensi della lettera *e*) del 6° comma dell'art. 3 della Legge 287/1991. Ciò deriva dalla norma contenuta nella lettera *f*) del 1° comma dell'art. 3 della Legge 248/2006 (il primo Decreto "Bersani" sulle liberalizzazioni), esposta nella Nota n° 1, che, non essendo stata espressamente abrogata, è ancora valida per questa fattispecie. Il legale rappresentante dell'associazione che gestisce il circolo ha tuttora l'obbligo, secondo noi, di comunicare al Comune il venir meno dell'adesione di essa all'ente nazionale ma non ha quello di richiederli l'autorizzazione all'apertura dell'esercizio che è stato aperto con la modalità esposta nel capoverso precedente.

Se invece, l'associazione od il circolo **non aderisce** agli enti ed organizzazioni nazionali di cui ai capoversi precedenti, l'avvio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande è sottoposto alla disciplina normale prevista dal 1° comma dell'art. 64 del Dlgs 59/2010 e dall'art. 3 del DPR 235/2001, vale a dire all'**autorizzazione rilasciata dal Comune** nel cui territorio è ubicato il circolo.

Il **trasferimento** della sede o quello della gestione o della titolarità dell'esercizio (in questo caso del circolo privato di somministrazione) sono soggetti, invece, alla sola **Segnalazione certificata di inizio attività** – SCIA da presentare allo sportello unico per le attività produttive del Comune competente per territorio. Ciò comporta che per tutti e tre i casi di trasferimento (sede, gestione o titolarità dell'esercizio) si applica l'attuale 2° comma dell'art. 19 della Legge n° 241 del 1990 che prevede che in ogni caso l'attività possa essere ripresa (tale è il senso della parola "iniziata" contenuta nella norma in questi casi di trasferimento) dalla data di presentazione della Segnalazione all'amministrazione competente, in questo caso il Comune.

L'art. 64 del Dlgs 59/2010, di attuazione della Direttiva CE n° 123 del 2006 sulla disciplina delle attività di servizio nel mercato interno (la c.d. Direttiva "Bolkestein"), non ha significato un ritorno alla vecchia disciplina dell'art. 3 della Legge 287/1991 (peraltro abrogato, nei suoi primi cinque commi, dalla lettera a del comma 5° dell'art. 85 del Dlgs 59/2010) che imponeva di contingentare le aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande su tutto il territorio comunale. Infatti, il 3° comma dell'art. 64 citato prevede che **i Comuni**, soltanto *"limitatamente alle zone del (loro) territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande"*, garantendo sempre sia l'interesse alla fruizione di un servizio adeguato sia quello al libero esercizio dell'attività. Questa programmazione può prevedere, solo sulla base di parametri oggettivi, *"divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio ed alla normale mobilità"*. In ogni caso, poi, i Comuni devono tutelare le zone di pregio storico, artistico, architettonico e ambientale e, per questa programmazione, *"sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova (dell'esistenza) di una domanda di mercato, quali l'entità delle vendite di alimenti e bevande o la presenza di altri esercizi di somministrazione"*. In altre parole, il contingentamento delle aperture di questi esercizi può avvenire solo nelle zone del territorio comunale in cui una proliferazione di essi può pregiudicare la vivibilità, la sicurezza, la mobilità e gli aspetti di pregio artistico, architettonico ed ambientale di quelle zone e non può avere, come in passato, l'obiettivo di garantire la validità economica delle attività di somministrazione. Questa interpretazione della norma è anche quella fatta propria dalla Circolare 3635/C del 6 Maggio 2010 del Ministero dello Sviluppo Economico.

Anche se lo scopo del 3° comma dell'art. 64 è condivisibile riteniamo che servano dei provvedimenti attuativi per chiarire meglio i vari aspetti della sua applicazione in concreto dato che, pur essendo essa chiaramente pensata per i centri storici e le vie commerciali principali dei comuni, l'eccesso di pubblici esercizi può creare problemi in qualsiasi zona, ma, al contempo, non sembra che la programmazione possa estendersi all'intero territorio comunale.

Inoltre, sempre per i circoli che non aderiscono agli enti ed organizzazioni nazionali, in forza del 2° comma dell'art. 64 del Dlgs 59/2010 che mantiene fermo quanto previsto dal DPR 235/2001, la domanda di autorizzazione all'apertura si considera accolta qualora non sia comunicato il rigetto della stessa entro 45 giorni dalla sua presentazione (silenzio – assenso) (art. 3, comma 6°, del DPR 235/2001). Il Comune, per rilasciare l'autorizzazione, deve verificare che *"lo statuto dell'associazione preveda modalità volte a garantire l'effettività del rapporto associativo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa, nonché lo*

svolgimento effettivo dell'attività istituzionale" (art. 3, comma 5°, del DPR 235/2001), proprio per evitare che ci si associ solo occasionalmente per consumare alimenti e bevande senza partecipare davvero alla vita dell'associazione.¹

Inoltre, ai sensi del 1° comma sia dell'art. 2 che dell'art. 3 del DPR 235/2001 l'associazione che gestisce il circolo deve rientrare sempre in una delle categorie previste dal 3° comma dell'art. 148 del TUIR, vale a dire: *"associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extra – scolastica della persona"*. Si intuisce facilmente che è difficile che non vi rientri.

Segnaliamo poi il caso delle associazioni, diffuse in diverse regioni d'Italia, che non gestiscono circoli privati di somministrazione ma la cui attività consiste nel preparare e consumare (cioè somministrare) pasti **al domicilio** degli associati. In questo caso, ai sensi del 7° comma dell'art. 64 del Dlgs 59/2010 che sostituisce il comma 6° dell'art. 3 della Legge 287/1991, questa attività è esclusa dalla programmazione comunale delle aperture degli esercizi di somministrazione di cui al 3° comma dell'art. 64 citato ed essa può essere avviata immediatamente dopo la presentazione al Comune della Segnalazione Certificata di Inizio Attività.

Per quanto riguarda **l'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni** religiose, tradizionali e culturali (eventi, quindi, ripetitivi nel tempo) o eventi locali straordinari l'art. 41 del Decreto-Legge n° 5 del 2012 in materia di semplificazioni normative, convertito in Legge n° 35 del 2012, prevede che essa sia **avviata** da qualsiasi organizzazione senza scopo di lucro od altro soggetto interessato **mediante il solo invio al Comune** competente per territorio **di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)** priva di documenti allegati consistenti in dichiarazioni asseverate da parte di tecnici abilitati (o di elaborati tecnici). Tale attività temporanea non è soggetta al possesso dei requisiti di onorabilità e professionali per l'accesso alle attività di vendita (commercio) e di somministrazione di alimenti e bevande previsti dall'art. 71 del Dlgs 59/2010 che, al suo 3° comma, ha **abrogato anche l'obbligo di iscrizione al registro degli esercenti il commercio (REC)** per tutti coloro che intendono svolgere l'attività di somministrazione di alimenti e bevande che era previsto dall'art. 2 della Legge 287/1991. Quest'obbligo, però, era già stato abrogato per lo svolgimento temporaneo da parte di organizzazioni non profit o di persone fisiche dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di *"sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico"* dal comma 17° dell'art. 52 della Legge n° 448 del 2001 (Legge Finanziaria per l'anno 2002).

¹ Fino all'emanazione del Dlgs 59/2010, per l'associazione od il circolo che non aderiva agli enti ed organizzazioni nazionali di cui lettera e) del 6° comma dell'art. 3 della Legge 287/1991, l'avvio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande era sottoposto alla disciplina comune prevista dalla lettera f) del 1° comma dell'art. 3 della Legge 248/2006 (il primo Decreto "Bersani"), che aveva liberalizzato totalmente l'apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande stabilendo che essa non poteva essere sottoposta all'ottenimento di autorizzazioni amministrative preventive. Per tale motivo, anche in questo caso, l'attività di somministrazione poteva essere avviata con l'invio della denuncia di inizio attività (D.I.A.), con allegata una copia non autenticata dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione, al Comune nel cui territorio era ubicato il circolo.

Che questa disciplina riguardasse anche i circoli privati gestiti da associazioni senza scopo di lucro si ricavava dal fatto che la norma citata riguardava *"le attività [...] di somministrazione di alimenti e bevande"* da chiunque svolte ed in qualsiasi forma esercitate, vale a dire imprenditoriale o senza scopo di lucro. Del resto, sarebbe stato illogico liberalizzare l'attività di somministrazione di alimenti e bevande svolta in forma imprenditoriale e non quella svolta da associazioni non profit solo per i propri soci.

Prima di questa norma, invece, per l'associazione od il circolo che non aderiva agli enti ed organizzazioni nazionali di cui sopra, l'avvio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande era sottoposto alla disciplina normale prevista dall'art. 3 della Legge 287/1991, vale a dire all'autorizzazione rilasciata dal Sindaco del Comune nel cui territorio era ubicato il circolo sulla base della programmazione comunale per il rilascio di queste autorizzazioni il cui numero era contingentato (art. 3, comma 5°, della Legge 287/1991 oggi abrogato dalla lettera a del comma 5° dell'art. 85 del Dlgs 59/2010).

Questo vale anche per le **associazioni di promozione sociale** (APS) disciplinate dalla Legge n° 383 del 2000, che per tutto il resto seguono la disciplina dell'attività di somministrazione esposta in questo paragrafo e nei successivi, a cui il Sindaco può concedere **autorizzazioni temporanee alla somministrazione di alimenti e bevande**, in deroga ai criteri di cui all'art. 3, comma 4°, della Legge n° 287 del 1991 abrogato dal comma 10° dell'art. 64 del Dlgs 59/2012 e che oggi deve intendersi riferito al comma 3° dell'art. 64 citato (che abbiamo esaminato in precedenza in questo paragrafo), per la durata degli eventi o manifestazioni organizzate da queste associazioni e per gli spazi o i locali in cui questi si svolgono ed *“a condizione che l'addetto alla somministrazione sia iscritto al registro degli esercenti commerciali”* di una Camera di Commercio (2° comma dell'art. 31 della Legge 383/2000). Obbligo, quest'ultimo che, come abbiamo visto nel capoverso precedente, è stato abrogato.

Ricordiamo infine che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 la potestà legislativa sulla somministrazione di alimenti e bevande è passata alle Regioni e pertanto il quadro normativo è destinato ad essere rivisto. Le leggi regionali finora emanate (Emilia – Romagna, Toscana, Lombardia), però, non hanno introdotto novità sostanziali.

§ 2) La disciplina della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) riportata nell'art. 19 della Legge n° 241 del 1990.

La **Segnalazione Certificata di Inizio Attività** (SCIA) è **corredata**, come prevede il 1° comma dell'art. 19 della Legge 241/1990 riformato dal comma 4°-bis dell'art. 49 della Legge n° 122 del 2010, **dalla documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge** o da atti amministrativi a contenuto generale per l'ottenimento di un atto di autorizzazione, licenza, concessione, iscrizione in albi o ruoli necessari all'esercizio di una attività di impresa il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti o presupposti prima citati. Questa documentazione può consistere in dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà, attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'Amministrazione.

La dichiarazione, contenuta nella documentazione allegata alla SCIA, attestante falsamente l'esistenza dei requisiti o presupposti richiesti dalla legge per l'avvio dell'attività è punita con la reclusione da uno a tre anni, a meno che il fatto non costituisca un reato più grave (6° comma dell'art. 19 della Legge 241/1990).

In particolare, la **documentazione** da allegare alla Segnalazione per dimostrare il possesso dei requisiti previsti dalla legge per avviare una attività di organizzazione e vendita di viaggi da parte di una associazione che non opera a livello nazionale è **quella prevista dalle leggi o dai regolamenti** in materia, vale a dire, in primo luogo, dall'art. 2 del DPR 235/2001 che abbiamo esaminato nel paragrafo precedente, dell'art. 3 di questo stesso decreto e dalle altre norme sull'avvio di attività di somministrazione di alimenti e bevande da parte di circoli privati che esaminiamo nel paragrafo successivo. Allo stesso modo, le **indicazioni** da riportare nella Segnalazione non possono che essere quelle previste da questi stessi atti normativi.

L'amministrazione a cui si presenta la SCIA ha sessanta giorni di tempo per verificare la carenza dei requisiti e dei presupposti che la legge richiede per l'avvio dell'attività. Se verifica ciò deve adottare un *“provvedimento motivato di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine*

fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni" (3° comma dell'art. 19 della Legge 241/1990).

Questi provvedimenti possono essere presi dall'amministrazione **oltre il termine di sessanta giorni** se chi ha presentato la Segnalazione ha reso, in essa e/o nella documentazione allegata, dichiarazioni false o mendaci e nel caso di pericolo di verificazione di un danno al patrimonio artistico o culturale, all'ambiente, alla salute, alla sicurezza pubblica od alla difesa nazionale. In tutti i casi, tranne il primo, l'amministrazione deve motivare il provvedimento adottato sulla base del preventivo "*accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente*" (commi 3°, ultimo periodo, e 4° dell'art. 19 della Legge 241/1990).

E' fatta salva, infine, la possibilità dell'amministrazione competente (o di un altro organo previsto dalla legge) di adottare senza limiti di tempo i **provvedimenti di autotutela** previsti dagli artt. 21 – *quinquies* e 21 – *nonies* della Legge 241/1990, vale a dire, rispettivamente, la **revoca o l'annullamento d'ufficio del provvedimento** (in questo caso ciò che viene revocato o annullato è la possibilità dell'esercizio dell'attività avviata a seguito della presentazione della SCIA) **per "sopravvenuti motivi di interesse pubblico o nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario"**. Se la revoca (ma non l'annullamento d'ufficio) comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'Amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro **indennizzo** che è parametrato al solo danno emergente con le modalità previste dall'art. 21 – *quinquies* citato.

§ 3) Gli altri aspetti dell'attività di questi circoli privati.

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività o l'autorizzazione del Comune sostituisce la licenza del Questore prevista dall'art. 86 del Regio Decreto n° 773 del 1931 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza - TULPS) per l'esercizio dell'attività di somministrazione di bevande alcoliche nei circoli privati (art. 4, comma 1°, del DPR 235/2001).

Sia per l'attività di somministrazione che per quella di vendita al dettaglio di bevande alcoliche sono inoltre previsti, dal comma 4° dell'art. 29 del Decreto Legislativo n° 504 del 1994 (Testo Unico delle imposte sulla produzione e sui consumi), l'obbligo di denuncia dell'attività all'Ufficio tecnico di finanza (oggi Agenzia delle Dogane) competente per territorio e quello di ottenimento della **licenza fiscale** che è soggetta al pagamento di un diritto annuale. L'esercizio di queste attività senza licenza fiscale è punito con una sanzione amministrativa da 258 a 1.549 Euro (art. 50 del Dlgs 504/1994).²

Il **locale** dove è esercitata l'attività di somministrazione deve essere conforme alle norme e prescrizioni in materia edilizia, igienico – sanitaria ed ai criteri di sicurezza stabiliti dal Ministero dell'Interno (questi ultimi col D.M. n° 564 del 1992) ai sensi del 1° comma dell'art. 3 della Legge 287/1991 e deve essere in possesso delle prescritte **autorizzazioni** in materia (art. 3, comma 2°, lettera *d*, DPR 235/2001). Sostanzialmente, quindi, esso deve avere una destinazione d'uso adatta per l'attività svolta e deve aver ottenuto il certificato di agibilità, mentre non è più necessario l'ottenimento dell'autorizzazione di idoneità sanitaria che era prevista dall'art. 2 della Legge n° 283 del 1962 dato che questa disposizione è stata abrogata dall'art. 3 del Decreto Legislativo n° 193 del 2007. Occorre invece che il circolo rispetti il Regolamento CE n° 852 del 2004 sulla presenza di un

² Gli esercizi in cui si somministrano e/o si vendono al dettaglio bevande alcoliche, compresi i circoli privati, sono esentati dall'obbligo di contabilizzare tali prodotti in un apposito registro di carico e scarico. La licenza fiscale è revocata o negata a chiunque sia stato condannato per fabbricazione clandestina o per evasione dell'accisa sull'alcol e le bevande alcoliche.

sistema di autocontrollo igienico HACCP obbligatorio per tutte le attività di produzione, preparazione, vendita di prodotti alimentari che fu introdotto dai Decreti Legislativi n° 155 e 156 del 1997, abrogati sempre dall'art. 3 del Dlgs 193/2007 proprio perché sostituiti dal citato Regolamento CE 852/2004.

In particolare, l'art. 4 del D.M. 564/1992 prevede che *“i locali di circoli privati in cui si somministrano alimenti e bevande devono essere ubicati all'interno della struttura adibita a sede del circolo o dell'ente collettivo e non devono avere accesso diretto da strade, piazze ed altri luoghi pubblici. All'esterno della struttura non possono essere apposte insegne, targhe ed altre indicazioni che pubblicizzino le attività di somministrazione esercitate all'interno”* (è il c.d. “requisito di sorvegliabilità” dei circoli privati). Inoltre, il listino dei prezzi e i documenti autorizzativi (la Segnalazione Certificata di Inizio attività - SCIA con allegata una copia non autenticata dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione oppure l'autorizzazione del Comune) devono essere esposti in luogo visibile. I circoli in cui si somministrano alimenti e bevande non sono soggetti alla disciplina degli orari degli esercizi di somministrazione, ma sono tenuti a non arrecare disturbo alle occupazioni ed al riposo delle persone ai sensi dell'art. 8 della Legge n° 447 del 1995, la “Legge quadro sull'inquinamento acustico”.

L'attività di somministrazione è esercitata dal legale rappresentante (di solito denominato “presidente”) del circolo o dai soci rappresentanti di esso che risultano dall'atto autorizzativo (sempre la SCIA con allegati l'atto costitutivo e lo statuto oppure l'autorizzazione del Comune), purché provvisti del **requisito professionale soggettivo** richiesto per l'esercizio dell'attività dal comma 6° dell'art. 71 del Dlgs 59/2010, vale a dire: la frequenza con esito positivo di un apposito corso di formazione istituito o riconosciuto dalla Regione oppure la prestazione la propria opera per almeno due anni (anche non continuativi) nel quinquennio precedente in una impresa del settore della somministrazione oppure ancora il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea anche triennale o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, nel cui corso di studi siano previste materie attinenti alla somministrazione degli alimenti e delle bevande. Inoltre, i commi da 1° a 4° dell'art. 71 citato contengono i requisiti di onorabilità³ che devono possedere coloro i quali vogliono esercitare l'attività di somministrazione di alimenti e bevande (sempre il o i legali rappresentanti del circolo).

Ricordiamo poi che la lettera a) del 1° comma dell'art. 3 della Legge 248/2006 ha poi implicitamente abrogato, ai sensi dell'art. 15 delle Disposizioni sulla legge in generale premesse al Codice Civile, anche le norme del DPR 235/2001 che prevedevano, nel caso in cui l'attività di somministrazione venisse affidata in gestione ad un terzo non socio, che questi dovesse essere iscritto nel Registro Esercenti il Commercio (R.E.C.) tenuto presso il Registro delle Imprese della Camera di Commercio, come previsto dall'art. 2 della Legge 287/1991 (art. 3, comma 4°, del DPR 235/2001) perché si presumeva che il terzo gestore esercitasse un'attività d'impresa. A questa iscrizione era tenuto anche il legale rappresentante (o un suo delegato) dell'associazione che gestiva il circolo nel caso in cui lo statuto di essa non fosse conforme alle prescrizioni del comma 8° dell'art. 148 del TUIR o, nel caso di circolo (cioè di associazione) non aderente ad un ente nazionale riconosciuto, quando esso perdeva la qualifica di ente non commerciale ai sensi dell'art. 149 del TUIR perché esercitava prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta (commi 5° dell'art. 2 e 7° dell'art. 3 sempre del DPR 235/2001). Siccome la lettera a) del 1° comma dell'art. 3 della Legge 248/2006 prescrive che le attività di somministrazione di alimenti e bevande devono essere svolte senza il limite dell'iscrizione a registri abilitanti, come il R.E.C., anche l'obbligo di iscrizione previsto dalle citate norme del DPR 235/2001 è da ritenersi implicitamente abrogato.⁴

³ Essenzialmente non essere stati condannati per avere commesso alcuni tipi di reato, non essere stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza e non essere stati sottoposti a misure di prevenzione o di sicurezza.

§ 8) Il regime fiscale dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande nei circoli privati.

Queste attività di somministrazione sono sempre considerate **attività non commerciali** ai sensi del 3° comma dell'art. 148 del TUIR, **anche se svolte verso il pagamento di corrispettivi specifici da parte degli associati**, purché le associazioni che gestiscono i circoli siano *“associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extra – scolastica della persona”* (categorie di associazioni richiamate anche dal comma 1° sia dell'art. 2 che dell'art. 3 del DPR 235/2001), vale a dire pressoché qualsiasi tipo di associazione.

Questa agevolazione, però, non si applica all'**attività di “somministrazione di pasti”** che è **sempre considerata commerciale** dal 4° comma dell'art. 148 TUIR se svolta verso gli associati a fronte del pagamento, da parte loro, di corrispettivi specifici. Riteniamo che per *“pasti”* la norma citata intenda pasti completi e non i singoli elementi di un pasto, alimenti o bevande che siano. Tale norma è confermata dalla lettera *d*) del primo periodo del 5° comma dell'art. 4 del DPR n° 633 del 1972 sulla disciplina dell'IVA che prevede che sono sempre considerate commerciali (e, pertanto, soggette ad IVA) le attività di *“gestione di mense e somministrazione di pasti”* da chiunque siano esercitate, compresi gli enti non commerciali ed anche gli enti pubblici. Ricordiamo che l'aliquota di questa imposta è del 10% dei corrispettivi dovuti per le prestazioni di somministrazione di alimenti e bevande (ai sensi del numero 121 della Parte III della Tabella A allegata al DPR n° 633 del 1972).

Vi è però l'eccezione dell'eccezione: ai sensi del 5° comma sempre dell'art. 148 TUIR per le **associazioni di promozione sociale a carattere nazionale** (quelle iscritte nel Registro Nazionale dell'Associazionismo di cui all'art. 7 della Legge 383/2000), le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'Interno, **si considera non commerciale anche l'attività di somministrazione di alimenti e bevande** agli associati effettuata da bar ed esercizi similari presso le sedi (i circoli) in cui si svolge l'attività istituzionale e purché tali attività siano strettamente complementari a quelle istituzionali dell'associazione.

Le attività di somministrazione considerate non commerciali ai sensi del 3° e del 5° comma dell'articolo citato proprio perché tali **non rappresentano nemmeno operazioni imponibili ai fini dell'IVA** - Imposta sul Valore Aggiunto ai sensi dell'art. 1° del DPR 633/1972.

Al fine di veder considerata dalla legge come non commerciale l'attività di somministrazione esercitata verso gli associati, le associazioni citate dal 3° e dal 5° comma dell'art. 148 del TUIR devono rispettare le disposizioni del comma 8° dello stesso articolo per cui esse devono **costituirsi per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o registrata e prevedere nei loro atti costitutivi o statuti le seguenti clausole:**

- a) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili od avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'associazione, salvo che la distribuzione o la destinazione non sia imposta dalla legge;
- b) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente, in caso di suo scioglimento, ad altra associazione con finalità analoghe od a fini di pubblica utilità, sentito il parere del

⁴ Questa interpretazione è stata definitivamente confermata dal fatto che la lettera *a*) del 5° comma dell'art. 85 del Dlgs 59/2010 ha espressamente abrogato l'art. 2 della Legge 287/1991 che prevedeva che l'esercizio dell'attività imprenditoriale di somministrazione di alimenti e bevande fosse subordinato all'iscrizione nel R.E.C. del titolare dell'impresa individuale o del legale rappresentante della società, ovvero di un suo delegato.

Ministero del Lavoro (che ha sostituito in questa funzione la soppressa Agenzia delle ONLUS) e salvo diversa destinazione di esso imposta dalla legge;

- c) la disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati maggiori di età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;
- d) la redazione e l'approvazione annuale di un rendiconto economico e finanziario;
- e) l'eleggibilità libera degli organi amministrativi, il principio del voto singolo (cioè di un voto per ogni associato), la sovranità dell'assemblea degli associati, i criteri per la loro ammissione od esclusione, idonee forme di pubblicità delle convocazioni assembleari, delle relative deliberazioni, dei bilanci o rendiconti;
- f) l'intrasmissibilità della quota o contributo associativo ad eccezione della trasmissibilità per causa di morte e la non rivalutabilità della quota.

La non imponibilità ai fini dell'IVA delle operazioni derivanti dall'attività di somministrazione di questi circoli è confermata, per le sole associazioni di promozione sociale a carattere nazionale le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'Interno di cui all'art. 3, comma 6°, lettera e) della Legge 287/1991, anche dalla norma riportata dal comma 6° dell'art. 4 del DPR n° 633 del 1972 sulla disciplina dell'IVA che stabilisce che *“non si considera commerciale, anche se effettuata verso pagamento di corrispettivi specifici, la somministrazione di alimenti e bevande effettuata, presso le sedi in cui viene svolta l'attività istituzionale, da bar ed esercizi similari, sempre che tale attività sia strettamente complementare a quelle svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali (vale a dire quelli previsti dallo statuto dell'associazione) e sia effettuata nei confronti dei soli associati”* dell'associazione.

Se le associazioni senza scopo di lucro che gestiscono circoli privati in cui si somministrano alimenti e bevande ai soci perdono i requisiti richiesti dagli artt. 2 e 3 del DPR 235/2001 (compresi, quindi, quelli richiesti dagli artt. 148, commi 3° ed 8°, e 149 del TUIR ed esclusi quelli che abbiamo visto essere stati abrogati dalla Legge 248/2006), le attività di somministrazione verso i soci da esse gestite ricadono nel regime fiscale previsto per le attività commerciali. Lo stesso avviene per l'eventuale attività di somministrazione di alimenti e bevande rivolta a persone non aderenti all'associazione che gestisce il circolo che però è soggetta alle sanzioni di cui al capoverso successivo.

In caso di violazione delle norme degli artt. 2 e 3 del DPR 235/2001 si applica la sanzione amministrativa da 516 a 3.099 Euro prevista dall'art. 10 della Legge 287/1991 ed il Comune competente ordina la cessazione dell'attività di somministrazione (art. 4, commi 2° e 3° del DPR 235/2001). Il Comune, inoltre, ha sempre la possibilità di effettuare controlli ed ispezioni in tutti i circoli privati in cui si effettuano attività di somministrazione di alimenti e bevande (artt. 2 e 3, ultimi commi).

Ai fini dell'IMU – Imposta Municipale Propria, l'attività di somministrazione di alimenti e bevande è sempre considerata commerciale per cui non si applica mai l'esenzione da questa imposta prevista per gli immobili posseduti da enti non commerciali (come le associazioni) che vi svolgono attività non commerciali dall'art. 91-*bis* del Decreto-Legge n° 1 del 2012, convertito in Legge n° 27 del 2012, attuato dal Decreto del Ministero dell'Economia n° 200 del 2012 (in particolare, dal suo art. 1°).

Infine, segnaliamo che l'effettuazione di **spettacoli o di intrattenimenti** destinati esclusivamente ai soci del circolo non necessita di alcuna autorizzazione amministrativa. Se però,

agli spettacoli accedono anche non soci o semplici invitati o vi siano circostanze che escludano il carattere privato della rappresentazione o del trattenimento, lo svolgimento di queste attività è subordinato all'ottenimento dell'autorizzazione comunale (che ha sostituito quella del Questore) ai sensi dell'art. 68 del R.D. 773/1931 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza - TULPS), che comporta l'osservanza delle norme di prevenzione incendi e di agibilità dei locali dell'art. 80 TULPS e, nel caso di piccoli trattenimenti, dell'autorizzazione comunale prevista dall'art. 69 TULPS.

Per quanto riguarda l'aspetto fiscale di queste attività, l'art. 23 del Decreto Legislativo n° 460 del 1997 **esenta dall'imposta sugli intrattenimenti** (già denominata imposta sugli spettacoli ed oggi disciplinata dal Decreto Legislativo n° 60 del 1999) le attività di spettacolo organizzate occasionalmente dalle ONLUS e dalle associazioni di cui al 3° comma dell'art. 148 del TUIR (esaminate nel primo e nel quinto capoverso di questo paragrafo e che in molti casi hanno pure la qualifica di ONLUS) *“in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze e campagne di sensibilizzazione”*, sia presso circoli privati da esse gestiti che in altro luogo.

Gianfranco Visconti

Consulente di direzione aziendale in Lecce