



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 20 gennaio 2021 e del 7 luglio 2021

**NUMERO AFFARE 01380/2019**

OGGETTO:

Ministero dello sviluppo economico - Direzione per il mercato.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza sospensiva, proposto da Miglioranza Carni S.r.l., contro il Comune di Verona, per l'annullamento dell'ordinanza n. 625 del 23.05.2018, emessa dal dirigente della Direzione Commercio attività produttive, di cessazione immediata dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, esercitata abusivamente nei locali di Via Gardesane n. 216, in assenza di titolo autorizzatorio; della determinazione n. 3857 del 27.07.2018, emessa dal dirigente della Direzione Commercio attività produttive, di rigetto dell'istanza 20.07.2018 di revoca in autotutela ex art. 21-quinquies, comma1, della legge 241/1990, dell'ordinanza n. 625/2018 per sopravvenuto ottenimento del titolo autorizzatorio; degli atti e provvedimenti presupposti e comunque connessi;

**LA SEZIONE**

Vista la relazione n. 215868 del 02/09/2019 con la quale il Ministero dello sviluppo economico - Direzione per il mercato ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Tucciarelli;

Premesso:

1. Con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la società Miglioranza Carni s.r.l. chiede l'annullamento, previa sospensione cautelare: dell'ordinanza n. 625 del 23 maggio 2018, emessa dal dirigente della Direzione Commercio attività produttive del Comune di Verona, di cessazione immediata dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, esercitata abusivamente nei locali di via Gardesane n. 216, in assenza di titolo autorizzatorio; della determinazione n. 3857 del 27 luglio 2018, emessa dal dirigente della Direzione Commercio attività produttive, di rigetto dell'istanza 20 luglio 2018 di revoca in autotutela ex art. 21-*quinquies*, comma 1, della legge n. 241/1990, dell'ordinanza n. 625/2018 per sopravvenuto ottenimento del titolo autorizzatorio; degli atti e provvedimenti presupposti e comunque connessi.

2. La ricorrente, oltre al commercio di carni e alimentari, svolge una serie di attività correlate, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande presso il domicilio del committente-consumatore (*catering*). A seguito di S.C.I.A. n. 7612/2016 la ricorrente ha realizzato uno spazio, attiguo al luogo di lavorazione dei prodotti, destinato a "sala degustazione" di tutti i propri prodotti e specificamente di quelli utilizzati per il *catering*. La ricorrente precisa di avere ottenuto per l'attività di *catering* l'apposita attestazione di registrazione dell'Azienda ULSS 9 Scaligera (28 aprile 2017), trasmessa anche al Comune di Verona, ma di non avere presentato, per mero errore, la corrispondente S.C.I.A. al Comune. In data 26 aprile 2018, a seguito di un controllo della Polizia municipale, veniva contestata l'attività di preparazione di alimenti e bevande a un gruppo sportivo, ovvero un gruppo ben individuato di persone che aveva pubblicizzato l'evento, con indicazione dell'importo da versare, su

un *social network*, in violazione della legge regionale n. 29/2007 in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande in via stabile e/o temporanea.

In data 12 maggio 2018, la ricorrente presentava al Comune di Verona apposita S.C.I.A. per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in *catering*, perfezionatasi positivamente il 4 giugno 2018. In data 14 maggio 2018, alla ricorrente veniva notificato il verbale sanzionatorio della Polizia municipale L.S. 32964/2018 del 30 aprile 2018 che, oltre alla arbitraria attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di un evento, rilevava l'assenza di S.C.I.A. per la medesima attività ed irrogava una sanzione pecuniaria. La ricorrente ha sostenuto l'assenza di qualsivoglia forma di somministrazione di alimenti e bevande e la natura esclusivamente privata dell'evento.

A seguito del verbale, il Comune di Verona, con ordinanza n. 625 del 21 maggio 2018 (primo provvedimento impugnato), imponeva la cessazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande abusivamente esercitata. La sovrapposizione tra sanzione ed esito positivo della S.C.I.A. induceva la ricorrente a presentare, in data 3 luglio 2018, istanza di revoca in autotutela dell'ordinanza; tale istanza è stata rigettata dal Comune di Verona (secondo provvedimento impugnato) nel presupposto dell'assenza in capo alla ricorrente di una S.C.I.A. per la somministrazione di alimenti e bevande quale vendita per il consumo sul posto, effettuata nei confronti di chiunque ne faccia richiesta, e la mancanza dei requisiti previsti dalla legge regionale n. 29/2007 per la sala degustazione.

Precisa inoltre la ricorrente di avere trasmesso al Comune di Verona, in data 15 settembre 2018, una nota esplicativa, concernente essenzialmente la nozione di "domicilio del consumatore" di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge regionale del Veneto n. 29/2007, con rinnovazione della richiesta di revoca in autotutela dell'ordinanza n. 625/2018 in uno con la connessa determinazione n. 3857/2018.

Rappresenta infine la ricorrente che il ricorso odierno è diretto a tutelare l'interesse imprenditoriale a non vedersi preclusa l'attività di *catering* presso il domicilio del committente–consumatore, assentita dal Comune di Verona, nella sala degustazione.

3. I motivi di censura addotti dalla ricorrente a sostegno del ricorso sono i seguenti.

La società, sostenendo di essere legittimata a effettuare degustazione presso la propria sede e a effettuare somministrazione al domicilio del consumatore (*catering*, poi oggetto di S.C.I.A. asseverata), deduce in primo luogo violazione di legge e falsa applicazione quanto agli artt. 3 e 8-bis della legge della Regione Veneto n. 29/2007 ed eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti, illogicità, insufficienza e contraddittorietà della motivazione, con ulteriore violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990, difetto di istruttoria, vizi del complessivo procedimento, illegittimità derivata dall'atto presupposto. In particolare lamenta che il provvedimento impugnato si fonda su errori di fatto del verbale della polizia municipale, che ne è alla base (l'evento contestato era limitato a persone individuate e non costituiva somministrazione in senso proprio ovvero sia aperta al pubblico). Sostiene inoltre che l'amministrazione sarebbe incorsa in errore con riguardo alla nozione di "domicilio del consumatore". La somministrazione al domicilio del consumatore ricomprenderebbe infatti varie fattispecie, in cui il consumatore sceglie il luogo – non necessariamente il luogo in cui ha, secondo la definizione civilistica, la sede principale dei propri affari ma anche altri immobili – per la somministrazione di cibi e bevande; non vi è motivo per cui tale luogo non possa essere il locale – interessato dal verbale – attiguo a quello in cui vengono lavorati i prodotti alimentari della ricorrente; il comune, invece, nel respingere l'istanza di revoca, ha sostenuto che il servizio ai tavoli deve avvenire in luogo diverso.

In secondo luogo sono dedotti eccesso di potere, contraddittorietà tra atti, illogicità e incomprendibilità, vizio della motivazione. Segnala la ricorrente che

l'avvenuta regolarizzazione dell'attività di *catering*, assentita dal comune a seguito della presentazione della S.C.I.A., sarebbe contraddetta dalla conferma dei provvedimenti impugnati.

Infine la ricorrente lamenta violazione di legge (art. 1, commi 1 e 2, lettera c), della legge della Regione Veneto n. 27/2009; art. 3, comma.1, lettera g), della medesima legge); eccesso di potere: disparità' di trattamento. Ad avviso della ricorrente verrebbe penalizzata, con l'asserita violazione della legge regionale, non solo la ricorrente ma anche la libertà di scelta del committente/consumatore, che non potrebbe scegliere di fruire il servizio di *catering* presso i locali della ricorrente.

4. La relazione del Ministero dello sviluppo economico, trasmessa con nota n. 0217527 del 2 settembre 2019, eccepisce la tardiva presentazione del ricorso e, quanto al merito, conclude per la sua reiezione. Il Ministero riferisce inoltre che la ricorrente ha impugnato l'ordinanza-ingiunzione dirigenziale n. 32964/2018 L.S. del 10 ottobre 2018 con cui è stata comminata una sanzione di 5.200 euro più spese, per l'esercizio arbitrario dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande. Il giudice di pace di Verona, dopo avere disposto la sospensione cautelare, ha poi accolto il ricorso, annullando l'atto impugnato, ritenendo che nella fattispecie concreta le attività in contestazione fossero già legittimate dalla S.C.I.A. 2016 per la degustazione in loco (sentenza 768/2019, R.C. 12082/18). Secondo la ricorrente dovrebbe considerarsi annullato anche il verbale di accertamento della violazione, in quanto atto presupposto, a motivo del fatto che la sentenza stabilisce che nei fatti del 26 aprile 2018 non ricorre alcuna attività di somministrazione di alimenti e bevande.

5. Questa Sezione, nell'adunanza dell'11 dicembre 2019, ha reso il parere interlocutorio n. 100/2020 con cui ha invitato il Ministero referente a trasmettere con la massima sollecitudine, e comunque prima del 12 febbraio 2020, se del caso acquisendo i necessari elementi conoscitivi dal Comune di Verona, dalla Regione Veneto e dal Ministero della Giustizia: a) un

aggiornamento in ordine al procedimento definito con la sentenza n. 768/2019 (R.C. 12082/18) del giudice di pace di Verona e all'eventuale passaggio in giudicato della medesima; b) una sintesi esaustiva dell'insieme delle risoluzioni ministeriali concernenti casi analoghi a quello oggetto del ricorso, circa la possibilità che il *catering* sia effettuato su scelta del committente anche in ambienti che siano nella disponibilità di chi eroga il servizio; c) una ricognizione dei dati riferiti al territorio della Regione Veneto, relativi ai casi in cui sia stato escluso o ammesso il *catering* nei locali del somministratore, anche se scelti dal consumatore; d) un aggiornamento sul seguito avuto dalla nota del 15 settembre 2018 con cui la ricorrente ha rinnovato al Comune di Verona la richiesta di revoca in autotutela dell'ordinanza n. 625/2018 in uno con la connessa determinazione n. 3857/2018.

La Sezione ha infine ritenuto di non esprimersi sulla domanda cautelare e di procedere invece celermente, valutati gli elementi richiesti, alla espressione del parere definitivo sull'affare in oggetto.

6. Il Ministero dello sviluppo economico ha quindi trasmesso una propria nota n. 0037110 dell'11 febbraio 2020, con cui: ha comunicato che la prima udienza nel giudizio di appello, proposto innanzi al Tribunale civile di Verona per la riforma della sentenza del Giudice di pace di Verona era prevista per il 27 febbraio 2020; ha rappresentato e trasmesso le risoluzioni ministeriali adottate con riguardo a casi analoghi (in particolare, in risposta a distinti quesiti posti dalla Regione Piemonte e dai Comuni di Bologna e Alessandria - quindi con riguardo a normativa di riferimento diversa - il Ministero si è orientato per l'esclusione del *catering* in locali propri del soggetto che somministra alimenti e bevande); ha comunicato che l'istanza della ricorrente del 14 settembre 2018 con la quale è stata chiesta la revoca in autotutela dell'ordinanza n. 625 del 23 maggio 2018 è stata rigettata; ha infine informato che la Regione Veneto non aveva fornito alcun riscontro alla richiesta

ministeriale e ha fatto riserva di ulteriori comunicazioni non appena fossero pervenute le notizie richieste.

7. La Sezione, con ulteriore parere interlocutorio n. 506/2020 reso nell'adunanza del 12 febbraio 2020, ha ritenuto persistente l'esigenza di esprimere direttamente e in tempi brevi il parere definitivo, senza emettere prima un parere sulla sola domanda cautelare; ha ribadito il rilievo della questione relativa all'applicazione della legge regionale e la conseguente necessità di acquisire quanto prima un compiuto riscontro della Regione Veneto concernente una ricognizione dei dati riferiti al proprio territorio, relativi ai casi in cui sia stato escluso o ammesso il *catering* nei locali del somministratore, anche se scelti dal consumatore. La Sezione ha sottolineato che assume infatti rilievo specifico per il caso di specie l'applicazione da parte dei Comuni delle disposizioni della legge della Regione Veneto n. 29/2007 che, all'art. 3, comma 1, lettere g) e h), qualifica, rispettivamente, la somministrazione al domicilio del consumatore ("l'organizzazione presso il domicilio del consumatore di un servizio di somministrazione di alimenti e bevande rivolto esclusivamente al consumatore stesso, ai familiari e alle persone da lui invitate") e il domicilio del consumatore ("la sua privata dimora, nonché il luogo in cui si trova per motivi di lavoro o di studio o per lo svolgimento di cerimonie, convegni e attività similari"). La Sezione ha pertanto invitato l'Amministrazione referente ad acquisire e trasmettere quanto prima gli elementi informativi già richiesti con il parere interlocutorio n. 100/2020, concernenti la ricognizione da parte della Regione Veneto, con riguardo ai casi in cui sia stato escluso o ammesso – dai Comuni del proprio territorio - il *catering* nei locali del somministratore, anche se scelti dal consumatore; ha rimesso all'Amministrazione le modalità più idonee affinché, qualora non sia già in essere un monitoraggio da parte della Regione Veneto in ordine all'applicazione della legge regionale n. 29/2007 per i profili indicati, siano tempestivamente richiesti e acquisiti gli elementi rilevanti trasmessi dai Comuni del territorio regionale, a partire dai Comuni capoluogo di provincia;

ha invitato l'Amministrazione a fornire un aggiornamento sul giudizio di appello, proposto innanzi al Tribunale civile di Verona per la riforma della sentenza del Giudice di pace di Verona.

8. Il Comune di Verona ha poi comunicato che l'udienza di discussione e decisione davanti al tribunale di Verona per la riforma della sentenza del Giudice di pace era stata fissata al 19 novembre 2020.

Con nota del 7 luglio 2020 (prot. 0158973), il Ministero ha trasmesso la comunicazione con cui la Regione Veneto – che in precedenza aveva informato di non disporre già dei dati richiesti con il parere interlocutorio - ha inoltrato le note acquisite da alcuni Comuni capoluogo di provincia della Regione medesima.

Più in dettaglio, il Comune di Treviso e il Comune di Padova hanno comunicato che non si sono dati sul proprio territorio casi simili a quello qui trattato. Il Comune di Padova ha precisato che la S.C.I.A., in ottemperanza alla legge regionale, è riferita al locale di produzione e a quello di consumo di alimenti e bevande. Il Comune di Venezia ha comunicato che non si rilevano casi di *catering* nei locali del somministratore. Il Comune di Verona ha confermato la propria posizione al riguardo, precisando che non si sono verificati casi in cui sia stato ammesso il *catering* negli stessi locali di produzione degli alimenti.

Il Comune di Vicenza ha comunicato di non avere finora provveduto a introdurre ulteriori prescrizioni a carattere locale rispetto ai contenuti per la presentazione della S.C.I.A. richiesti dalla legge regionale ovvero sia la presenza dei requisiti morali e professionali nonché di conformità dei locali alle norme e prescrizioni edilizie, urbanistiche, di tutela dell'inquinamento acustico, igienico-sanitarie, di destinazione d'uso, ecc...Il medesimo Comune non ha offerto indicazioni specifiche relative alla possibilità che la somministrazione al domicilio del consumatore possa ricomprendere anche locali nella disponibilità del somministratore.



9. Con ulteriore parere interlocutorio n. 1514/2020, reso nell'adunanza del 2 settembre 2020, la Sezione ha ritenuto necessario, in primo luogo, che il Ministero trasmettesse una propria relazione sugli elementi forniti dai Comuni veneti, anche alla luce delle precedenti posizioni ministeriali assunte in riferimento ai quesiti avanzati da enti territoriali. In particolare, la Sezione: ha invitato il Ministero a chiarire, considerate le richiamate disposizioni vigenti nella Regione Veneto relative alla definizione di catering, quali siano a suo giudizio le basi per operare una distinzione tra i servizi ulteriori resi in un locale di proprietà del titolare dell'attività commerciale che prepara e consegna i prodotti alimentari ordinati (quesito Piemonte) e l'attività di catering presso il domicilio del committente coincidente con locali attigui a quelli di produzione degli alimenti (caso in esame); ha chiesto al Ministero di rappresentare la propria posizione, alla luce di quanto prospettato dal Comune di Vicenza, in ordine agli ulteriori requisiti che eventualmente il soggetto che fornisce somministrazione di bevande e alimenti deve soddisfare rispetto a chi fornisce servizio di catering, anche al fine di chiarire se l'elemento distintivo tra il catering rispetto alla somministrazione ordinaria possa essere – per evitare esiti irragionevoli rispetto a qualsiasi altra sede scelta dal committente – la sola cerchia predeterminata di destinatari; ha invitato il Ministero a riferire sull'eventuale esito dell'udienza di appello davanti al Tribunale di Verona e sugli eventuali ulteriori elementi trasmessi dalla Regione.

10. Il Ministero dello sviluppo economico, con nota del 2 dicembre 2020 (prot. 273893), dopo avere richiamato la disciplina statale relativa all'esercizio dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, ha sottolineato che sembrerebbe non potersi ammettere, quale unico tratto distintivo tra l'attività ordinaria di somministrazione di alimenti e bevande e la medesima attività al domicilio del consumatore (*catering*) la sola individuazione di una clientela predefinita ex ante quale beneficiaria del servizio e che il tratto distintivo che dovrebbe caratterizzare l'attività di *catering* o *banqueting*, rispetto

all'attività ordinaria di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, dovrebbe restare quello dell'effettuazione del servizio di ristorazione in un luogo diverso dai locali di produzione degli alimenti o dai locali ad essi attigui. Il Ministero ha ritenuto che non possa costituire un'interpretazione ragionevole e coerente con le disposizioni di legge consentire che il committente possa scegliere, quale luogo per usufruire del servizio di catering, anche i locali dell'esercizio commerciale e adduce come esempio il modulo standardizzato relativo alla SCIA per l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande al domicilio del consumatore, approvato con l'Accordo del 6 luglio 2017 in Conferenza Unificata, in cui è richiesta la sola indicazione dell'indirizzo della sede di cottura nonché, eventualmente, dell'indirizzo del magazzino, se diverso da quello indicato in precedenza, mentre nulla viene richiesto sui locali adibiti al consumo, in quanto non previsti nell'attività in discorso. Ha precisato inoltre il contenuto della risoluzione n. 63130 del 16 aprile 2013, con la quale è stata fornita risposta ad un quesito della Regione Piemonte, al fine di chiarire quali siano le basi per operare una distinzione tra i servizi ulteriori resi in un locale di proprietà del titolare di un'attività commerciale che prepara e consegna i prodotti alimentari ordinati ed un'eventuale attività di catering presso il domicilio del committente coincidente con i locali attigui a quelli di produzione degli alimenti.

La nota ministeriale ha riferito poi circa i dati portati a conoscenza da altri due Comuni capoluogo di provincia, Belluno e Rovigo, ha informato che l'udienza di appello è stata differita al 21 gennaio 2021 e ha trasmesso una ulteriore nota dell'avvocatura comunale.

11. Con ulteriore nota n. 77961 del 16 marzo 2021, il Ministero dello sviluppo economico ha inoltrato la sentenza con cui il tribunale di Verona ha accolto l'appello comunale avverso la sentenza n. 769/2019 del giudice di pace di Verona. In particolare, la sentenza del tribunale ha escluso che l'attività svolta dall'odierna ricorrente possa essere qualificata come catering poiché la stessa si è svolta in locali (la c.d. sala degustazione) di proprietà della società

somministratrice di alimenti e bevande e dalla medesima organizzati. Né, secondo la sentenza del tribunale, può fondatamente sostenersi che si tratterebbe di catering per il solo fatto che la c.d. sala degustazione sarebbe stata messa a gratuitamente disposizione, con ingresso riservato ai soli associati della associazione ospitata.

Considerato:

12. La Sezione rileva in primo luogo che il primo provvedimento impugnato (l'ordinanza n. 625/2018) fa riferimento nella parte motiva sia al verbale di accertamento della polizia municipale (oggetto di distinta impugnazione davanti al g.o.) con cui veniva contestata l'attività di preparazione di alimenti e bevande a un gruppo sportivo, in violazione della legge regionale n. 29/2007 in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande in via stabile e/o temporanea, sia alla successiva SCIA che avrebbe legittimato l'attività di *catering*. Il provvedimento dispone infine la cessazione immediata dell'attività di somministrazione esercitata abusivamente nei locali di via Gardesane in assenza di titolo autorizzatorio. Dal tenore letterale dell'ordinanza non è peraltro espressamente indicato se ci si riferisca *tout court* alla somministrazione o alla somministrazione al domicilio del committente svolta presso la sala di degustazione.

13. La questione centrale attorno a cui ruota la controversia riguarda la possibilità, sulla base della normativa vigente – e in particolare della legge regionale del Veneto n. 29/2007 - che il *catering* possa essere effettuato presso il domicilio del committente, anche nel caso in cui questi scelga a tal fine un locale nella disponibilità del somministratore di alimenti e bevande.

Come ricordato anche dall'amministrazione, sul tema è intervenuta la normativa statale, con una modifica del d.lgs. n. 147/2012. Difatti, l'art. 71, comma 6, del d.lgs. 59/2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) è stato modificato dal d.lgs. 147/2012 (decreto legislativo integrativo e correttivo del precedente). L'art. 71, concernente la disciplina dei requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali, al

comma 6 dispone in ordine all'esercizio, in qualsiasi forma e limitatamente all'alimentazione umana, di un'attività di commercio al dettaglio relativa al settore merceologico alimentare o di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande. Tale esercizio è consentito a chi sia in possesso di uno dei seguenti requisiti professionali: a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano; b) avere, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, esercitato in proprio attività d'impresa nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande o avere prestato la propria opera, presso tali imprese, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o in altre posizioni equivalenti o, se trattasi di coniuge, parente o affine, entro il terzo grado, dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale; c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

Prima della modifica del 2012 era espressamente richiesto dalla disposizione in questione che i requisiti operassero anche per le attività effettuate nei confronti di una cerchia determinata di persone. La modifica intervenuta ha pertanto reso meno stringenti i requisiti richiesti per la somministrazione di alimenti e vivande in favore di una cerchia determinata di persone, distinguendo di conseguenza, quanto ai requisiti professionali, la somministrazione aperta a una cerchia indeterminata di persone rispetto alla somministrazione rivolta a una cerchia predeterminata, con il verosimile effetto di una ulteriore apertura del mercato interno di settore nel secondo

caso. Né ha distinto il legislatore, nell'operare tale modifica, tra sottocategorie di somministrazione a una cerchia predeterminata.

A sua volta, la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande trova una definizione legislativa nell'art. 1, comma 1, della legge n. 287/1991, in base a cui per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati.

Con riguardo alla Regione Veneto, la legge regionale n. 29/2007 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.) definisce sia la somministrazione di alimenti e vivande sia la somministrazione al domicilio del consumatore. Infatti all'art. 3, comma 1, definisce, prima, alla lettera a), la “somministrazione di alimenti e bevande”, consistente nella vendita per il consumo sul posto, effettuata nei confronti di chiunque ne faccia richiesta oppure riservata a cerchie determinate di persone, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti in locali o superfici all'uopo attrezzati; non costituisce attività di somministrazione di alimenti e bevande l'assaggio gratuito di prodotti organizzato dal venditore a fini promozionali o di scelta.

Alla lettera e) è poi definita la “somministrazione al domicilio del consumatore”: l'organizzazione presso il domicilio del consumatore di un servizio di somministrazione di alimenti e bevande rivolto esclusivamente al consumatore stesso, ai familiari e alle persone da lui invitate. La disposizione presenta quindi un carattere di specialità rispetto alla definizione di somministrazione offerta dalla lettera a).

Non vi è dubbio – né è messo in discussione – che la nozione di “domicilio del consumatore” sia estranea alla definizione civilistica e abbracci, nella specifica definizione datane dall'art. 3, comma 1, lettera h), della legge regionale, sia la sua privata dimora sia il luogo in cui si trova per motivi di lavoro o di studio o per lo svolgimento di cerimonie, convegni e attività similari.

14. Assume pertanto un ruolo cruciale per la controversia in essere la possibilità, sulla base della legge della Regione Veneto n. 29/2007, che il *catering* possa essere effettuato presso il domicilio del committente, anche nel caso in cui questi scelga a tal fine un locale nella disponibilità del somministratore di alimenti e bevande. Se, da un lato, si tratta di ipotesi né ammessa né esclusa espressamente dalla legge regionale, dall'altro occorre considerare se costituisca un'interpretazione ragionevole e coerente con le disposizioni di legge consentire che il committente possa scegliere qualsiasi luogo per l'effettuazione del servizio di *catering*, con la sola esclusione del luogo indicato dal somministratore e attiguo (come nel caso di specie) al luogo di lavorazione degli alimenti. In altri termini, la Sezione è chiamata a valutare se il tratto distintivo del *catering* rispetto alla somministrazione ordinaria di alimenti e bevande (ristorazione) sia in alternativa: a) l'effettuazione del servizio in luogo diverso dai locali di produzione degli alimenti o da locali a essi attigui, unitamente alla individuazione di una collettività predefinita ex ante quale beneficiaria del servizio; b) la sola individuazione di una collettività o gruppo predefiniti ex ante, con svolgimento del servizio in luogo non aperto al pubblico in quanto riservato ai soli soggetti individuati dal committente. Nel secondo caso sarebbe consentita l'attività di *catering* anche qualora il committente indichi quale proprio domicilio per lo svolgimento delle attività di suo interesse un locale nella disponibilità del soggetto che fornisce il servizio di *catering*.

La Sezione ritiene utile precisare che, come testimonia la documentazione prodotta dal Ministero, la delimitazione è tutt'altro che agevole o netta, nella ricerca di un punto di equilibrio che, secondo la legge, componga le esigenze sanitarie e di sicurezza con quelle della libera iniziativa economica privata.

Ne costituisce esemplare dimostrazione il parere, in atti, espresso dal Ministero il 16 aprile 2013 alla Regione Piemonte, con riguardo al titolare di un panificio con rivendita di bevande, il quale aveva la disponibilità di un locale ubicato presso altro indirizzo con destinazione d'uso commerciale e

l'intenzione di affittarlo a soggetti privati per organizzare feste di compleanno o altre ricorrenze fornendo anche il servizio di rinfresco. Sebbene in presenza di elementi di fatto non coincidenti ma assai simili al caso oggetto dell'odierno ricorso e di una diversa normativa regionale di riferimento, in quel caso il Ministero aveva ritenuto che l'attività oggetto del quesito non potesse essere considerata alla stregua di un'attività commerciale di *catering*, sostanziosamente essa in una semplice fornitura di ulteriori servizi nei confronti dei propri clienti da parte del titolare dell'attività artigianale, tra cui la consegna dei prodotti ordinati in un luogo pattuito, sia esso l'abitazione del cliente che uno spazio affittato dallo stesso, anche se quest'ultimo coincide con un locale di proprietà del titolare dell'attività commerciale che prepara e consegna i prodotti alimentari ordinati.

Si consideri poi che il divieto della fornitura del *catering* presso locali nella disponibilità del soggetto fornitore del servizio, ove prescelto dal committente, non è previsto dalla legge regionale del Veneto né risulta ragionevole o imposto da un'inferenza logica conseguente alle espresse disposizioni legislative. Neppure, in fatto, l'utilizzazione di un diverso locale scelto dal committente offre necessariamente maggiori garanzie quanto alla tutela della salute e alla qualità dei servizi.

In definitiva non pare supportato da solide ragioni, testuali o logiche, la scelta di consentire al committente di scegliere liberamente il luogo in cui fruire del servizio di *catering*, con la sola eccezione dei locali nella disponibilità di chi fornisce il servizio.

15. Il provvedimento impugnato, l'ordinanza n. 625 del 23 maggio 2018, che fa (anche) riferimento alla SCIA già assentita per l'attività di *catering* risulta dunque fondato sull'errato presupposto che tale servizio debba necessariamente essere svolto in locali scelti dal committente ma comunque diversi da quelli nella disponibilità di chi fornisce il medesimo servizio di *catering*. L'elemento distintivo rispetto alla somministrazione di alimenti e bevande di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), della legge regionale del Veneto

n. 29/2007 è uno: l'essere tale servizio rivolto esclusivamente al consumatore stesso, ai familiari e alle persone da lui invitate, secondo la specifica e distinta definizione contenuta nel medesimo art. 3, comma 1, lettera e).

Si aggiunga che in tal modo è privilegiata un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 41 Cost. e del principio della libertà dell'iniziativa economica privata.

16. La Sezione prende atto dei diversi presupposti ermeneutici riferiti all'ambito applicativo della legge regionale e alla connessa estensione delle attività di *catering* consentite, da cui ha preso le mosse la sentenza del tribunale di Verona che ha accolto l'appello proposto dal Comune di Verona. In disparte la diversità dell'oggetto del giudizio, che in quel caso ha riguardato la sentenza del giudice di pace in materia di opposizione a ordinanza ingiunzione, rimangono ferme, ad avviso della Sezione, le considerazioni sopra svolte che conducono, con riguardo all'odierno ricorso, a conclusioni diverse da quanto sostenuto nella sentenza del tribunale in ordine al significato di *catering* in base alla legge regionale.

17. La Sezione è peraltro consapevole del fatto che, al fine di evitare che abbiano a verificarsi fenomeni elusivi tali da presentare come *catering* attività in realtà poste in essere con i caratteri sostanziali propri della somministrazione di alimenti e bevande *tout court*, ci si debba attenere scrupolosamente al precetto contenuto nella stessa legge regionale, laddove, all'art. 3, comma 1, lettera h), individua con adeguata precisione il domicilio del consumatore. Esso consiste nella privata dimora del consumatore/committente, nonché nel luogo in cui egli/ella si trova per motivi di lavoro o di studio o per lo svolgimento di cerimonie, convegni e attività similari. L'attività di *catering* deve quindi essere riconducibile a tali categorie. La corrispondenza tra la situazione di fatto e le astratte fattispecie legislative non potrà di conseguenza che essere oggetto di puntuale scrutinio.

17. Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere accolto, con assorbimento della domanda cautelare.



P.Q.M.

Nei termini di cui in motivazione, esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, con assorbimento della domanda cautelare.

L'ESTENSORE  
Claudio Tucciarelli

IL PRESIDENTE  
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO  
Maria Cristina Manuppelli