

Pubblicato il 25/01/2023

N. 00851/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 01853/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1853 del 2021, proposto da:

**Comune di Verona**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni R. Caineri, Giovanni Michelon e Fulvia Squadroni, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Verona, piazza Bra, 1;

*contro*

Victoria S.a.s. di Donadel Lorenzo & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Stefania Cavallo e Giulio Pasquini, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Ente nazionale per l'aviazione civile, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, (Sezione Terza) n. 692/2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Victoria S.a.s.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. Laura Marzano;

Nessuno presente per le parti nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2022;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il **Comune di Verona** ha impugnato la sentenza n. 692 del 30 luglio 2020 con cui la Sez. III del TAR Veneto ha accolto il ricorso proposto da Victoria S.a.s. di Donadel Lorenzo & C. (società), per l'annullamento del provvedimento n. 292 del 7 marzo 2019 emesso dalla Direzione commercio attività produttive del **Comune di Verona**, assunto ai sensi dell'art. 17 *ter* del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) di cui al regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, recante l'ordine di uniformarsi alle prescrizioni ritenute violate in tema di limiti di orario dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande esercitata dalla società ricorrente nei locali siti in Verona, Via Aeroporto Berardi n. 6/B.

L'appellata si è costituita nel presente grado di giudizio con memoria di stile, chiedendo la reiezione dell'appello con conseguente conferma della sentenza impugnata.

In vista della trattazione del ricorso le parti hanno depositato memorie conclusive: l'appellata, in particolare, ha contestato tutti i singoli profili di censura articolati dall'appellante.

L'appellata ha replicato con memoria dell'8 novembre 2022 e il **Comune di Verona**, con nota depositata il 14 novembre 2022, ha chiesto che la causa fosse decisa sugli scritti.

All'udienza pubblica del 29 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Vanno tratteggiati i fatti di causa.

La società appellata ha presentato al **Comune di Verona**, in data 4 luglio 2018, una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'avvio di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande (bar/ristorante) esercitata all'interno dell'Aeroporto denominato "Angelo Berardi", in località Boscomantico di Verona, su area demaniale aeroportuale, disciplinata dall'art. 9, comma 1, lett. b) della legge regionale Veneto n. 29/2007 ("esercizi situati all'interno delle aree di servizio delle autostrade e delle stazioni dei mezzi di trasporto pubblico").

L'attività di bar/ristorante nel detto complesso aeroportuale era stata affidata in concessione alla società, previa gara ad evidenza pubblica, da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), senza alcuna limitazione di orario.

Nella SCIA presentata al Comune la società aveva indicato come segue gli orari di apertura del locale: il lunedì, il martedì e il giovedì dalle 9.30 alle 1.00; il mercoledì, il venerdì, il sabato e la domenica dalle 9.30 alle 2.00.

Il **Comune di Verona**, dopo aver richiesto documentazione integrativa, con comunicazione del 21 settembre 2018 aveva rilasciato espressamente il nulla osta all'attività.

In data 16 febbraio 2019 alcuni agenti della Polizia municipale di Verona effettuavano un sopralluogo nei locali all'interno dell'Aeroporto e, in data 23 febbraio 2019, redigevano verbale di accertamento di violazione di legge per assenza di titolo legittimante per l'attività di bar/ristorante in quanto ritenuta esercitata in violazione di limiti di orario, con conseguente applicazione di una sanzione di euro 5.000,00.

A seguire, la Direzione commercio attività produttive del **Comune di Verona**, sulla base del suddetto verbale di accertamento e ritenendo che il pubblico esercizio in esame fosse soggetto a limitazioni di orario, emetteva, ai sensi dell'art. 17 *ter* del TULPS, il provvedimento dirigenziale n. 292/2019, recante l'ordine di uniformarsi alle prescrizioni ritenute violate in tema di limiti di orario dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

3. Tale provvedimento è stato impugnato dinanzi al TAR Veneto il quale ha accolto il ricorso osservando, sotto un primo profilo, che l'attività in questione è esercitata su area demaniale aeroportuale, giusta concessione rilasciata, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, da ENAC, concessione la cui regolamentazione non contempla specifici orari di apertura e chiusura del bar/ristorante gestito dalla società: circostanza, questa, più volte confermata da ENAC.

Sotto distinto ed autonomo profilo, il TAR ha rilevato che la stessa SCIA presentata dalla società in data 4 luglio 2018 contemplava espressamente gli orari di apertura del locale, che non risultano essere mai stati contestati dall'amministrazione comunale, la quale, con comunicazione del 21 settembre 2018, rilasciava il nulla osta alla prosecuzione dell'attività.

Il TAR non ha condiviso la tesi prospettata dal Comune, secondo la quale la SCIA presentata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 9 della legge regionale n. 21 settembre 2007, n. 29 prescinderebbe dai requisiti di conformità alle norme edilizie ed urbanistiche e tale vantaggio giustificerebbe la limitazione d'orario imposta all'attività in esame.

4. Il Comune appellante premette la seguente esposizione.

L'esercizio di somministrazione dell'appellata, in quanto a servizio di altre attività, gode del beneficio di prescindere dalla destinazione d'uso commerciale dei locali (categoria catastale C1) richiesta per tutti gli esercizi avviati ai sensi degli articoli 8 e 8 *bis* della legge regionale n. 29/2007.

L'orario di esercizio comunicato dalla società nella SCIA destava perplessità in relazione alle caratteristiche di utilizzo dell'aeroporto di Boscomantico, soprattutto con riferimento agli orari notturni di chiusura, pertanto, già in data 13 agosto 2018, l'ufficio inviava ad ENAC, proprietaria del complesso, una richiesta finalizzata ad acquisire informazioni più dettagliate in relazione all'affidamento del servizio di bar-ristorante. Infatti, attraverso la sezione del portale "Amministrazione Trasparente" di ENAC, il Comune aveva preso visione dello "Schema provvedimento di concessione di bene demaniale mod.

2 e allegato C” all’Avviso di Procedura di affidamento in concessione di “Bar – Ristorante – Terzo Esperimento presso l’Aeroporto di Verona Boscomantico” il quale, al pari dell’atto prodotto dalla società in sede di integrazione documentale della SCIA, prevedeva, al punto 7, tra gli obblighi per il concessionario, quello di “acquisire le licenze/certificazioni e le autorizzazioni prescritte dalle vigenti normative per l’esercizio della propria attività ed attenersi alle particolari disposizioni che questa direzione aeroportuale emanerà in merito alla disciplina del servizio stesso”.

Con la medesima nota il Comune chiedeva ad ENAC precise informazioni sugli orari di esercizio del bar e rappresentava anche che, da informazioni acquisite tramite i principali motori di ricerca e social *network*, nonché a seguito di servizi sulle emittenti televisive e sulle radio locali, l’attività della società si connotava, per modalità di conduzione dell’esercizio e per la capillare e sistematica pubblicità, in modo del tutto simile a quelle di una vera e propria attività di somministrazione di alimenti e bevande effettuata nei confronti della generalità dei soggetti.

In data 8 ottobre 2018 ENAC forniva riscontro esponendo che:

- il complesso aeroportuale di Boscomantico rappresenta una realtà *«produttiva non necessariamente legata all’orario delle piste di volo»* in quanto *«l’attività di volo costituisce solo una delle attività presenti, svolte dai singoli concessionari»*, concludendo che *«il sito aeroportuale è da considerarsi potenzialmente aperto h. 24, secondo quelle che sono le esigenze dei singoli Concessionari nello svolgimento delle proprie attività»*;
- *«normalmente l’attività di volo è autorizzata per il massimo consentito, a partire dalla luce solare»*;
- le *«condizioni di esercizio poste per l’attività di Ristorazione Bar sono quelle di non penalizzare in termini di orario di apertura della struttura la fruizione da parte della potenziale utenza aeroportuale ed aeronautica»*;
- *«non sono state predeterminate fasce orarie per l’attività stessa»*;
- *«il dato (riferito all’orario praticato dal gestore) non rappresenta un elemento di valutazione nel momento in cui l’utenza aeroportuale generalmente considerata non sia*

*esclusa dal servizio prestato».*

Con nota in data 25 ottobre 2018 l'ufficio chiedeva un parere al Ministero per lo sviluppo economico (MISE), che rispondeva con un'articolata nota del 14 dicembre 2018 con la quale riteneva che *«detta attività non può usufruire di limiti di apertura più ampi di quelli della stazione all'interno della quale è collocata».*

In data 21 dicembre 2018 l'ufficio inviava ulteriore nota ad ENAC, rappresentando che:

- l'attività di somministrazione svolta dalla società non presenta i presupposti per poter essere assentita come autonoma ed indipendente (come avviene per bar, trattorie, pizzerie e ristoranti in genere autorizzati all'esercizio dell'attività ai sensi degli articoli 8 e 8 *bis* della legge regionale 21 settembre 2007 n. 29) mancando della necessaria destinazione d'uso commerciale dei locali, ma come attività "accessoria" ad un'altra attività qualificabile come "principale" e, quindi, deve mantenere orari di apertura identici a quelli stabiliti per la funzionalità del complesso dell'Aeroporto "Angelo Berardi" ai sensi dell'art. 9 della citata legge regionale;
- non può ritenersi sufficiente la generica indicazione circa la potenziale apertura h. 24 dell'area aeroportuale.

A seguire, con verbale n. 33512 - redatto nei confronti della società in data 23 febbraio 2019 da personale del Corpo di polizia Municipale in esito a sopralluogo effettuato il 16 febbraio - veniva accertato l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande nei confronti della generalità dei soggetti, ovvero anche non "utenti" dell'aeroporto, in assenza di alcuna altra attività in essere correlata alla conduzione dell'aeroporto medesimo, avendo altresì trovato chiusi tutti i cancelli di accesso all'area aeroportuale ed ogni attività sospesa in assenza di illuminazione: la somministrazione, a favore di più di 120 persone, quindi, veniva svolta in via principale ed esclusiva, in modo autonomo ed indipendente, in assenza titolo.

Veniva quindi adottata l'ordinanza n. 292 in data 7 marzo 2019, oggetto del presente giudizio.

Con nota in data 25 marzo 2019, indirizzata all'assessore all'urbanistica e all'assessore al patrimonio e demanio del Comune, ENAC affermava che:

- *l'«ordinanza (impugnata) si colloca in un contesto di “malinteso” originato da involontaria procedura burocratica avviata in perfetta buona fede dal Concessionario che ha dichiarato al **Comune di Verona** un'attività commerciale non attinente alla sua concreta e specifica missione (dichiarazione di SCIA in cui l'attività di ristorazione è legata all'attività principale svolta nel sito)»;*
- *«l'attività per bar e ristorante dell'aeroporto di Boscomantico, presente da un trentennio, deve essere rivolta anche ad una più vasta clientela che non quella aeroportuale e secondo orari che non possono aderire a quelli relativi alla semplice attività aerea»;*
- *«l'Aeroporto non ha uno specifico orario di inizio e di ultimazione dell'attività giornaliera, essendo sede di molteplici funzioni lavorative, non legate all'attività di volo e per le quali la Scrivente non ha posto alcun limite di orario».*

ENAC chiedeva quindi l'annullamento dell'ordinanza n. 292/2019.

L'ufficio commercio del Comune, venuto a conoscenza della suddetta nota, in data 8 aprile 2019 rigettava la richiesta di annullamento dell'ordinanza n. 292/2019.

ENAC con un'ulteriore nota del 10 aprile 2019, ribadiva:

- *di essere l'«unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile»;*
- *«l'Ente determina il piano di destinazione d'uso dell'aeroporto»;*
- *«l'attività di volo, soggetta ad una molteplicità di variabili, non rappresenta l'indicatore atto a stabilire l'orario di apertura e di chiusura dell'Aeroporto, ma solo l'aspetto scenograficamente più evidente»;*
- *l'Ente «ha affidato, ad esito di procedura pubblica, il ristorante in argomento alla Vittoria s.a.s.» e che «l'area in argomento ha come destinazione l'attività non aviation, nello specifico quella commerciale di ristorazione»;*
- *«spetta all'Ente la definizione della destinazione d'uso dei beni demaniali aeronautici, essendo l'area in argomento esclusa dalla programmazione comunale e dal contingentamento»;*

- *«l'attività di ristorazione, supportante quella aeroportuale, costituisce nell'intento dell'Ente attività incrementante l'economia dell'Aeroporto»;*
- *«la società Victoria in fase di avvio dell'attività ha dovuto inserire una SCLA legata all'attività aeroportuale (ai sensi della legge n. 287/1991 e della legge regionale n. 29/2007) per mera inapplicabilità del modulo informatico corretto».*

Con lettera del 14 marzo 2019 la società affermava che *«l'attività deve invece attenersi alle condizioni e alla disciplina previste nella concessione di suolo demaniale per lo svolgimento del relativo servizio in quanto rispondono ad esigenze del Gestore del suolo demaniale medesimo»;* *«la presenza del bar/ristorante, sempre aperto al pubblico, risponde evidentemente all'esigenza di garantire un servizio senza limitazioni e di incrementare la capacità di attrattiva e di accoglienza della struttura aeroportuale, struttura in cui vengono svolte, peraltro, non solo attività di volo (attività di paracadutismo), ma anche di officina meccanica; struttura nella quale ha sede anche l'Aero Club, con mostra fotografica e simulatore di volo e scuola di volo con lezioni tecniche».*

L'ufficio rispondeva con note del 10 aprile 2019 e del 5 maggio 2019.

Inoltre, in data 11 febbraio 2019 era pervenuta una segnalazione nei confronti della società, indirizzata al Sindaco di Verona e al Comandante della locale Stazione dei Carabinieri, da parte del SILBFIPE - Associazione italiana imprese di intrattenimento da ballo e di spettacolo di Roma - che denunciava la presunta organizzazione di trattenimenti danzanti in violazione della normativa vigente in materia.

A tale segnalazione sono seguiti controlli delle Forze dell'ordine.

In data 4 giugno 2019 la società faceva pervenire una comunicazione per la variazione dell'orario di attività (lunedì e martedì dalle ore 09:30 alle ore 01:00; mercoledì, giovedì e venerdì dalle ore 09:30 alle ore 02:30; sabato e domenica dalle ore 09:30 alle ore 02:00).

In data 31 agosto 2019, in virtù di una nuova segnalazione inviata dal SILBFIPE di Roma, la Polizia municipale effettuava un ulteriore sopralluogo alle ore 21:45 e alle ore 23:30, cui faceva seguito il verbale n. 33803 del 14 settembre 2019.

Sulla base di tali fatti, anche successivi al provvedimento impugnato, il Comune ritiene che sarebbero evidenti le possibili conseguenze in ordine alla pericolosità dei locali per i quali mancano le verifiche circa gli adempimenti in materia di antincendio e di sicurezza, tanto che la Polizia municipale ha provveduto a trasmettere notizia di reato all'Autorità giudiziaria per la violazione dell'art. 666 del codice penale.

5. L'appello è affidato ad un unico motivo (errata interpretazione della disciplina concernente la SCIA; travisamento dei fatti e dei documenti prodotti; difetto di motivazione sotto diversi profili) con cui sono formulate le censure che seguono.

Premesso che l'aeroporto "Angelo Berardi" è un piccolo aeroporto amatoriale situato a pochi chilometri da Verona, utilizzato per voli turistici sportivi poiché la lunghezza della pista consente decollo e atterraggio solo ad aeromobili di dimensioni ridotte, il Comune osserva che non è mai stata in discussione la tipologia della SCIA presentata al SUAP ma le modalità di gestione che, in seguito, il gestore ha deciso di adottare.

Nel ricordare che in materia trova applicazione l'art. 3, comma 6, della legge 25 agosto 1991 n. 287, come modificato dall'art. 64, comma 7, del decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, secondo il quale *«Sono escluse dalla programmazione le attività di somministrazione di alimenti e bevande: ... c) negli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime»* e che anche l'art. 9 della legge regionale Veneto 21 settembre 2007 n. 29 riprende, nella sostanza, quanto stabilito dalla normativa nazionale, disponendo al comma 1, lettera b): *«Sono soggette a SCIA le attività di somministrazione di alimenti e bevande esercitate ... b) negli esercizi situati all'interno delle aree di servizio delle autostrade e delle stazioni dei mezzi di trasporto pubblico»*, il Comune osserva che la finalità di questa particolare attività di somministrazione di alimenti e bevande sarebbe quella di fornire un servizio di ristoro strettamente correlato alla struttura nel cui contesto è inserita, non

quella di costituire un “polo” di attrazione con una evidente e dichiarata funzione commerciale, come nel caso di specie.

Secondo il Comune, pertanto, l'attività svolta “in particolari strutture aperte al pubblico” deve essere effettuata nei limiti di orario di svolgimento dell'attività primaria, ovvero, nella fattispecie, quella aeroportuale e richiama la nota del MISE del 14 dicembre 2018 che ha confermato che *«detta attività non può usufruire di limiti di apertura più ampi di quelli della stazione all'interno della quale è collocata»*.

Quindi il TAR avrebbe errato nel richiamare la potenziale apertura h. 24 dell'area aeroportuale non essendo possibile a suo dire *«“aggrapparsi” ad una mera “potenzialità”, in linea astratta applicabile a qualsivoglia fattispecie in mancanza di reali elementi probatori, dovendosi invece necessariamente rinvenire un fondamento nell’“effettività”»* (così a pag. 21 dell'atto di appello).

Né sarebbe accoglibile, secondo il Comune, la tesi di ENAC secondo cui gli orari dell'attività di somministrazione sarebbero funzionalmente collegati alla presenza e all'attività relativa attività di uno o più concessionari, ubicati nel sito aeroportuale, non apparendo plausibile che l'orario notturno di chiusura alle ore 01:00 – 02:00 possa giustificarsi *“per relationem”*, con la mera presenza della scuola di paracadutismo, dell'Aero Club di Verona o, tanto meno, di un'officina meccanica. Argomenta che *«se si considerasse valida l'astratta interpretazione della potenziale apertura h. 24 avallata dal T.A.R., potrebbero legittimamente fruire dell'attività di somministrazione nelle ore notturne, ex art. 9 della legge regionale n. 29/2007, solamente il personale di aviazione, gli allievi della scuola di paracadutismo, i meccanici dell'officina .. non certamente frotte di giovani attirati dalla massiccia campagna di pubblicizzazione del locale “Ristorante Pizzeria Lounge Bar” con eventi e feste danzanti»*.

Ritiene il Comune che, nella sostanza, l'intento apparirebbe quello di conseguire un illegittimo ampliamento dei limiti connessi alla tipologia dell'attività di somministrazione e del relativo titolo autorizzatorio (la SCIA ex

art. 9 della legge regionale n. 29/2007) che potrebbe invece essere esercitato solo ad esclusivo servizio della “stazione aeroportuale”.

Il TAR avrebbe errato anche laddove ha ritenuto che, con il rilascio del nulla osta sulla SCIA, il Comune ha validato anche la conformità, del locale ove è esercitata la somministrazione, alle norme e prescrizioni edilizie, urbanistiche, di tutela dall'inquinamento acustico, igienico-sanitarie, di destinazione d'uso dei locali e degli edifici, di sorvegliabilità, come previsto dagli artt. 8 e 8 *bis* della L.R. 21 settembre 2007 n. 29.

L'attuale destinazione d'uso dell'Aeroporto di Boscomantico, ivi compresi gli edifici accessori, è demanio aeroportuale. Tale classificazione urbanistico-edilizia dell'area non implicherebbe, secondo il Comune, la possibilità di un utilizzo “in deroga” alla vigente normativa nazionale e regionale in materia di somministrazione. Permettere quindi ad un'attività di cui all'art. 9 cit. di poter esercitare con le stesse modalità di una ex art. 8 o 8 *bis* costituirebbe un trattamento di favore non consentito dalla normativa in materia.

6. L'appello è infondato.

6.1. La sentenza impugnata va confermata laddove, dopo aver premesso *«che l'attività in questione è esercitata su area demaniale aeroportuale, giusta concessione rilasciata, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, da ENAC alla odierna ricorrente, concessione la cui regolamentazione non contempla specifici orari di apertura e chiusura del bar/ristorante gestito da Victoria sas»*, valorizza le note di ENAC fornite in riscontro alle richieste del Comune, in cui si specifica che *«il sito aeroportuale è da considerarsi potenzialmente aperto h. 24, secondo quelle che sono le esigenze dei singoli Concessionari, nello svolgimento delle proprie attività»* (nota del 5 ottobre 2018), che *«l'Aeroporto non ha uno specifico orario di inizio e di ultimazione dell'attività giornaliera, essendo sede di molteplici funzioni lavorative, non legate all'attività di volo e per le quali la Scrivente non ha posto alcun limite di orario»* (nota del 25 marzo 2019) e che *«la Struttura Aeroportuale di Boscomantico non è sottoposta ad un esplicito orario di apertura e/o chiusura, derivante ciò dalla natura stessa delle attività svolte all'interno dell'area demaniale aeronautica, potendo qualsiasi soggetto Concessionario svolgere le proprie attività*

*secondo gli orari che gli sono più consoni, senza alcuna restrizione o vincolo posti da questa Amministrazione» (nota del 10 aprile 2019).*

A tale proposito vanno valorizzate, nella loro reale portata, le valutazioni svolte dalla Direzione generale del MISE nella nota in data 14 ottobre 2018, della quale, invece, il Comune appellante riporta soltanto un inciso.

Dopo aver richiamato le previsioni di cui al comma 7, dell'art. 64, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, che ha sostituito l'art. 3 della legge 25 agosto 1991, n. 287, afferma ivi il Direttore generale: *«in relazione ai limiti e alle modalità di esercizio di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande esercitata nelle strutture elencate alla lettera c) del comma 7 del citato articolo 64 (che risultano analoghe a quelle elencate alla lettera b) della legge regionale n. 29), ossia ubicate all'interno delle stazioni dei mezzi di trasporto pubblico, si fa presente di ritenere che detta attività non può usufruire di limiti di apertura più ampi di quelli della stazione all'interno della quale è collocata, stante anche la circostanza, come in premessa evidenziato, che proprio per la loro particolare allocazione, tali attività sono escluse dalla programmazione alla quale invece sono sottoposte le altre attività di somministrazione di alimenti e bevande.*

*Tuttavia, con riferimento alla determinazione dei limiti di apertura della stazione aeroportuale, correlati ai limiti di apertura di detta attività, non si può che rimviare alle valutazioni, o eventuali ulteriori chiarimenti forniti dall'ENAC o che lo stesso ente riterrà opportuno integrare nel confronto con codesta Amministrazione locale.*

*Considerato, comunque, che quanto evidenziato consegue alla interpretazione di una legge Regionale, la presente nota ed il relativo quesito sono trasmessi alla Regione Veneto, con preghiera di notificare il Comune in indirizzo e, per conoscenza, la Scrivente, in merito ad eventuali e/o contrarie determinazioni al riguardo».*

6.2. Come è agevole rilevare dalla lettura integrale del testo, nella parte rilevante, diversamente da quanto opina l'appellante estrapolando una sola frase dal citato parere, la stessa Direzione competente del MISE, dopo aver espresso la sua opinione, facendo *«presente di ritenere che detta attività non può usufruire di limiti di apertura più ampi di quelli della stazione all'interno della quale è collocata, stante anche la circostanza, come in premessa evidenziato, che proprio per la loro*

*particolare allocazione, tali attività sono escluse dalla programmazione alla quale invece sono sottoposte le altre attività di somministrazione di alimenti e bevande»* ha aggiunto ulteriori considerazioni precedute dall'avverbio avversativo “tuttavia” e afferma «*con riferimento alla determinazione dei limiti di apertura della stazione aeroportuale, correlati ai limiti di apertura di detta attività, non si può che rinviare alle valutazioni, o eventuali ulteriori chiarimenti forniti dall'ENAC o che lo stesso ente riterrà opportuno integrare nel confronto con codesta Amministrazione locale»* nonché rinviando alle “eventuali e/o contrarie determinazioni” della Regione Veneto, di tanto appositamente notiziata, sulla considerazione che trattasi di “interpretazione di una legge Regionale”.

Dunque il Ministero vigilante ha sì espresso il proprio parere ma, da una parte, ha, in sostanza, riconosciuto la prevalenza delle valutazioni e dei chiarimenti di ENAC e, dall'altra, ha fatto presente che, trattandosi di interpretazione di una legge regionale, sarebbe stato necessario comunque ottenere un parere della Regione Veneto.

6.3. In primo luogo rileva il Collegio che di tale parere non vi è traccia negli atti di causa, il che affligge il provvedimento impugnato da un evidente difetto di istruttoria.

Inoltre l'ENAC, più volte interpellato sul punto, ha sempre ribadito che l'atto di concessione non prevede limiti di orario, che quindi l'attività non deve ritenersi al solo servizio dell'utenza aeroportuale, tanto da chiedere esso stesso, infine, la revoca dell'ordinanza impugnata, quantunque non diretta allo stesso Ente.

Ne discende che il provvedimento impugnato appare anche viziato da eccesso di potere: invero lo stesso non rispetta né le valutazioni e i chiarimenti resi dall'ENAC, ente assegnatario dei beni del demanio aeronautico ove è esercitata l'attività in discussione, né le indicazioni del Direttore generale del MISE che, pur esprimendo il suo parere, rinviava comunque alle valutazioni del suddetto Ente.

D'altra parte, l'illogicità della tesi del Comune emerge dalle considerazioni che esso stesso svolge nell'atto di appello, laddove riferisce che «l'aeroporto "Angelo Berardi" è un piccolo aeroporto amatoriale situato a pochi chilometri da Verona», che viene «utilizzato per voli turistici sportivi poiché la lunghezza della pista consente decollo ed atterraggio solo ad aeromobili di dimensioni ridotte» (così a pag. 18): è del tutto evidente che se l'attività della società appellata fosse limitata, come pretende il Comune, ai soli orari di apertura dell'aeroporto e destinata al servizio dei soli utenti dell'aeroporto, la stessa sarebbe non solo poco remunerativa ma viepiù in perdita, con conseguente frustrazione dell'oggetto della concessione, affidata all'esito di gara che, infatti, non prevedeva limiti di orario.

6.4. La sentenza va confermata anche nella parte in cui, rilevato che la SCIA presentata dalla società al **Comune di Verona** in data 4 luglio 2018 contemplava espressamente gli orari di apertura del locale (dalle 9.30 alle 1.00 per i giorni lunedì, martedì e giovedì; dalle 9.30 alle 2.00 per i giorni mercoledì, venerdì, sabato e domenica dalle 9.30 alle 2.00), osserva che il Comune non ha mai contestato tali orari avendo, invece, rilasciato il nulla osta alla prosecuzione dell'attività in data 21 settembre 2018, dopo aver chiesto ed ottenuto integrazione della documentazione, con ciò cristallizzando anche gli orari di esercizio dell'attività in questione.

In proposito il Collegio rileva che, ancora nell'atto di appello, il Comune afferma che «non è mai stata in discussione la tipologia della SCIA presentata al SUAP»: tuttavia la suddetta SCIA indica precisi orari di apertura ai quali il Comune nulla ha opposto, rilasciando, anzi, il nulla osta.

Dunque, a prescindere da ogni ulteriore considerazione, va posta in evidenza la contraddittorietà dell'operato del Comune che, dapprima ha rilasciato il nulla osta allo svolgimento dell'attività in questione con gli orari di apertura ivi chiaramente indicati e, successivamente, ha preteso di imporre orari molto più ristretti di quelli regolarmente autorizzati.

Le questioni addotte, circa la presunta insussistenza dei requisiti di conformità alle norme edilizie ed urbanistiche in cui si svolge l'attività in questione,

sarebbero dovute essere rilevate dal Comune in sede di rilascio del citato nulla osta; ne consegue che il Comune, anche ipotizzando che si sia “avveduto” dopo della insussistenza dei predetti requisiti (in realtà, da quanto emerge dagli atti e dalla stessa narrativa dell’appello, parrebbe siano state le pressioni esercitate dalle segnalazioni da parte del SILBFIPE - Associazione italiana imprese di intrattenimento da ballo e di spettacolo di Roma, a determinare il Comune ad intervenire), avrebbe dovuto intraprendere l’iniziativa procedimentale che l’ordinamento appresta per tale ipotesi.

6.5. Non è fondata l’obiezione del Comune appellante secondo cui la sentenza impugnata avrebbe errato laddove ha ritenuto che, con il rilascio del nulla osta sulla SCIA, il Comune ha validato anche la conformità del locale ove è esercitata la somministrazione alle norme e prescrizioni edilizie, urbanistiche, di tutela dall’inquinamento acustico, igienico-sanitarie, di destinazione d’uso dei locali e degli edifici, di sorvegliabilità, come previsto dagli artt. 8 e 8 *bis* della L.R. 21 settembre 2007 n. 29.

La tesi del Comune è che, essendo l’attuale destinazione d’uso dell’Aeroporto di Boscomantico, ivi compresi gli edifici accessori, “demanio aeroportuale”, la particolare tipologia di esercizio di somministrazione avviata con SCIA ai sensi dell’art. 9 della legge regionale 21 settembre 2007 n. 29, sarebbe accessoria rispetto ad altra attività qualificata come “principale”, e, in quanto tale, godrebbe del “beneficio” di poter prescindere da una predeterminata categoria catastale; invece, gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande aperti alla generalità dei soggetti e con orario di attività liberalizzato, avviati ai sensi degli articoli 8 o 8 *bis* della citata legge regionale, sono invece considerati attività primaria, indipendente ed autonoma per cui, per tali esercizi, il legislatore impone che i locali possiedano la ben più “pregiata” ed economicamente onerosa categoria catastale C1 “Negozi e botteghe”.

Secondo il Comune permettere ad un’attività di cui all’art. 9 di poter esercitare con le stesse modalità di una ex art. 8 o 8 *bis* costituirebbe un trattamento di favore non consentito dalla normativa in materia.

L'argomentazione riferita non merita condivisione.

Invero il TAR ha correttamente posto in evidenza che la stessa normativa richiamata dall'ente comunale richiede, all'art. 9 della L.R. 21 settembre 2007 , n. 29, al pari dell'art. 8 *bis* stessa legge, che nella SCIA sia dichiarato «*che il locale ove è esercitata la somministrazione è conforme alle norme e prescrizioni edilizie, urbanistiche, di tutela dall'inquinamento acustico, igienico-sanitarie, di destinazione d'uso dei locali e degli edifici, di sorvegliabilità, ove previsti, e, in particolare, di essere in possesso delle prescritte autorizzazioni in materia*».

Osserva il Collegio che le argomentazioni che il Comune ha svolto in giudizio, a prescindere da ogni considerazione sulla loro fondatezza, integrano valutazioni che il Comune avrebbe dovuto svolgere in sede di rilascio del nulla osta, dovendosi ribadire che, ove il Comune si sia avveduto dopo della incompletezza della propria istruttoria e della (in ipotesi) illegittimità del nulla osta rilasciato, ben altra sarebbe dovuta essere l'iniziativa da assumere nel rispetto dei requisiti di legge e delle garanzie procedurali.

6.6. Per completezza il Collegio osserva, infine, che sono irrilevanti le vicende sanzionatorie occorse in epoca successiva all'adozione dell'atto impugnato, riferite dal Comune nell'atto di appello.

Ciò sia perché sono questioni estranee al *thema decidendum*, sia perché si tratta di contestazioni di violazioni inerenti il “tipo” di attività svolta in assenza di autorizzazione e non gli orari di apertura dell'attività.

Invero il verbale n. 106/1-0/2019, redatto il 7 marzo 2019 da personale della Legione Carabinieri del Veneto - sezione di San Massimo, a seguito di un sopralluogo eseguito in data 2 marzo 2019, accertava che nel locale in argomento era stato attivato abusivamente un locale di trattenimento musicale - danzante. È, pertanto, influente anche la circostanza che la società non abbia impugnato l'ordinanza n. 384/2019, con cui il Comune imponeva alla società la cessazione immediata dell'attività di trattenimento musicale e danzante in mancanza del prescritto titolo.

La nota del 6 marzo 2019 del NAS di Padova informava che, in occasione di un controllo, era emerso che “era in corso un intrattenimento danzante con *dj* e numerosi avventori in maschera, asseritamente definita festa privata”.

Il verbale n. 33803 del 14 settembre 2019 accertava l'effettuazione di uno spettacolo di trattenimento musicale con pagamento dell'ingresso (euro 10,00), in assenza del titolo di cui all'art. 68 del TULPS e in carenza del prescritto certificato di agibilità per l'attività in essere ai sensi dell'art. 80 del medesimo testo.

Esaminato l'oggetto di ciascuna delle contestazioni innanzi riportate, emerge chiaramente come i suddetti accertamenti siano irrilevanti nel presente giudizio il quale, giova ribadirlo, concerne soltanto gli orari di apertura.

Conclusivamente, per tutto quanto precede, l'appello deve essere respinto, confermandosi la sentenza impugnata.

7. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Comune appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio che liquida in euro 3.000,00 (tremila), oltre oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 29 novembre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Laura Marzano**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Lipari**

IL SEGRETARIO