

Liberalizzazioni addio: i comuni oggi fissano i limiti

DISTRICARSI TRA LE NORMATIVE LOCALI E LA POSSIBILE DISCREZIONALITÀ È DIVENTATO UN PROBLEMA. COME CI SI TUTELA? ATTRAVERSO STUDI DI FATTIBILITÀ E VERIFICHE PREVENTIVE, SOSTIENE L'ESPERTO LEGALE THOMAS MAMBRINI (STUDIO COCUZZA)

Andrea Guolo

© Riproduzione Riservata



Il rischio più grande è quello di firmare un contratto di locazione commerciale per poi non riuscire ad aprire l'attività.

Un rischio particolarmente presente in ambito ristorazione, dove sussistono diverse normative tecniche legate, per esempio, alla necessità di installare impianti, ma anche conseguenze dovute alla presenza di una clientela che, in determinati contesti, può rappresentare un problema in termini di disturbo alla quiete pubblica.

Quali precauzioni e misure può prendere un gruppo che ha piani di espansione sul territorio italiano e che deve affrontare situazioni diverse in base alla singola città

o alla regione di proprio interesse? Lo abbiamo chiesto all'avvocato **Thomas Mambrini**, partner dello studio legale Cocuzza, esperto di diritto amministrativo e dei rapporti fra le insegne del food e le amministrazioni locali.

Quanto conta la ristorazione per il vostro studio e che rapporti avete avviato con le principali società di ristorazione?

Come studio legale, forniamo principalmente due tipologie di assistenza.

La prima è quella più strettamente contrattuale, affidata ad avvocati ed esperti legali che si occupano di assistere i brand

di ristorazione nella stipula dei contratti per l'insediamento di nuove attività e lo sviluppo delle stesse, partendo dai contratti per l'acquisizione delle location, che talvolta richiedono trattative piuttosto complicate soprattutto nell'ambito dei centri storici, con consistenti differenze da città a città. Il secondo ambito, di cui mi occupo personalmente, è quello dei rapporti con la pubblica amministrazione, per ottenere i titoli amministrativi, le autorizzazioni, le licenze e le concessioni necessarie per avviare le attività e per poter sviluppare o modificare gli spazi. Diciamo, quindi, che i nostri rapporti con la ristorazione sono ormai consolidati.

Le differenze a cui fa riferimento "da città a città" sono legate a questioni strettamente immobiliari o anche di natura amministrativa?

Sia l'una che l'altra. Sicuramente, le piazze più ambite da parte degli operatori richiedono un impegno maggiore della trattativa e nella definizione del valore che viene attribuito all'immobile. Inoltre, soprattutto negli ultimi tempi, a pesare sulla trattativa è l'aspetto più strettamente amministrativo. Mi riferisco a quelle città italiane, città d'arte e non solo, che hanno



"A pesare sulla trattativa è l'aspetto più strettamente amministrativo nelle città che hanno introdotto limitazioni"

Thomas Mambrini

Partner studio legale Cocuzza, esperto di diritto amministrativo

iniziato a introdurre limitazioni o vincoli specifici per l'insediamento delle nuove attività di ristorazione. Tutto questo è avvenuto dopo la progressiva semplificazione della normativa amministrativa per l'insediamento delle attività di ristorazione, sotto la spinta delle normative europee sulle liberalizzazioni: fino al 2010, le leggi dello Stato erano entrate più volte a gamba tesa sulle normative locali e regionali, particolarmente restrittive, determinando un progressivo ampliamento delle possibilità di insediamento di nuove attività commerciali e di ristorazione, che hanno preso sempre più piede conquistando spazi maggiori, come si è visto nel caso di Milano. Lo sviluppo della ristorazione, peraltro, ha determinato una ricaduta positiva sulla qualità della vita nelle città, vivacizzando l'assetto urbano.

Alcune amministrazioni hanno però iniziato a introdurre dei vincoli, perché l'eccessiva presenza delle attività di ristorazione nei centri più turistici o in città d'arte che attraggono flussi importanti di ingresso, hanno determinato delle esternalità negative, con problemi legati anche alla sicurezza, all'assembramento di persone e alla quiete pubblica. Esistono parecchi esempi a riguardo.

Quali in particolare?

A Roma, in alcune zone è stata addirittura vietata ogni nuova apertura, e la normativa della Capitale risulta piuttosto restrittiva in diverse aree del centro storico. Il Comune di Firenze, dal 2017, ha introdotto limiti stringenti per le attività alimentari in generale, e in particolare per la somministrazione di cibo e bevande. Alla fine, anche la città di Milano, che in precedenza si era distinta per un approccio particolarmente aperto rispetto alle nuove aperture, ha in-

trodotto limitazioni in alcune zone per riuscire a coniugare l'attività di ristorazione e somministrazione con l'ambiente urbano e la vivibilità dei luoghi. Parliamo però di limitazioni che non coincidono necessariamente con il perimetro del centro storico, ma sono identificabili nelle aree dove è presente il fenomeno della "movida".

La direzione presa da ciascuna città può andare dal divieto assoluto di nuove aperture, come nel caso di alcune zone di Roma, a una normativa che tende a coniugare la presenza delle attività di ristorazione con la vivibilità dei luoghi, mitigando così l'impatto di queste attività all'interno del proprio territorio, come nel caso di Milano.

Quali sono le conseguenze pratiche di queste limitazioni?

A Milano, l'amministrazione comunale sta favorendo l'insediamento di attività che hanno spazi interni più ampi, per evitare che le attività commerciali ricadano sulle vie esterne, e che alla sera chiudono prima. Gli effetti di questi orientamenti ricadono sulle trattative per i contratti di locazione, per



Le limitazioni riguardano soprattutto zone dove è presente il fenomeno della "movida"

l'incertezza che determinano sulla possibilità di esercitare l'attività nei centri storici. È infatti necessario attendere, prima della stipula, il placet da parte della pubblica amministrazione, e questo determina una previsione esplicita di tutte le tutele a favore del conduttore che, prima di sbloccare un investimento, vuole avere la certezza che quella determinata attività si possa effettivamente insediare in quello specifico locale o in quella zona della città.

Esistono delle forme di tutela?

La principale è rappresentata dallo studio di fattibilità, consistente in una serie di verifiche preventive che offrono al conduttore maggiore certezza, perché comunque non è facile districarsi tra tutte le normative locali e territoriali. Attraverso questo studio, il conduttore verifica se sia possibile attuare un determinato progetto all'interno di una location e avrà la ragionevole certezza che l'autorizzazione amministrativa richiesta sia poi effettivamente concessa.

Ci sono tipologie specifiche di ristorazione che sono più difficili da insediare all'interno delle città?

In linea di principio, le normative comunali trattano in maniera abbastanza omogenea le differenti attività, ma non mancano le eccezioni. È il caso di Firenze, che sta ponendo delle forti limitazioni rispetto alle pizzerie nel centro, perché la ratio della normativa fiorentina è quella di garantire non solo la visibilità dei luoghi ma anche la valorizzazione della sua tradizione storica e culturale. Qualcosa di simile riguarda Venezia, che sta contrastando l'insediamento delle



grandi catene di ristorazione perché l'amministrazione comunale ritiene non siano adatte. A Milano questo non accade, perché quel che si tende a valutare sotto il Duomo è principalmente l'impatto delle attività in termini di disturbo.

Nella gestione ordinaria, quali sono i temi più delicati da affrontare nel rapporto tra imprese di ristorazione e pubblica amministrazione?

Il tema attualmente più critico riguarda non tanto le attività di ristorazione in sé, quanto i comportamenti della loro clientela. Per questo le amministrazioni hanno introdotto vincoli più o meno stringenti, che hanno come obiettivo la convivenza con la vivibilità delle zone dove operano i ristoranti. Per esempio, a Milano si tende a ridurre l'orario di esercizio e ancor più la vendita di prodotti alcolici e da asporto in fascia notturna.

In prospettiva, quali criticità possono emergere?

La ristorazione è un business vivo e fervido, determina un impatto notevole sull'economia e sulla vivacità delle zone dove si insedia. Per cui, i limiti imposti dalle amministrazioni comunali in determinate parti

dei centri storici potranno favorire lo spostamento delle attività in quartieri meno ambiti, dove le imprese potranno trasferirsi per sottrarsi ai vincoli esistenti laddove oggi si è concentrata l'attenzione della pubblica amministrazione. Dal punto di vista immobiliare, potrà accadere che le zone oggi non presenti nei radar delle catene della ristorazione possano entrarvi, con una ricaduta positiva sugli immobili attualmente di secondo livello.

Quali sono, per le imprese di ristorazione, le tematiche da gestire con il ricorso a una qualche forma di tutela legale?

Nei rapporti con la pubblica amministrazione, lo scontro maggiore può avvenire proprio nella fase di insediamento, laddove esistano dei vincoli non del tutto chiari; non parlo di espliciti divieti di apertura di nuove attività, bensì di quelle valutazioni a punteggio che offrono alla pubblica amministrazione dei margini di discrezionalità, per cui la risposta può essere un diniego rispetto a determinate pratiche avviate dal conduttore, con conseguente diritto di ricorso presso le autorità competenti.

Qui è necessario avvalersi di una tutela legale. Quel che le imprese

Gli incentivi pubblici, un potenziale da valutare

Le normative sono un limite con cui convivere, ma la pubblica amministrazione non impone solo ostacoli e divieti. Esistono anche diverse opportunità di cui il comparto fuori casa può disporre e che val la pena di considerare per poter concretizzare, con l'aiuto del settore pubblico, un potenziale di business. È il caso della cosiddetta Nuova Sabatini, rifinanziata dalla legge di bilancio 2025 con un fondo da 1,7 miliardi per il periodo 2025-2029, che offre un contributo sugli interessi di finanziamenti o leasing da un minimo di 20.000 euro ad un massimo di 4 milioni di euro. C'è poi il piano di transizione 5.0 che, però, non ha riscosso particolari consensi tra le piccole e medie imprese: premia chi investe in tecnologie green e digitali, con un credito d'imposta per le imprese che effettuano dei nuovi investimenti entro il 31 dicembre di quest'anno, destinati a progetti innovativi che comportano una riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva non inferiore al 3% o, in alternativa, una riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall'investimento non inferiore al 5%. Gli incentivi Zes prevedono un credito d'imposta per le imprese che investono nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna: per l'anno in corso sono stati stanziati 1.600 milioni di euro e verranno assegnati previa comunicazione delle spese sostenute tra il 16 novembre 2024 e il 15 novembre di quest'anno. Esistono infine diverse agevolazioni non statali ma regionali, dalla Toscana con i contributi a fondo perduto per la creazione e il consolidamento di start-up innovative, dedicato anche a ristoranti che presentano degli elementi innovativi, alla Lombardia, con il "Nuova Impresa 2025" che ha offerto contributi a fondo perduto per macchinari e arredi, fino alla Campania, con il Fondo Rotativo Pmi, e all'Emilia Romagna con il Fondo StartEr che prevede finanziamenti a tasso zero per l'investimento in nuove attrezzature.

riescono a gestire in maniera più agevole e autonoma è il rapporto con la pubblica amministrazione relativo, per esempio, alle tematiche come la gestione degli orari, la vendita di bevande alcoliche e tutti quei limiti che possono essere imposti nel concreto esercizio delle attività commerciali.

In conclusione, il tema caldo dei prossimi anni sarà quello delle concessioni balneari. Che scenari si stanno aprendo?

A livello giurisprudenziale, tutto è abbastanza chiaro: si dovrà andare

a gara per assegnare le concessioni. Mi aspetto un ulteriore intervento chiarificatore da parte non della giurisprudenza, ma dello Stato, sui criteri per la selezione degli operatori. Non sarà più possibile favorire la storicità della gestione, quindi gli operatori uscenti serviranno invece dei criteri basati soprattutto sulla qualità del servizio reso ai clienti, anche perché le concessioni balneari ormai sono assimilabili a un servizio pubblico. Mi auguro che questi criteri valorizzino il servizio che l'operatore presterà una volta ottenuta la concessione.



Molti vincoli puntano a garantire la vivibilità dei quartieri dove operano i ristoranti