

Il 19 agosto 2024 è entrato in vigore il regolamento approvato dal Consiglio comunale di Milano con la deliberazione n. 32 del 6 maggio 2024 che introduce nuove regole per le attività di somministrazione di alimenti e bevande e per la vendita di prodotti alimentari artigianali destinati al consumo 'sul posto'. Cosa comporta questo cambiamento per le attività di ristorazione? Food Service lo ha chiesto a **Thomas Mambrini**, partner dello studio legale Cocuzza di Milano, avvocato esperto di diritto amministrativo, specializzato sul tema della disciplina amministrativa delle attività commerciali.

## COSA CAMBIA PER GLI IMPRENDITORI

“Il regolamento costituisce la prima disciplina organica adottata dall'Amministrazione comunale per normare l'insediamento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande, alle quali si aggiungono anche quelle di vendita di alimenti con il consumo sul posto, dopo la 'morte dei contingenti numerici' decretata dal Tar Lombardia nell'anno 2007 e confermata dal Consiglio di Stato nell'anno 2009 – spiega l'avvocato Mambrini –. Sino all'intervento dei giudici amministrativi, l'apertura di nuove attività di somministrazione era **subordinato a un contingente numerico massimo di autorizzazioni** rilasciabili per ogni zona individuata dal Comune, modalità di pianificazione superata con il Decreto Legge 223/2006 (c.d. Decreto Bersani bis) e le successive norme attuative della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Bolkestein) che hanno dato una forte spinta alla liberalizzazione di ampi settori dell'economia, promuovendo la libera concorrenza tra gli operatori economici”. In mancanza di uno strumento di regolazione, nel corso degli anni

NORMATIVE

# Milano, le nuove regole per le attività di ristorazione

DALLA SCORSA ESTATE È ENTRATO IN VIGORE IL REGOLAMENTO CHE DISCIPLINA LE ATTIVITÀ DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE: COSA CAMBIA CON LA NUOVA NORMATIVA VOLTA A PROMUOVERE LA VIVIBILITÀ DEI CONTESTI URBANI?

Chiara Franceschi



“Si tratta del **primo regolamento organico** destinato a **normare l'insediamento di attività di somministrazione di alimenti e bevande e quelle di vendita di alimenti con consumo sul posto**”

**Thomas Mambrini**  
Partner studio legale Cocuzza

si è assistito all'aumento della presenza di attività di ristorazione su tutto il territorio comunale: “Questo anche in ragione della disciplina urbanistica dettata dal ‘Piano di governo del territorio comunale’ che non prevede particolari limitazioni in tal senso, con una forte concentrazione in specifiche zone della città, le zone della ‘movida’ che maggiormente subiscono le esternalità negative che è possibile conseguano all'insediamento di tali attività, in termini di **disturbo del riposo delle persone, di ordine pubblico, vivibilità e decoro del contesto urbano**, soprattutto in determinati periodi della settimana”, prosegue Mambrini. Già nel 2023 la Giunta comunale aveva deciso di intervenire con la previsione di concrete misure idonee a mitigare e governare tali impatti negativi e di elaborare uno strumento di pianificazione che ponesse un limite all'insediamento di nuove attività, almeno nelle

zone più colpite dal fenomeno, strumento costituito, appunto, dal nuovo regolamento entrato in vigore ad agosto di quest’anno.

MITIGARE L’IMPATTO AMBIENTALE E QUELLO SOCIALE

L’obiettivo principale del nuovo regolamento è quello di mitigare l’impatto ambientale e sociale delle attività in discussione attraverso una pianificazione del loro insediamento e uno sviluppo più attento agli aspetti qualitativi, **garantendo l’equilibrio tra il libero esercizio dell’attività di impresa e la vivibilità delle aree urbane**: “L’obiettivo è coe-



La nuova disciplina è stata deliberata dal Comune di Milano lo scorso 6 maggio

rente con i principi e le norme di liberalizzazione, in particolare del Decreto Legislativo 59/2010, che ammettono la previsione di limitazioni all’insediamento di nuove attività commerciali, purché dirette alla tutela dei c.d. motivi imperativi di interesse generale, ovvero interessi pubblici primari, tra i quali, appunto, la vivibilità dei contesti urbani e la salute delle persone. La nuova disciplina non ripropone il contingentamento delle autorizzazioni, ma sostanzialmente un **meccanismo di valutazione della sussistenza di requisiti strutturali e qualitativi minimi della nuova attività di ristorazione, che ne**

COSA È CAMBIATO PER LE ATTIVITÀ DI RISTORAZIONE Prima e dopo l’entrata in vigore del nuovo regolamento di Milano

|                                                                  | PRIMA DEL REGOLAMENTO                                                             | DOPO IL REGOLAMENTO                                                                                                                      |                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                  |                                                                                   | Zone c.d. tutelate                                                                                                                       | Zone non tutelate                                                                 |
| Avvio attività                                                   | Scia                                                                              | Autorizzazione                                                                                                                           | Scia                                                                              |
| Trasferimento di sede dell’attività                              | Scia                                                                              | Autorizzazione                                                                                                                           | Scia                                                                              |
| Tempistiche per l’avvio dell’attività e il trasferimento di sede | Dalla data di presentazione della Scia                                            | Solo dopo il rilascio dell’autorizzazione                                                                                                | Dalla data di presentazione della Scia                                            |
| Requisiti per l’avvio/trasferimento dell’attività                | Requisiti minimi previsti dalla legge (edilizi, igienico-sanitari, acustici ecc.) | Requisiti minimi previsti dalla legge (edilizi, igienico-sanitari, acustici ecc.) +<br>Punteggio minimo in base ai requisiti qualitativi | Requisiti minimi previsti dalla legge (edilizi, igienico-sanitari, acustici ecc.) |
| Subingresso per acquisto/affitto dell’attività                   | Scia                                                                              | Scia                                                                                                                                     | Scia                                                                              |
| Modifiche dell’attività                                          | Scia                                                                              | Autorizzazione in caso di modifiche che influiscono sui requisiti qualitativi<br>* * *<br>Scia per le altre modifiche                    | Scia                                                                              |

Fonte: Rielaborazione Food Service su dati dello Studio legale Cocuzza di Milano



## IL COMUNE INDIVIDUA LE AREE CITTADINE OVE È MAGGIORE LA PRESENZA DELLE ATTIVITÀ DI RISTORAZIONE

**giustificchino l'insediamento e ne garantiscano un impatto limitato sul territorio.** A tal fine, il regolamento individua le zone cosiddette tutelate, sostanzialmente corrispondenti alle aree cittadine ove è maggiore la presenza delle attività di ristorazione già insediate e il relativo afflusso di clientela (ad esempio, quartiere Isola e Navigli); a loro volta le zone sono suddivise in due categorie, ovvero quelle 'da sottoporre a tutela' e quelle 'da sottoporre a elevata tutela', zonizzazione stabilita sulla base dello studio condotto dal Politecnico di Milano. Nelle zone tutelate è ora necessario ottenere il rilascio di una specifica autorizzazione da parte del Comune, che valuterà l'iniziativa sulla base dei requisiti strutturali e qualitativi previsti dal regolamento e relativi provvedimenti attuativi.

"Nelle aree diverse dalle zone cosiddette tutelate, invece, l'apertura e il trasferimento delle attività di somministrazione e vendita di

alimenti continueranno a essere sostanzialmente liberi e sottoposti al regime amministrativo semplificato della Segnalazione certificata di inizio attività (Scia), senza il rispetto di particolari criteri o parametri, se non quelli minimi e obbligatori previsti dalla legge per tutte le attività commerciali (requisiti igienico sanitari, urbanistici ecc.)", aggiunge l'avvocato Mambrini.

### I REQUISITI PER LE ZONE TUTELATE

I requisiti previsti dal regolamento per le zone tutelate **sono otto** e possono essere suddivisi in due gruppi: "una prima parte è legata al **posizionamento della nuova attività di ristorazione rispetto al contesto circostante**, privilegiando l'insediamento di nuove attività in ambiti ove è minore la presenza di altre attività di somministrazione e/o che risultino più distanti da altre attività di ristorazione già insediate e da determinati luoghi sensibili (es. Rsa,

residenze protette ecc.) – spiega ancora Mambrini –. I **requisiti residuali sono invece relativi all'attività commerciale** e riguardano, tra gli altri, la superficie di somministrazione o di vendita del locale, la presenza di occupazioni esterne, gli orari di apertura e, soprattutto, la gestione degli impatti legati alla presenza degli avventori, valorizzando, ad esempio, le attività che limitano l'uso degli spazi esterni entro le ore 24.00 oppure che attivano un servizio per il controllo del flusso dei clienti con personale dedicato".

Il regolamento attribuisce a ciascun requisito un punteggio minimo e massimo; il soggetto richiedente l'autorizzazione all'apertura o al trasferimento dovrà dimostrare la sussistenza per la propria attività di uno o più dei requisiti richiesti e il punteggio complessivo totalizzato, fermo restando che l'autorizzazione potrà essere rilasciata (previa verifica da parte dell'Amministrazione comunale di quanto dichiarato e documentato dal richiedente entro i 45 giorni successivi) al raggiungimento di un punteggio minimo stabilito dal regolamento, pari a 60 punti per le 'zone da sottoporre a tutela' e 80 punti per le 'zone da sottoporre a elevata tutela'.

Il punteggio attribuito (e con esso i requisiti qualitativi che lo garantiscono) dovrà essere mantenuto dall'avvio dell'attività – che dovrà avvenire entro due anni dal rilascio dell'autorizzazione – fino alla sua definitiva chiusura, anche da parte dell'eventuale soggetto che subentrasse acquistando o prendendo in affitto l'attività di ristorazione, pena l'applicazione delle sanzioni previste dal regolamento nonché la revoca dell'autorizzazione.



## NON SOLO A MILANO

La città di Milano non è la prima a introdurre misure limitative all'insediamento delle nuove attività di ristorazione e somministrazione: **"Roma Capitale"**, ad esempio, già dal 2010 ha adottato una specifica disciplina che prevede un sistema a punti basato sui criteri qualitativi, non dissimile da quello milanese, oltre però a un divieto di apertura di nuove attività in determinati ambiti del territorio del centro storico; sistema in parte replicato dal **Comune di Venezia** dal 2018 e anche da quello di **Firenze**, che ha stabilito un divieto assoluto di apertura di nuove attività di ristorazione nel centro storico classificato patrimonio Unesco per un periodo di tre anni", dice Mambrini.

Il regolamento di Milano tuttavia non prevede un divieto assoluto, neanche nelle zone cosiddette tutelate, ma una **valutazione, caso per caso, in base ai criteri qualitativi**: "Si tratta di una modalità di pianificazione, nel complesso, più flessibile e capace di adattarsi anche ai cambiamenti che si verificano nel contesto, ad esempio, per la definitiva chiusura oppure il trasferimento di attività già insediate nella stessa zona – commenta Mambrini -. A tal proposito, è corretto evidenziare che l'Amministrazione comunale si è impegnata a rivedere l'attuale perimetrazione delle zone cosiddette tutelate e i criteri qualitativi previsti dal regolamento con cadenza biennale, anche in ragione dell'evoluzione della presenza delle attività sul territorio".

**La sostenibilità e la mitigazione degli impatti** è il punto fondamentale attorno al quale ruota il nuovo regolamento, "secondo un modello simile a quello adottato ormai da anni a livello regionale per le grandi strutture di ven-

dita e che da luglio di quest'anno è stato individuato, sempre da Regione Lombardia, anche come criterio per i comuni per il rilascio delle autorizzazioni di media struttura di vendita".

## VALUTAZIONI DEI PROGETTI E TEMPI DI ATTESA

"La nuova disciplina implica per le imprese una **maggior attenzione nella valutazione dei propri progetti e nelle trattative contrattuali con i proprietari dei locali**, ad esempio con la previsione di tutele in caso di mancato rilascio delle autorizzazioni, e nella definizione delle tempistiche di realizzazione degli interventi.

Nelle zone cosiddette tutelate non sarà più sufficiente presentare una Scia con effetto immediato per aprire l'esercizio, ma occorrerà **attendere i tempi di istruttoria degli uffici per il rilascio delle autorizzazioni**.

Il cambiamento – secondo Mam-



brini – interesserà anche gli uffici dell'Amministrazione, che saranno chiamati a concludere i procedimenti nei termini previsti dalla legge regionale e dal regolamento e, soprattutto, a vigilare sull'effettiva implementazione dei criteri qualitativi dichiarati da parte degli operatori e il loro mantenimento per tutta la vita dell'attività: ciò anche al fine di

evitare il verificarsi di pratiche concorrenziali unfair tra gli stessi operatori". Infine, non è da escludere che la nuova disciplina possa influire sul valore degli immobili ricompresi nelle zone c.d. tutelate: "potrebbero perdere parte della propria appetibilità in ragione delle nuove limitazioni all'apertura, a scapito di location site al di fuori delle aree sicuramente oggi di maggior interesse per il mercato, ma che garantiscono più possibilità di insediare le nuove attività di ristorazione – conclude l'avvocato Thomas Mambrini -. In estrema sintesi, il nuovo regolamento costituisce sicuramente una novità importante nel settore della ristorazione milanese che, seppur **renda più complesse le nuove aperture, promuove un modello di somministrazione improntato al principio della sostenibilità economica oltre che sociale e ambientale in senso lato**, avendo come obiettivo la salvaguardia della vivibilità urbana, valore che l'Amministrazione comunale sembra aver messo in cima ai propri interessi, probabilmente anche recependo l'appello dei cittadini".

© Riproduzione Riservata

## NON SI ESCLUDE CHE IL REGOLAMENTO POSSA INFLUIRE NEGATIVAMENTE SUL VALORE DEGLI IMMOBILI

