



**Xª Commissione Camera dei Deputati
Attività produttive, Commercio e Turismo**

Audizione

**Delega al Governo in materia di riordino delle norme relative
alla concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale
o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per
l'installazione di strutture amovibili funzionali
all'attività esercitata**

(A.C. 1486)

Roma, 22 maggio 2024



CHI SIAMO

La FIFE, Federazione Italiana Pubblici Esercizi, è l'associazione più rappresentativa del sistema Confcommercio e *leader* del settore della ristorazione, dell'intrattenimento e del turismo, nel quale operano circa 332.000 imprese diffuse sull'intero territorio nazionale con 1,4 milioni di occupati che generano un valore aggiunto stimato per il 2023 di 54 miliardi di euro.

La Federazione è promotrice e firmataria del primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da aziende dei settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo, stipulato con le OO.SS. italiane maggiormente rappresentative, e che rappresenta il terzo contratto più applicato per numero di lavoratori.

FIFE si propone come aggregatore del tessuto imprenditoriale del turismo nelle sue più varie forme, rappresentando e assistendo bar, ristoranti, pizzerie, gelaterie, pasticcerie, discoteche, stabilimenti balneari ma anche aziende di ristorazione collettiva, grandi catene di ristorazione multilocalizzata, società emittitrici di buoni pasto, sale gioco, buffet di stazione, aziende di catering e banqueting. Allo stato attuale aderiscono alla Federazione oltre 120.000 soci.

La Federazione, attiva dal 1945, è da sempre portavoce delle istanze degli imprenditori e li rappresenta presso le Istituzioni: audizioni presso le Commissioni parlamentari, interventi nei gruppi di lavoro delle Agenzie governative e dei Ministeri, partecipazione ai tavoli di confronto ministeriali, supporto alle Associazioni nazionali, territoriali e alle singole aziende.

Contestualmente FIFE collabora con le principali realtà, private nazionali ed internazionali che interagiscono nei mercati di riferimento dei Pubblici Esercizi, per identificare le nuove tendenze, informare i propri assistiti, incrementare servizi di assistenza in grado di favorire la competitività e lo sviluppo delle proprie imprese.

Il Presidente è Lino Enrico Stoppani, che ricopre anche la carica di Vice Presidente vicario di Confcommercio Nazionale.

LE MEMBERSHIPS

FIFE è membro di **CONFCOMMERCIO** – Imprese per l'Italia, principale organizzazione del settore terziario ed è parte di **CONFTURISMO** dove rappresenta insieme ad altre associazioni il settore del turismo.

A livello internazionale è parte importante di **HOTREC** (Associazione Europea dei Ristoranti, Bar, Caffè e Alberghi), mentre nelle relazioni con i lavoratori e le organizzazioni sindacali è rappresentata dai suoi membri nei Fondi bilaterali (Fon.Te, For.Te, Fondo Est, Fondir, QuAS), nell'Ente Bilaterale del Turismo, nel CONAI, nel CONOE, nel Fondo Mario Negri e in ALMA.

Delega al Governo in materia di riordino delle norme relative alla concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata - A.C. 1486

Ringrazio in primo luogo il relatore del provvedimento, On. Gianluca Caramanna, il Presidente della X° Commissione della Camera "Attività produttive, Commercio e Turismo", On. Alberto Luigi Gusmeroli e tutti i componenti della Commissione per voler ascoltare alcune considerazioni della Federazione in ordine alla proposta di legge AC 1486 "*Delega al Governo in materia di riordino delle norme relative alla concessione di spazi e aree pubbliche di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività esercitata*".

Si tratta di una proposta di legge che ha i meriti non solo di consacrare lo straordinario valore che ha assunto nelle città italiane l'installazione dei dehors collegati ai Pubblici Esercizi, ma anche la volontà di armonizzare la cornice normativa presente nel Codice dei Beni Culturali (D.Lgs n. 42/2004) con la disciplina della concessione da parte dei Comuni. Da tempo **la Federazione propone un cambio di paradigma in grado di sostituire l'anacronistico concetto di "occupazione di suolo pubblico" con quello di "progetto di spazio pubblico"**. I nuovi modelli di consumo affermatosi *post* pandemia, hanno incentivato i Pubblici Esercizi a utilizzare maggiormente le aree esterne ai locali come superfici di somministrazione (cc.dd. *dehors*) e, in molti casi, hanno rappresentato un **valido impulso per la rigenerazione e per il presidio di sicurezza urbana**. Questa la ragione per cui la Federazione - a livello nazionale e locale - si è costantemente impegnata con le varie Amministrazioni competenti per l'affermazione di una regolazione maggiormente rispondente agli attuali interessi pubblici sopra individuati. Siamo poi persuasi che un corretto bilanciamento degli interessi in gioco consentirebbe non solo di **ridurre il contenzioso amministrativo** - che spesso si trova a decidere sul diniego di autorizzazioni paesaggistiche e/o culturali impugnati da Comuni e/o imprese - ma anche di **limitare i rischi di conflittualità con i residenti** legati alla presenza di strutture non adatte allo spazio in cui insistono. Va infatti anticipato che, come dimostrato dalla pandemia, l'esigenza di convivialità se non correttamente indirizzata nei luoghi all'uso attrezzati, sfocia in una vera e propria occupazione incontrollata della *res pubblica*, con tutte le esternalità negative (rifiuti, rumori, problemi di sicurezza ecc.) ancora vive nella nostra memoria.

Alcuni dati possono aiutare a capire meglio l'attuale contesto (più approfonditamente cfr. allegato Ufficio studi FIPE):

- **l'utilizzo degli spazi esterni ai locali per la somministrazione di alimenti e bevande è un elemento costitutivo del modello della ristorazione italiana:** Fipe stima che il 55,4% dei bar e ristoranti è organizzato con tavolini all'aperto, di questi oltre 7 su 10 disponevano di uno spazio esterno, principalmente pubblico, già prima della pandemia, il 14% lo ha ulteriormente ampliato

a seguito dell'emergenza sanitaria, il 12% lo ha predisposto ex novo durante il periodo pandemico;

- **l'organizzazione degli spazi all'aperto per la somministrazione di alimenti e bevande rappresenta un driver importante d'investimento:** tra il 2020 e il 2023 il 42% dei bar e ristoranti ha effettuato investimenti finalizzati all'allestimento e/o all'ammodernamento dei dehors, per un valore complessivo stimato in circa 700 milioni di euro. Nell'anno in corso si prevedono ulteriori investimenti per allestire e/o ammodernare gli spazi esterni dei locali per renderli più moderni, funzionali e confortevoli, in linea non solo con le esigenze della clientela ma anche nel rispetto dell'interesse pubblico su sicurezza e decoro urbano;
- **i dehors costituiscono un valore per la comunità, atteso che, se ben progettati, possono rappresentare un elemento qualificante lo spazio urbano.** Prendendo ad esempio il caso Roma (dove in epoca Covid è stata registrata una forte crescita delle aree date in concessione rispetto alle misure fortemente restrittive precedentemente adottate dall'Amministrazione), il 68% dei cittadini è convinto che la pandemia è stata l'occasione per migliorare la qualità dello spazio urbano, grazie all'ampliamento del suolo pubblico a disposizione dei locali, e per il 70,2% dei residenti la presenza di tavoli all'esterno dei locali suscita emozioni positive in relazione all'impatto del contesto urbano e sulla qualità della vita.

A monte di questi elementi occorre considerare che le **città sono sempre di più volano dell'economia nazionale** atteso che la parte più rilevante del valore aggiunto si realizza proprio in ambito urbano. Nel caso del turismo, ad esempio, circa il 60% degli arrivi internazionali ha come destinazione le grandi città metropolitane, i comuni capoluoghi di provincia e i borghi. Non sorprende allora che **per i turisti internazionali che visitano l'Italia, i ristoranti, i bar e le piazze siano gli elementi che maggiormente connotano il paesaggio urbano**. Senza queste premesse non è facile capire che lo spazio pubblico utilizzato da bar e ristoranti è qualcosa che trascende la dimensione delle aziende, perché si tramuta in una espressione autentica del modello delle nostre città e del nostro stile di vita.

Entrando nello specifico di quanto previsto nel provvedimento in oggetto, preme condividere le seguenti considerazioni:

L'utilizzabilità dello spazio pubblico da parte degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande

Si apprezza il fatto che la proposta di legge si riferisca esclusivamente ai Pubblici Esercizi, vale a dire gli esercizi che effettuano l'attività di somministrazione di alimenti e bevande (art. 5, L. n. 287/1991). Tale puntualizzazione consente di assicurare allo spazio dato in concessione, il presidio esercitato dal personale di servizio che solo con i pubblici esercizi è possibile garantire.

Limitare l'arbitrarietà delle autorizzazioni del Codice dei Beni Culturali in favore della valorizzazione e fruibilità dello spazio pubblico

La necessità di ripensare le pratiche di regolazione del suolo pubblico alla luce dei nuovi modelli di consumo e in un'ottica di sostenibilità sociale, economica e urbanistica dovrebbe orientare le Soprintendenze territoriali ad un approccio moderno sul rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e culturali. Una concezione qualitativa di progettazione dello spazio pubblico in cui insistono beni di particolare valore artistico e storico, dovrebbe concepire i *dehors* come strumenti per rendere i centri urbani più attrattivi, strutture in grado di migliorare la qualità della fruizione della città, in grado di garantire nuove modalità di socializzazione e presidi di sicurezza. D'altro canto, anche la **giurisprudenza amministrativa** ha precisato che **“la destinazione ad attività commerciale non è di per sé incompatibile con la tutela di un bene vincolato”** e, anzi, **è tale da consentire addirittura una “maggiore fruibilità pubblica del bene”** (TAR Lazio, Sez. II-quater, 18.5.2018 n. 5541 – passata in giudicato).

Al fine di consentire una migliore fruizione comune dei beni soggetti a tutela è necessario garantire uniformità nel rilascio e/o diniego da parte delle Soprintendenze e certezza per gli operatori economici tramite:

- l'adozione di **Linee guida nazionali** per orientare con criteri univoci le modalità di tutela delle aree di particolare valore **paesaggistico e culturale**, con una standardizzazione di vincoli, prescrizioni ecc. differenziati a seconda delle caratteristiche e specificità dei diversi comuni (costieri/montani/città d'arte; alta o bassa intensità turistica; ecc). Tale intervento sarebbe in linea con quanto previsto dalla Costituzione secondo cui lo Stato ha competenza esclusiva sulla *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”* (art. 117, comma 2, lett. s) e una competenza concorrente (con le Regioni) nella *“valorizzazione dei beni culturali e ambientali”* e nel *“Governo del territorio”* (art. 117, comma 3);
- la previsione di un'**autorizzazione unica**: la normativa delegata potrebbe prevedere l'obbligo di agire in concerto tra i Comuni e le Soprintendenze per l'emanazione di Regolamenti locali disciplinanti la concessione di suolo pubblico per l'installazione dei *dehors* anche sotto il profilo paesaggistico e culturale. La previsione *ex ante* dei criteri e prescrizioni volti a preservare la tutela paesaggistica e culturale dei territori di riferimento, consentirebbe di velocizzare le pratiche in quanto al Comune spetterebbe la verifica sulla conformità dei progetti ai suindicati criteri per poi procedere, in caso di vaglio positivo, con un'unica autorizzazione alla concessione dell'utilizzo del suolo pubblico. Sul punto va specificato che **esistono già alcune regolamentazioni virtuose** che si innestano in quest'ottica, come ad esempio l'accordo sottoscritto nel novembre del 2022 tra il Comune di Vicenza e la Soprintendenza competente per le province di Verona, Rovigo e Vicenza che riguarda, tuttavia, la sola autorizzazione culturale di cui all'art. 106, comma 2-*bis* del D. Lgs n. 42/2004. In estrema sintesi, l'accordo determina le condizioni dei *dehors* e prevede che le domande di occupazione di suolo pubblico rispetto alle quali il Comune abbia verificato la conformità ai suddetti criteri si considerano [automaticamente] autorizzate dalla Soprintendenza.

In sostanza, ad avviso della Federazione, deve essere questa l'occasione per stabilire un *iter* burocratico chiaro, rapido e che consenta di conoscere a priori le condizioni in cui l'attività di Pubblico Esercizio può inserirsi nel patrimonio paesaggistico e culturale che la circonda. Occorre dunque prevedere strumenti in grado di risolvere la farraginosità dell'attuale disciplina, spesso determinata da valutazioni che rischiano di cadere nell'arbitrarietà più che nella discrezionalità dell'autorizzante e da un mancato coordinamento dei troppi soggetti coinvolti (Comuni, Regioni, Soprintendenze, ecc.). Ciò produce inevitabilmente tempi procedurali troppo lunghi, impugnazioni e una disparità di trattamento tra le aziende che – nell'ambito dei procedimenti di concessione - si trovano a dover rispettare (a parità di condizioni quanto ad attività esercitata e di tipologia di ambiente territoriale) prescrizioni molto difformi tra loro. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, che la giurisprudenza amministrativa si è trovata in alcune occasioni a dover definire confini della discrezionalità delle Soprintendenze, specificando che i **provvedimenti di diniego dovrebbero chiarire in motivazione le ragioni per cui la presenza di un'attività di ristorazione pregiudicherebbe il bene dal punto di vista storico o architettonico** e che, nel caso di autorizzazione dal punto di vista culturale ex art. 21 del D.Lgs n. 42/2004, le valutazioni dovrebbero considerare l'impatto dell'intervento sul bene, rispetto ai valori tutelati dal decreto di vincolo, e non invece l'incidenza *"sull'aspetto architettonico della piazza stessa"* spettante ai Comuni (TAR Lazio, Sez. II-quater, 18.5.2018 n. 5541). Ma si può anche ricordare che lo stesso concetto di *dehors* non è stato mai definito da parte del legislatore nazionale: come evidenziato dal Consiglio di Stato (Sent. n. 1489/2023), la **manca di una definizione giuridica a livello statale può portare a disallineamenti e a difficoltà interpretative, atteso che si tratta di un termine molto utilizzato nei regolamenti comunali.**

Il problema dell'(in)attuazione dei precedenti interventi di semplificazione

La proposta di legge in commento sembra porsi in parziale continuità con altri apprezzabili interventi di semplificazione adottati negli scorsi anni che, tuttavia, sono rimasti per lo più disattesi.

In uno Stato dove l'attività legislativa è di prim'ordine, vi è il rischio che i soggetti responsabili (a diversi livelli) di attuarli, non riescano a concretizzare lo scopo dell'iniziativa legislativa.

Un valido esempio è offerto dal **DPR n. 31/2017** recante *"l'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata"*.

Il Regolamento stabilisce che per l'installazione in aree vincolate di **elementi di arredo a bassissimo impatto, non sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica** (art. 2), mentre per gli **interventi di lieve entità sussiste la necessità di un'autorizzazione paesaggistica semplificata** (art. 3). Quest'ultima, disciplinata dal capo II del predetto DPR, prevede ad esempio la proposizione di un'istanza e della relativa relazione paesaggistica secondo modelli semplificati (di cui, rispettivamente, all'[allegato C](#)) e all'[allegato D](#)), con un *iter* procedimentale che deve concludersi entro 60 giorni.

Per quel che più interessa le attività di somministrazione di alimenti e bevande:

- non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica i c.d. **dehors facilmente amovibili**, vale a dire le ***"installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero,***

costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo” - allegato A), punto 17 art. 2 del DPR sopra citato;

- si applica la procedura semplificata per le “verande e strutture in genere poste all'esterno (dehor), tali da configurare **spazi chiusi funzionali ad attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero” - allegato B), punto 26, art. 3 del DPR sopra citato.**

Tuttavia per quest'ultima tipologia di dehors, l'art. 4, commi 1 e 3 del DPR prima citato, prevede due ipotesi di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica: laddove siano previste **specifiche prescrizioni d'uso nel (i) provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico, oppure (ii) in accordi di collaborazione stipulati tra il Ministero, le Regioni e gli Enti locali.**

Dalle ricerche effettuate, queste ultime ipotesi di esenzione non risultano recepite dalla prassi amministrativa, disattendendo così l'esigenza di semplificazione sottesa a tale previsione regolamentare. Ci sembra opportuno segnalarlo proprio perché queste “dimenticanze” svuotano qualsiasi intervento legislativo e, per scongiurarne la perpetuazione, la normativa delegata potrebbe valutare di intervenire con la previsione di relazioni periodiche sugli interventi di semplificazione/esenzione adottati a livello territoriale, spronando quindi le amministrazioni all'attuazione dei dispositivi di legge vigenti.

Si pensi poi all'ambizioso regime di semplificazione introdotto dall'**art. 10, comma 5 del D.L. n. 76/2020** conv. con modif. dalla L. n. 120/2020 secondo cui le autorizzazioni culturali e paesaggistica di cui agli artt. 21, 106 comma 2 *bis*, e 146 del D.Lgs n. 42/2004 sono necessarie solo in caso di strutture incidenti su piazze, vie ecc. (di seguito denominate per comodità “aree vincolate”) prospicienti a siti archeologici o ad altri beni di eccezionale valore storico o artistico individuate dai Segretari regionali territorialmente competenti, d'intesa con la Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio. Per quanto apprezzabile l'inversione del regime autorizzatorio rispetto al sistema precedente, occorre considerare che:

- allo stato il processo di individuazione delle aree vincolate non è stato ancora completato sebbene il DM MIC 30.11.2021 - modificato dal DM MIC 21.06.2022 – prevedesse in 180 giorni (dalla data di adozione del primo e, dunque, il 30.05.2022) il termine per portarlo a compimento. Ed invero, consultando il [geoportale](#) pubblicato sul sito del Ministero della Cultura, mancano ancora all'appello le Regioni Sicilia e Valle D'Aosta e le Province Autonome Trento e Bolzano;
- ben comprendendo la complessità del contesto in cui viviamo (basti pensare che l'Italia è il paese che detiene il maggior numero di siti inclusi nella lista del patrimonio mondiale Unesco¹), i criteri di

¹ Sono 55 quelli riconosciuti “patrimonio dell'umanità” e 12 quelli iscritti nella lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale (Fonte <https://www.beniculturali.it/articolo/siti-italiani-del-patrimonio-mondiale->

individuazione stabiliti con la citata decretazione attuativa si sono rilevati piuttosto generici², così generando un'applicazione molto difforme da parte dei Segretari regionali territorialmente competenti. Sebbene in alcune realtà territoriali sembrerebbe essersi prodotto un vero e proprio effetto di semplificazione, in altri Comuni le aree vincolate individuate risultano pressoché le stesse di quelle originarie.

La modifica della disciplina transitoria

Da ultimo, vale la pena sottolineare la necessità di modificare la disposizione transitoria di cui all'art. 3, che prevedeva la proroga delle concessioni fino al 31 dicembre 2024 e comunque fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo delegato di cui all'art. 1. Il DdL, invero, è stato presentato in data precedente all'intervenuta proroga al 31 dicembre 2024 del regime di semplificazione Covid-19 (art. 40 del D.L. n. 144/2022 conv. con modif. dalla L. n. 175/2022) prevista dall'art. 11, comma 8 della L. n. 214/2023 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022). Il termine di cui all'art. 3 comma 1 andrebbe quindi esteso fino al 31 dicembre 2025: in questo modo verrebbe protratta di un ulteriore anno l'efficacia delle concessioni rilasciate ai sensi della sopra richiamata normativa emergenziale, nelle more dell'approvazione dei decreti delegati dalla presente proposta di legge.

In conclusione, la Federazione rimane a disposizione per qualsiasi confronto e/o approfondimento e auspica che le presenti osservazioni vengano tenute in considerazione nell'ambito del procedimento di approvazione del provvedimento legislativo.

[unesco#:~:text=L'Italia%20C3%A8%20il%20paese,rappresentativa%20del%20patrimonio%20culturale%20immaterial](#)
[e.](#)

² L'art. 2 comma 2 del DM MIC del 30.11.2021, successivamente modificato dal DM MIC 21.06.2022, prevede che "per beni di eccezionale valore storico o artistico si intendono i beni culturali immobili ai sensi dell'articolo 10, commi 1 e 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che presentano un valore identitario eccezionale e altamente rappresentativo dei luoghi, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i monumenti nazionali, i luoghi o edifici di interesse religioso di eccezionale valore culturale, le fontane di straordinario rilievo urbano, le colonne commemorative di eccezionale interesse storico o artistico, i complessi scultorei e gli altri elementi a spiccato carattere monumentale".