



CITTA' DI TORINO

**DIPARTIMENTO RISORSE FINANZIARIE
DIVISIONE TRIBUTI, CATASTO, IMPOSTE MINORI E RISCOSSIONE
S. RISCOSSIONE**

PROPOSTA N. 13089

Torino, 13/05/2025

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

PROPOSTA AL CONSIGLIO

Convocata la Giunta, presieduta dalla Vicesindaca Michela FAVARO, sono presenti gli Assessori:

Domenico CARRETTA

Paolo CHIAVARINO

Chiara FOGLIETTA

Gabriella NARDELLI

Marco PORCEDDA

Francesco TRESSO

Jacopo ROSATELLI

Rosanna PURCHIA

Assenti, per giustificati motivi, oltre il Sindaco Stefano LO RUSSO, gli Assessori:
Paolo MAZZOLENI - Carlotta SALERNO

Con l'assistenza della Segretaria Generale Annalisa PUOPOLO.

OGGETTO: INIZIATIVE PER IL RILANCIO DEI CHIOSCHI INUTILIZZATI SUL TERRITORIO CITTADINO E PER IL RIORDINO DELLA LORO DISCIPLINA

Sul territorio della città di Torino sono ubicati, secondo recente ricognizione, 334 chioschi, dei quali 7 di proprietà comunale, mentre i restanti sono oggetto di concessioni di suolo pubblico rilasciate a soggetti privati. Essi sono in prevalenza destinati a edicola (113), in misura anche importante a bar e ristoro (106) e in numero inferiore (85) con destinazione a chiosco vendite in genere (compresi i chioschi interpilastro), mentre 23 sono i chioschi presso i quali è effettuata rivendita di fiori.

Detti chioschi sono stati, negli anni, realizzati previo permesso di costruire, o titolo corrispondente, secondo la normativa di tempo in tempo vigente, associato alla concessione del suolo pubblico della relativa area di insidenza. Tali concessioni sono state disposte a titolo precario – onde conservare la facoltà di revoca a semplice domanda dell'Amministrazione – e, dunque, senza prevedere alcun termine alla durata della concessione stessa.

L'assetto determinatosi non è più oggi pienamente conforme alla normativa nel frattempo intervenuta, per i motivi di cui si tratterà nel prosieguo, né è coerente con le esigenze di ordine e decoro urbanistico, dal momento che molti manufatti risultano non più utilizzati e spesso chiusi da tempo, altri risentono di condizioni di manutenzione incompatibili con il loro riutilizzo, altri ancora, pur impiegati, si caratterizzano per la scarsa attrattività delle loro funzioni.

Postasi l'obiettivo di riordino, la Città ha condotto, negli ultimi mesi, una complessiva ricognizione dei manufatti, che ha reso possibile censire lo stato di fatto, individuando i chioschi attualmente non utilizzati, così come le strutture non più idonee - per ragioni tecniche e manutentive - a svolgere l'originaria funzione e che pertanto dovranno essere destinate a rimozione.

La progressiva dismissione di un numero crescente di chioschi è certamente in rapporto al noto cambiamento, da tempo in corso, delle abitudini dei cittadini, in particolare per quanto attiene all'acquisto di quotidiani - sul cui volume ha inciso fortemente il ricorso all'informazione online - che ha determinato una significativa riduzione delle edicole, che rappresentavano la destinazione prevalente dei chioschi attivi. La loro chiusura e il frequente inadempimento degli obblighi di rimozione in capo al privato non più interessato all'utilizzo, con la conseguente creazione di aree non più gestite e, dunque, favorevoli situazioni di degrado urbano, sono uno dei fenomeni più giustamente deprecati dai cittadini e in generale dalla pubblica opinione.

A questo aspetto si aggiungono le novità normative che, a partire dal 2006, e con maggiore intensità fino ai giorni nostri, tendono a dare rilievo - sulla scorta dei principi dell'ordinamento eurounitario - alla tutela della concorrenza e della parità di trattamento nella gestione delle concessioni a qualsivoglia titolo rilasciate dagli Enti Locali che, nel nostro caso, impongono di intervenire, con particolare riferimento alla durata delle concessioni e alla loro attribuzione mediante procedura di evidenza pubblica.

Sul piano normativo, l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, meglio nota come direttiva Bolkestein, ha previsto che *"1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e compimento. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami"*.

La direttiva - che secondo parte della dottrina sarebbe autoesecutiva - veniva adottata nel nostro Paese con il D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, il cui art. 70, avente a oggetto "Commercio al dettaglio sulle aree pubbliche", veniva però successivamente abrogato dall'art. 1, comma 686 della Legge n. 145 del 2018. Risultava, in materia, una normativa interna di dubbia compatibilità con il diritto eurounitario, al punto che sia l'Autorità di Garanzia per la concorrenza ed il mercato (con parere del 15 febbraio del 2021) sia la giurisprudenza prevalente hanno ritenuto doversi disapplicare la norma abrogativa di cui al citato art. 1, comma 686 della Legge 145/2018, ritenendo pertanto che la Direttiva Bolkestein operi (*ex se* o in virtù del citato art. 70, d.lgs. 59/2010) anche per la materia del "Commercio al dettaglio sulle aree pubbliche" (al pari di quella, ben nota, delle concessioni marittime).

In ogni caso, anche a voler prescindere dal descritto quadro giuridico, non c'è dubbio che le concessioni precarie rilasciate relativamente ai chioschi della Città non possano comunque considerarsi di durata illimitata, diversamente contrastando con principi di corretta gestione dei beni pubblici, di imparzialità dell'azione amministrativa, di parità di trattamento degli operatori economici e di tutela della concorrenza.

Il riordino della materia, mediante previsione di limiti temporali all'utilizzo dei chioschi e assegnazione, secondo principi di evidenza pubblica, non è quindi ulteriormente procrastinabile, anche per l'esigenza di contrastare il fenomeno dell'abbandono dei chioschi, e favorire la rifunzionalizzazione dei manufatti non obsoleti.

Come si è detto, la ricognizione condotta ha fatto emergere situazioni assai diverse. Oltre ai chioschi funzionanti e regolarmente aperti al pubblico, sono numerosi i manufatti chiusi e abbandonati e/o con strutture obsolete e non più recuperabili all'utilizzo attivo. Gli uffici hanno proceduto ad attivare le iniziative necessarie a che i titolari provvedano alla loro riapertura o, in caso di interesse definitivamente cessato, allo smantellamento e rimozione. Constatata però la tutt'altro che infrequente inottemperanza a tali obblighi, la Città è chiamata a iniziative concrete, che non possono risolversi nell'alternativa inaccettabile tra mera tolleranza (che condurrebbe ad aggravare la situazione di degrado delle aree interessate) e la semplice esecuzione in via diretta delle operazioni di rimozione (stante la scarsa probabilità di poter recuperare le relative spese presso i titolari obbligati).

Il superamento dell'attuale situazione di stallo richiede quindi l'adozione di una nuova strategia, che passa per l'adozione, in via progressiva, di nuove modalità di gestione dei chioschi su area urbana, da estendersi, per gradi, all'intero "parco chioschi", con l'obiettivo di soddisfare l'interesse della Città al recupero dei chioschi in disuso, la tutela dell'affidamento dei titolari dei chioschi regolarmente attivi e il rispetto della normativa in materia, come risultante dell'evoluzione sopra ricordata.

A tal fine, il primo passaggio è quello di dichiarare l'accessione al patrimonio comunale, ai sensi degli artt. 934 e successivi del Codice Civile, dei chioschi oggi inutilizzati, abbandonati o comunque non rivendicati – e per i quali le azioni volte a ingiungere la rimozione non abbiano sortito risultati. Quindi, ove risulti che i chioschi oggetto di accessione hanno ancora – sul piano tecnico manutentivo – possibilità di impiego, si provvederà alla loro assegnazione con modalità coerenti con esigenze di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento. Se invece risulterà trattarsi di chioschi in stato di obsolescenza tecnica, verrà definito un piano di abbattimento sostenibile alla luce delle risorse comunali. Infine, si provvederà a un complessivo riordino del settore, in via regolamentare, al fine di adeguare la materia ai principi indicati dall'Unione europea, in punto durata dei rapporti contrattuali e procedure di assegnazione.

Come detto, l'opportunità di procedere con un approccio graduale (definendo e superando, nell'immediato, le situazioni patologiche di disuso, abbandono e degrado; per quindi concentrare in un secondo momento lo sforzo verso un riordino normativo che includa anche i chioschi regolarmente funzionanti, senz'altro da salvaguardare) è dettata dalla necessità di bilanciare, da un lato, l'interesse della Città ad avviare un processo di allineamento della materia ai principi eurounitari e, dall'altro, la tutela dell'affidamento dei titolari dei chioschi in funzione (anche al fine di evitare, quanto a questi ultimi, che l'interruzione *ex abrupto* della gestione degeneri in altrettante situazioni di abbandono, finendo per amplificare il problema invece di risolverlo).

L'Amministrazione si propone, pertanto, nell'immediato di rilanciare i chioschi inutilizzati, avviando una o più procedure di evidenza pubblica, aventi a oggetto la concessione del diritto di superficie sull'area di insistenza del chiosco e delle eventuali pertinenze. Le procedure riguarderanno esclusivamente le aree di insistenza di manufatti per i quali, al momento della pubblicazione, sia già stata assunto un provvedimento di revoca o di decadenza.

In tal modo, l'operatore aggiudicatario conseguirà la proprietà temporanea dell'area; di conseguenza, da un lato sarà tenuto ai relativi oneri di trascrizione del diritto reale nei registri immobiliari e a tutte le incombenze proprietarie; dall'altro, disporrà dell'esercizio delle connesse facoltà di disposizione e godimento, potendo a sua discrezione utilizzare il chiosco esistente ovvero di sostituirlo, a propria cura e spese, garantendone la manutenzione e il funzionamento per l'intera

durata del contratto. Nel contempo, la Città potrà beneficiare del corrispettivo del diritto di superficie, commisurato al valore di aggiudicazione della procedura di evidenza pubblica, avuta considerazione di una base minima di corrispettivo, soggetta a rilancio, definita dal valore del canone unico patrimoniale dell'area oggetto di assegnazione. Allo scopo di favorire un reale rilancio delle attività del settore e di consentire pertanto un congruo periodo di ammortamento degli eventuali investimenti che gli operatori potranno porre in essere, la durata dei rapporti contrattuali sarà ragguagliata in proporzione al presumibile piano di ammortamento degli investimenti valutati necessari e fino ad un massimo di venti anni.

Per evidente economia di atti, la presente deliberazione prevede l'autorizzazione del Consiglio Comunale alla costituzione dei diritti di superficie su tutti i manufatti disponibili per le nuove assegnazioni, che peraltro sarà sempre riferita ad oggetti senza ambiguità determinati, dal momento che l'autorizzazione si riferisce a chioschi già esistenti e che comunque saranno specificamente individuati negli elenchi compresi nella documentazione delle procedure di evidenza pubblica relative all'assegnazione.

Per quanto attiene ai chioschi regolarmente funzionanti, l'aggiornamento della relativa regolazione in linea con il mutato quadro giuridico viene rimesso a un riordino complessivo della materia, alla cui istruttoria gli uffici sono chiamati a procedere e i cui esiti, da compendiarsi in apposito regolamento comunale, il Consiglio sarà chiamato successivamente ad approvare su proposta della Giunta Comunale.

Il Dirigente del Servizio Riscossione dichiara, ai sensi dell'art.6 bis della Legge n. 241/1990 e delle disposizioni del Codice di Comportamento della Città che non sussistono situazioni di conflitto d'interesse, anche potenziale, in capo allo stesso.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto il Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

- favorevole sulla regolarità tecnica;
- favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

PROPONE AL CONSIGLIO COMUNALE

per le motivazioni espresse in narrativa, che integralmente si richiamano;

1. di autorizzare gli Uffici, previa verifica dei presupposti di fatto e di diritto, a dichiarare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 934 e seguenti del Codice Civile, l'accessione al suolo comunale dei chioschi esistenti sul territorio cittadino, le cui concessioni siano revocate o siano decadute e la cui rimozione non abbia avuto luogo per inadempimento dei soggetti obbligati;
2. di demandare agli uffici competenti la definizione di un piano di riutilizzo dei chioschi suscettibili di reimpiego e di rimozione di quelli obsoleti e/o comunque non idonei a essere convenientemente riutilizzati;
3. di autorizzare gli uffici competenti a provvedere alla rimozione in attuazione del piano di cui al precedente punto 2), compatibilmente con le risorse disponibili e attivando le opportune azioni nei confronti dei soggetti obbligati, ai fini di conseguire il rimborso delle spese sostenute, ove

non siano a carico della Città;

4. di autorizzare la costituzione di diritti di superficie e proprietà superficiaria sulle aree di insistenza dei chioschi di cui al precedente punto 1, che dovranno essere inseriti, ai fini dell'assegnazione, in appositi elenchi destinati a formare oggetto di procedure di evidenza pubblica;
5. di approvare, ai fini di quanto previsto al precedente punto 4, subordinatamente all'intervenuta revoca o decadenza delle relative concessioni, la sdemanializzazione delle aree di insistenza dei chioschi di cui al precedente punto 1, con la loro conseguente riclassificazione, dal demanio comunale al patrimonio disponibile comunale;
6. di dare mandato agli uffici, affinché provvedano alla definizione di un atto regolamentare di riordino complessivo della materia relativa alla gestione dei chioschi posti sul territorio comunale la cui disciplina risulti idonea a conciliare il rispetto dei principi dell'ordinamento eurounitario con la salvaguardia dei diritti degli operatori in coerenza con la normativa vigente.
7. di dichiarare, attesa l'urgenza, in conformità del distinto voto palese ed unanime, il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, 4° comma del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i., al fine di procedere con le iniziative volte al rilancio dei chioschi inutilizzati e a migliorare la qualità del decoro urbano.

Proponenti:

L'ASSESSORA
Gabriella Nardelli

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRIGENTE
Alberto Pisoni

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

LA DIRIGENTE FINANZIARIA
Patrizia Rossini
