



- Ai Direttore del Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive
- Ai Direttore degli Sportelli Unici di Roma Capitale
- Ai Direttore del Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative
- Ai Direttori dei Municipi da I a XV
- Ai Municipi da I a XV  
Direzione Tecnica
- Ai Municipi da I a XV  
Sportello Unico Attività Produttive  
Ufficio Commercio su Aree Pubbliche

Oggetto: Circolare esplicativa inerente i chioschi e i manufatti similari realizzati su suolo pubblico.

La circolare esplicativa in oggetto ha lo scopo di evidenziare, per quanto di competenza della scrivente Struttura, la normativa afferente l'installazione di chioschi e manufatti similari ricadenti su suolo pubblico.

A tal fine, giova rammentare che la giurisprudenza ha chiarito da tempo, in merito al rilascio del Titolo Abilitativo necessario per la realizzazione degli interventi edilizi su aree pubbliche, che il provvedimento relativo alla concessione di occupazione di suolo pubblico, non vale anche quale Titolo Edilizio per l'installazione o la ristrutturazione di un chiosco. Infatti, il rilascio della concessione del suolo pubblico non possiede alcuna valenza autorizzativa sotto il profilo edilizio (TAR Lazio, sez. II ter, Sentenza 4403 del 20.03.2015).

Sin dal 1987 la Ripartizione XV dell'allora Comune di Roma, all'epoca preposta al rilascio dei Titoli Edilizi, aveva affrontato, nel merito dell'applicazione delle norme urbanistiche alla fattispecie in oggetto, la problematica inerente il rilascio dei Titoli medesimi richiedendo, successivamente, pareri all'Avvocatura Comunale. Tali richieste erano scaturite dall'orientamento giurisprudenziale che, in quegli anni, aveva rilevato la necessità della Concessione Edilizia, in aggiunta a quella per l'utilizzazione del suolo, per le opere, anche precarie, costruite su suolo demaniale, come esplicitamente evidenziato nel parere dell'Avvocatura Comunale, prot. 16976 (F.40/880) del 31.08.1987. Tale parere, inoltre, indicava che *"Al riguardo si osserva che la normativa urbanistica riguarda l'intero territorio comunale, sia di proprietà privata che pubblica, in quanto la realizzazione di un manufatto in qualsiasi spazio del territorio comunale provoca un impatto urbanistico e determina una trasformazione del territorio suscettibile di controllo da parte del Comune.*

*Non si può ricavare da alcuna norma una deroga a tale principio, relativamente all'utilizzazione delle aree pubbliche, e cioè demaniali, né si riesce ad immaginare alcuna ragione per cui tali beni non debbano soggiacere alla disciplina generale delle leggi urbanistiche e di quelle norme che i Comuni stessi si siano date attraverso gli strumenti urbanistici".*

A seguito del sopracitato parere, e di successivi incontri con gli "Uffici più direttamente coinvolti", come indicato nella nota del Segretariato Generale – I Direzione, prot. 6411 del 11.03.1988, "è emersa la necessità che venga inserita nelle N.T.A. del P.R.G. una norma specifica che abiliti l'Amministrazione comunale a rilasciare concessioni edilizie su suolo pubblico per chioschi e simili". Infatti, in data 12.07.1989, con Deliberazione n. 3831, era stata adottata la "Variante alle N.T.A. del P.R.G. relativa alla installazione di chioschi e manufatti similari su aree pubbliche – Integrazione art. 3". Tale Variante Urbanistica aveva integrato l'art. 3, delle N.T.A. dell'allora P.R.G. vigente, aggiungendo il seguente comma "21) In tutte le zone di P.R.G., sulle aree pubbliche è consentita, compatibilmente con le esigenze della circolazione stradale, di tutela ambientale, dei monumenti e delle aree archeologiche, nel rispetto delle norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche, l'installazione di chioschi, edicole, cabine e manufatti similari, per attività commerciali connesse alla residenza o per l'erogazione di pubblici servizi".

Successivamente, l'Avvocatura Comunale, sull'argomento aveva emesso il parere prot. 32271 (F. 48/943) del 12.09.1991, avente ad oggetto "Modalità attuativa del. G.M. n. 3831 del 12.07.1989" in tale parere veniva evidenziato che "In realtà, è certo, per quanto risulta all'Avvocatura, che una norma esplicita di divieto non esiste nelle N.T.A. del P.R.G..

Al più, potrebbe sostenersi l'esistenza di un divieto implicito nella zona N – verde pubblico, visto che il relativo art. 15 disciplina anche se in maniera non esaustiva, i possibili modi di utilizzo di tali aree, senza far menzione dei chioschi.

Altrettanto non può dirsi delle altre aree pubbliche – e, in particolare delle sedi stradali – per il semplice motivo che la modalità d'uso delle stesse non è regolamentata dalle N.T.A., né in positivo, né in negativo.

Interpretare il silenzio delle norme quale divieto sembra eccessivo.

Il parere in conclusione evidenziava che "fin quando non sarà intervenuta l'approvazione regionale della deliberazione n. 3831:

– a far data dalla approvazione da parte del CO.RE.CO., i chioschi e simili possono essere collocati su aree pubbliche solo se muniti di concessione edilizia. Altrimenti, sono abusivi e vanno perseguiti come tali;

– le domande di concessione vanno esaminate – oltre che, ovviamente, in base al provvedimento di concessione di suolo pubblico – alla luce della più volte citata del. 3831, che ne costituisce l'unico parametro di giudizio urbanistico-edilizio (in mancanza, come già detto, di una norma di piano operante plenario);"

Con il successivo parere prot. 32971 (F. 48/943) del 6.08.1992, avente ad oggetto "Installazione di chioschi e manufatti similari su aree pubbliche", l'Avvocatura aveva ribadito che "risulta chiaro che sono abusivi e vanno perseguiti come tali i chioschi e simili installati senza concessione edilizia a far data dalla approvazione da parte del CO.RE.CO., della Del. G.M. n. 3831 del 12.07.1989 di adozione di variante alle N.T.A. del P.R.G." e proseguiva "Pertanto, allo stato, le situazioni pregresse (chioschi installati senza concessione edilizia prima dell'approvazione da parte del CO.RE.CO. della citata Del. 3831) sono considerate legittime a tutti gli effetti, ivi compresi quelli attinenti all'esame della domanda di voltura".

Da ultimo si rappresenta che la stessa Avvocatura nella successiva nota prot. 7162 (F. 48/943) del 20.02.1995, a riscontro del quesito posto dalla Rip.ne XV, con nota prot. 69312 del 1.12.1994 aveva chiosato quanto segue "In sostanza nella situazione attuale, l'esame di detti progetti resta limitata alla verifica degli aspetti extra-urbanistici, quali il rispetto, da una parte, delle condizioni poste in sede di concessione di suolo pubblico; e, dall'altra, delle prescrizioni a tutela di altri valori ed interessi pubblici (archeologici, paesistici ecc...).

*dell'art. 31 della legge 457/78, secondo le procedure comunali vigenti. Per gli interventi che comportano la ristrutturazione edilizia o la rimozione con sostituzione del manufatto, devono essere rispettate le prescrizioni del presente paragrafo, ad eccezione degli interventi previsti nel progetto di riqualificazione di Via Vittorio Veneto, che restano disciplinati con Deliberazione della Giunta Comunale n. 593 del 7 marzo 1995.”*

La scrivente, sulla base delle sopra evidenziate considerazioni espresse dall'ex Avvocatura Comunale (oggi Avvocatura Capitolina) nel merito dell'installazione di chioschi e manufatti simili, in aree pubbliche, prende atto che *“le situazioni pregresse (chioschi installati senza concessione edilizia prima dell'approvazione da parte del CO.RE.CO. della citata Del. 3831) sono considerate legittime a tutti gli effetti”*, dal solo punto di vista urbanistico-edilizio. Si precisa che la sopracitata approvazione da parte del CO.RE.CO. è avvenuta in data 12.08.1989.

Nel merito si evidenzia che, nel rispetto della vigente normativa, agli interventi in oggetto, ricadenti su aree di proprietà pubblica, si applica la legislazione inerente le Opere Pubbliche e non il D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii., il quale, come noto, riguarda i soli interventi privati (ciò in quanto le opere in argomento non vengono realizzate in forza di un diritto di superficie riconosciuto mediante espressa traslazione/ablazione della proprietà pubblica in favore di quella privata mediante deliberazione di Consiglio Comunale, oggi Assemblea Capitolina) e quindi, la legislazione di riferimento è quella afferente i Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016). Nelle fattispecie in oggetto, quindi, il Titolo Edilizio Abilitante, per l'installazione o qualsivoglia altra modifica di natura edilizia, dei manufatti in oggetto, non può essere il Permesso di Costruire, di cui all'art. 10 del D.P.R. 380/2001 (ovvero la SCIA, la CIL e la CILA) ma, l'approvazione del progetto (sia esso Preliminare/Studio di Fattibilità, Definitivo ed Esecutivo), redatto in conformità del D.Lgs. 50/2016, con deliberazione di Giunta Capitolina o di Assemblea Capitolina o con Determinazione Dirigenziale, infatti, lo stesso D.P.R. 380/2001, all'art. 7, comma 1, lett. c, prevede che *“Non si applicano le disposizioni del presente titolo per: c) le opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554), ovvero con Determinazioni Dirigenziali”*.

Trattandosi, quindi, di Opere Pubbliche la scrivente Struttura, come già comunicato con nota prot. QI 67434 del 18.04.2018 (**Allegato 1**), in merito all'installazione di un chiosco, inviata al SUAP del Municipio Roma II ed alla Direzione Sportelli Unici del Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive, non risulta competente nel merito del rilascio del Titolo Edilizio (che nella nota prot. QI 67434/2018 veniva erroneamente indicato come Permesso di Costruire) per le opere in oggetto, ma, interviene rilasciando il parere di competenza, su espressa richiesta del SUAP, all'interno del procedimento unico connesso alle Conferenze di Servizi che gli Sportelli Unici delle Attività Produttive sono tenute ad indire, quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, in conformità dell'art. 7 del D.P.R. 160/2010. La sopracitata nota, prot. QI 67434 del 18.04.2018 ribadisce sostanzialmente quanto già previsto nell'Ordine di Servizio Interdipartimentale del 18.11.2015, prot. QH 79383 (**Allegato 2**), sottoscritto dai Direttori del Dipartimento P.A.U. e del Dipartimento S.E.A.P.A., il quale dispone *“che i titoli unici avente ad oggetto la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 7, comma 6 del D.P.R. 160/2010 ss.mm.ii., debbano essere richiesti esclusivamente presso il SUAP del Dipartimento Sviluppo Economico Attività Produttive e Agricole, nell'ambito dei quali il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica esprimerà i pareri di competenza in materia edilizia e urbanistica.*

Preme rammentare, inoltre, che per la realizzazione di chioschi in Nuova Costruzione, ai quali, come detto, si applica la normativa inerente il Codice dei Contratti, qualora ridette strutture vengano

La ridetta deliberazione di adozione della variante urbanistica del 12.07.1989 n. 3831 aveva proseguito il suo iter e, con deliberazione n. 136 del 18.07.1997, il Consiglio Comunale aveva approvato le *“Controdeduzioni alle proposte di modifiche d'ufficio della Regione Lazio, in ordine alla variante alle N.T.A. del P.R.G. relativa alla installazione di chioschi e manufatti similari in aree pubbliche. Integrazione art. 3”*. Con tale atto il Consiglio Comunale *“delibera di accogliere sostanzialmente ed integrare le proposte di modifica alla variante alle NTA di PRG, adottata con deliberazione della Giunta Municipale n. 3831 del 12 luglio 1989, ratificata con deliberazione Commissariale n. 195 del 29 luglio 1993, formulate dal Comitato Tecnico Consultivo della Regione Lazio, con voto n. 265/4 del 3 luglio 1993. Conseguentemente l'art. 3 delle NTA è integrato con il seguente paragrafo: 21) In tutte le zone di PRG è consentita sulle aree di proprietà pubbliche, l'installazione di chioschi, edicole, cabine e manufatti similari, per attività commerciali connesse alla residenza o per l'erogazione di pubblici servizi. I suddetti manufatti non potranno avere una superficie coperta maggiore di mq. 12 nelle zone A e B1 di PRG e nelle zone N e di mq. 30 in tutte le altre zone di PRG. Per quanto riguarda le edicole per la vendita di quotidiani e periodici valgono le norme indicate nell'art. 6 della deliberazione del «Commissario ad Acta» n. 1 del 12 ottobre 1993 relativa al «Piano delle edicole». Nelle zone M1, M3, N e nelle aree aventi destinazione pubblica interne agli strumenti attuativi, l'installazione di chioschi, edicole, cabine e manufatti similari per attività commerciali e per l'erogazione di pubblici servizi, deve avere particolare riferimento alla stretta correlazione con lo specifico uso pubblico delle singole aree, tale da costituire supporto necessario per una migliore fruizione del servizio da parte della collettività. L'Amministrazione comunale, potrà richiedere, ove lo ritenga opportuno, che il richiedente stipuli una apposita convenzione — concessione con la quale si impegni alla sistemazione e/o alla manutenzione di uno spazio contiguo e limitrofo, indicato dagli Uffici competenti — previo pagamento di un canone o previa erogazione di un servizio di valore equipollente. In particolare tale convenzione può essere prevista per per le zone «N» e in tal caso può essere previsto l'ampliamento della superficie coperta fino a mq. 30. L'installazione dei manufatti deve risultare compatibile con le esigenze della circolazione stradale, della tutela paesaggistica, monumentale e delle zone archeologiche nell'osservanza delle vigenti disposizioni di legge e regolamentari in materia, e riportare la preventiva autorizzazione degli enti all'uopo preposti. Dovrà, in particolare, essere assicurata, in sede di localizzazione e progettazione dei manufatti, la salvaguardia della godibilità dei monumenti e dei rispettivi ambiti di influenza anche per quanto attiene alla visibilità dei monumenti stessi ed ai correlati effetti prospettici. Vanno altresì osservate le disposizioni dettate dal Decreto del Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali, emanato in data 3 giugno 1986; I progetti dei manufatti devono essere redatti in conformità di quanto previsto dagli artt. 18 e 20 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992 n. 285, recante il Nuovo Codice della Strada e successive modificazioni e dalla deliberazione C.C. n. 200/96. Il rilascio della concessione edilizia è subordinato al preventivo conseguimento, da parte del richiedente della concessione per l'occupazione di suolo pubblico ed al preventivo parere di conformità alle previsioni del piano di sviluppo ed adeguamento delle reti di vendita redatto dal Comune in attuazione della legge dell'11 giugno 1971 n. 426. Per quanto riguarda, infine, le edicole per giornali, valgono le disposizioni previste dalla legge 416/81, così come modificata dalla legge 67/87 e dalla legge Regionale del 4 gennaio 1985, n. 3 recante criteri per l'esercizio da parte dei Comuni del Lazio delle funzioni amministrative in materia di rivendita di quotidiani e periodici così come modificata con la legge 22 maggio 1985, n. 78. L'agibilità degli stessi manufatti è subordinata, oltre alle suddette condizioni, anche alla scrupolosa osservanza delle norme vigenti in materia di eliminazione delle barriere architettoniche relativamente all'accessibilità e alla fruibilità sia dei manufatti medesimi e sia degli spazi pubblici circostanti nonché delle norme igieniche e per lo smaltimento delle acque reflue prescritte da leggi e regolamenti in vigore. Per i chioschi, edicole, cabine e manufatti similari già esistenti, sono consentiti gli interventi definitivi ai punti a), b) e c)*

edificate da soggetti privati al fine di soddisfare interessi collettivi, e rivestano, quindi, le caratteristiche di interesse pubblico, anche qualora le strutture stesse da edificare, ricadano su un'area avente destinazione urbanistica non conforme all'intervento secondo il P.R.G. vigente del 2008 (quali ad esempio strade, piazze e marciapiedi), l'intervento potrà comunque essere assentibile applicando l'art. 19 del D.P.R. 327/2001 che prevede, per tale tipologia di opere, l'approvazione del Progetto da parte dell'Assemblea Capitolina (parere prot. 127210 del 12.05.2011, emesso dall'Area Legislativa, Giuridico e Conferenze di servizi della Regione Lazio) (**Allegato 3**).

In merito agli interventi edilizi sui manufatti di cui all'oggetto, legittimamente edificati, e dotati di tutta la documentazione amministrativa in corso di validità, come già evidenziato nella sopracitata D.C.C. 136/1997 che recita *"sono consentiti gli interventi definitivi ai punti a), b) e c) dell'art. 31 della legge 457/78, secondo le procedure comunali vigenti"*, risulta possibile effettuare interventi di Manutenzione Ordinaria, Manutenzione Straordinaria e di Restauro e Risanamento Conservativo come prescritto rispettivamente dalle lett. a), b) e c) dell'art. 3, comma 1, del D.P.R. 380/2001.

Si precisa, infine, che, in riferimento agli immobili in oggetto, legittimamente realizzati e dotati di tutta la documentazione amministrativa in corso di validità, per i quali risulta necessario, a causa del contrasto con leggi, norme e regolamenti in quel momento vigenti, lo spostamento in altro nuovo sito, (cosiddetta *"ottimizzazione"*), tale delocalizzazione, trattandosi di intervento che non costituisce variante essenziale, risulta ammissibile in applicazione della normativa regionale di cui al combinato disposto degli artt. 15, 16, 17 e 21 della L.R. 15/2008 ed, in particolare, alle condizioni indicate nell'art. 17, comma 2, che recita: *"La modifica della localizzazione del fabbricato non è comunque considerata variazione essenziale quando, a prescindere dai limiti stabiliti nel comma 1, lettera f), rimangono invariate le destinazioni d'uso, la sagoma, il volume, le superfici, l'altezza della costruzione e sempre che la nuova localizzazione non contrasti con leggi, norme e regolamenti"*. Appare opportuno evidenziare che l'area di nuova localizzazione del manufatto dovrà avere la stessa componente di P.R.G. dell'area su cui insisteva l'originario manufatto ed, oltre al rispetto di tutte le *"leggi, norme e regolamenti"* vigenti, dovrà essere conforme alla pianificazione inerente le aree destinate ad occupazione di suolo pubblico, approvata dal Municipio interessato dall'intervento ed alle limitazioni imposte dall'art. 17 della L.R. 15/2008, comma 4 che prevede per *"gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico ed ambientale, nonché su immobili ricadenti in aree naturali protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal titolo abilitativo. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali"* (vedasi il parere prot. 91613 del 19.05.2009, emesso dall'Area Legislativa, Giuridico e Conferenze di Servizi della Regione Lazio) (**Allegato 4**).

Tale rilocalizzazione dovrà, quindi, essere autorizzata mediante apposita Determinazione Dirigenziale emessa dal Municipio territorialmente competente, a valere sia quale Titolo Edilizio legittimante sia quale Autorizzazione Commerciale e di Occupazione di Suolo Pubblico, come previsto dal D.P.R. 160/2010.

Il Direttore del Dipartimento  
Cinzia Esposito



