

VALUTAZIONE DELL'ESAME DEL PRIP PRESENTATO DALLA AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA

Il 14 marzo 2002 il Consiglio Comunale ha approvato la deliberazione n. 39 con cui ha deciso di istituire la **“Agenzia per il controllo e la qualità dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma”**, con sede in Roma e con funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale.

Con deliberazione n. 20 del 15 febbraio 2007 il Consiglio Comunale ha poi approvato le **“Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra Comune di Roma e soggetti erogatori di pubblici servizi”** che prevedono fra l'altro il parere preventivo della Agenzia sui provvedimenti del Consiglio Comunale contenenti gli indirizzi programmatici.

Con deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007 il Consiglio Comunale ha poi modificato ed integrato la deliberazione n. 39/2002 per armonizzare l'articolato con i contenuti delle suddette **“Linee guida”**.

Così attualmente l'Agenzia espleta la propria attività di istituto su tutti i Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma con funzioni di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali, **esercitate in piena autonomia e con indipendenza di giudizio di giudizio e valutazione**.

L'Agenzia è costituita dal Presidente e da due membri nominati dal Consiglio Comunale e per lo svolgimento dei propri compiti può avvalersi di un certo numero di dipendenti: provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti di un apposito fondo stanziato dal Consiglio Comunale.

L'Agenzia può stipulare convenzioni ed accordi con altri soggetti quali Università degli Studi, le società specializzate e gli altri enti di ricerca, gli enti pubblici comunitari nazionali e locali, le autorità indipendenti e di garanzia.

Nell'ambito della convenzione stipulata dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma con il Dipartimento degli Studi Urbani dell'Università degli Studi di Roma Tre ed elaborato nell'ambito dell'attività del laboratorio di ricerca LABIC, Laboratorio ABItare la Città contemporanea, il 21 dicembre scorso l'Agenzia ha trasmesso ai vertici dell'Amministrazione Capitolina ed ai Consiglieri Capitolini i risultati dell'esame della proposta del Piano Regolatore degli Impianti e dei Mezzi Pubblicitari (PRIP), che a breve dovrebbe essere sottoposto all'esame dell'Assemblea Capitolina.

L'esame della proposta del PRIP è stato effettuato sotto la direzione scientifica del Presidente Paolo Leon e la supervisione di Filippo Maria Lobina che a gennaio del 2011 ha redatto assieme a Laura Casasanta una **“Indagine sul settore affissioni e pubblicità a Roma”**.

Fra i compiti istituzionali dell'Agenzia c'è quello di esprimere (su richiesta del Consiglio Comunale, del Sindaco o della Giunta) pareri preventivi sugli schemi degli atti concessori e autorizzativi.

Non è dato di sapere se il lavoro consegnato il 21 dicembre scorso sia stato espressamente richiesto da qualcuno dei suddetti organi dell'Amministrazione Comunale oppure costituisca una iniziativa autonoma dell'Agenzia.

Di certo c'è la sua finalità dichiarata alla pag. 4, riportata anche nel comunicato pubblicato il 21.12.2011 sul sito www.agenzia.roma.it: *"Si è deciso di analizzare lo schema di Piano Regolatore degli Impianti e dei mezzi Pubblicitari (PRIP) di Roma Capitale confrontandolo con quello di altre due città italiane allo scopo di ricavarne alcune specificità e allo stesso tempo **per indirizzare gli ulteriori atti che l'amministrazione dovrà intraprendere**".*

Si tratta dunque di un atto che per la tempistica in cui è stato fatto conoscere (vale a dire dopo le controdeduzioni della Giunta Capitolina ai pareri ed alle osservazioni presentate al PRIP e l'emendamento approvato dalla IX Commissione per il Commercio) assume anche dei caratteri chiaramente "politici" perché è finalizzato ad incidere sulle scelte finali che dovrà assumere il Consiglio Comunale in sede di approvazione definitiva del PRIP.

Si rende quindi necessario esaminarne e valutarne attentamente i contenuti in termini sia di "metodo" che soprattutto di "merito", avendo bene a riferimento – per un opportuno confronto – quanto è stato fin qui già prodotto ai vari livelli istituzionali.

Va anzitutto rettificato quanto riferito alla pag. 4, dal momento che in data 18 novembre 2010 il parere favorevole (prot. n. 28277/2010) sul PRIP non è stato reso solo dall'Assessorato alle Attività Produttive, ma anche dagli *"Enti comunali, regionali e statali preposti alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e del patrimonio storico-artistico"*, come recita testualmente il provvedimento di adozione: il PRIP è stato poi adottato come 4° proposta con decisione della Giunta Capitolina n. 3 del 2 febbraio 2011 e non del 12 febbraio 2011, come erroneamente riportato più volte.

Va in secondo luogo rilevato che in termini di "metodo" l'esame non è consistito in una approfondita analisi del PRIP e non ha conseguentemente riguardato o comunque non ha rilevato gli aspetti critici dei contenuti del Piano, dal momento che si è limitato a riportarli del tutto passivamente con la sola finalità dichiarata di confrontarli con i contenuti dei Piani Regolatori di Firenze e di Milano.

In tal modo l'esame, che alla pag. 18 correttamente riporta che per la **Classificazione del territorio** *"si assumono quali aree omogenee quelle individuate dal Nuovo Piano regolatore generale: la città storica, la città consolidata, la città da ristrutturare, la città della trasformazione, il territorio non urbanizzato"*, non rileva che il PRIP non ha poi rispettato la suddetta disposizione, perché anziché classificare il territorio comunale nelle stesse 5 aree omogenee individuate dal nuovo P.R.G. vigente ha destinato a sottozona B1 (vedi pag. 22) solo il "centro storico" (vale a dire le aree incluse all'interno del tracciato delle mura aureliane, delle mura gianicolensi e delle mura vaticane).

La differenza non è di poco conto se soltanto si considera che la sottozona B1 ricomprende il centro storico di Roma così come iscritto dall'UNESCO nel 1980 nella Lista del Patrimonio Mondiale ("World Heritage List"), i cui confini coincidono con quelli del 1° Municipio di Roma, esteso per 14,301 Kmq., mentre la "città storica" che è individuata dal nuovo P.R.G. vigente – come descritta alla pag. 32 della stessa Relazione illustrativa – *"estende l'idea tradizionale del*

‘centro storico’ ad un più ampio sistema di valori storici” e “comprende oltre alla zona interna delle mura aureliane anche le espansioni otto-novecentesche consolidate, i quartieri dell’architettura moderna, singoli edifici e complessi speciali, spazi aperti”.

Secondo la tabella riportata alla pag. 33 della Relazione illustrativa del PRIP la “città storica” si estende per ben 5.000 ettari, pari al 3,9% dell’intero territorio comunale che è di 129.000 ettari, mentre secondo la scheda di sintesi del PRIP consegnata alla stampa il 2 febbraio 2011 il centro storico si estende per 1.400 ettari.

Così alla pag. 19 viene scritto che *“per quanto attiene ai contenuti del Piano questi vengono assunti direttamente dal Regolamento”*, quando non è esattamente così dal momento che con il mancato rispetto delle zone omogenee del P.R.G. il PRIP è andato in deroga o comunque *“in variante”* del Regolamento, come ribadito anche dalla successiva pag. 22, laddove si parla di *“sottozona B2 comprendente le aree interne all’anello ferroviario e il quartiere dell’EUR, corrispondente in sostanza con la città storica del PRG”*: è l’Agenzia a dirlo e non lo schema normativo del PRIP.

Alla pag. 20 è riportato che *“alla base delle scelte del Piano, e in coerenza con le finalità e gli obiettivi ad esso affidati, è stata data dai redattori particolare importanza alla costruzione del quadro conoscitivo”*: si tratta di un *“metodo”* seguito dal PRIP che per certi versi si è rivelato del tutto sbagliato, perché ha determinato *a priori* un condizionamento dei *“diritti acquisiti”* che sono stati alla fine riconosciuti agli impianti già installati e che ha determinato la contraddizione rilevabile anche nella *“scelta di piano”* di affidare la redazione dei Piani di Localizzazione anche alle ditte pubblicitarie.

All’opposto invece alla pag. 21 è detto che, sempre per quanto riguarda il quadro conoscitivo, *“significativamente si è scelto di estendere tali riferimenti al Codice dei beni culturali”*, quando si tratta di un obbligo ineludibile senza possibilità alcuna di *“scelta”* del Piano dal momento che riguarda norme che dettano prescrizioni *“cogenti”* e comunque sovraordinate alla disciplina comunale .

Alla stessa pag. 21 è detto che *“il Regolamento non prescrive le quantità massime ammissibili di superficie espositiva”*, ignorando del tutto l’art. 6 del vigente Regolamento dedicato proprio alla *“quantità massima della superficie dei mezzi pubblicitari”*, nonché il 3° comma dell’art. 34 secondo il quale *“fino all’entrata in vigore del Piano di cui all’art. 19, comma 1, si applicano, nei centri abitati, i seguenti limiti complessivi all’esposizione pubblicitaria: nei casi di cui all’art. 6, comma 2, 30 metri quadrati per ogni mille abitanti; nei casi di cui all’art. 6, comma 3, 120 metri quadrati per ogni mille abitanti, dei quali il 60 per cento a privati, di cui la metà per affissioni dirette, il 40 per cento per pubbliche affissioni (di cui il 60 per cento per pubblicità di natura non economica) e impianti di pubblica utilità”*.

Ma in maniera corretta alla stessa pag. 21 è riportato il *“metodo”* che è stato seguito dal PRIP nel seguente modo: ***“Pertanto, gli ambiti, gli indici di affollamento prescritti dal Regolamento e le tipologie stradali costituiscono la base per le elaborazioni messe in essere per poter determinare il dimensionamento del Piano. Nel calcolo si è tenuto conto della riduzione degli indici di affollamento al 50% per le aree soggette a vincoli paesaggistici. Si sono quindi determinati gli indici di affollamento per i diversi tipi stradali in mq di superficie espositiva ogni 100 metri lineari di strada (tavola 3.2)”***.

Allo stesso riguardo alla pag. 29 è riportato che *“nel caso di Roma il dimensionamento è invece un compito specifico che è affidato al Piano e che si costruisce attraverso una serie di passaggi che chiamano in causa aspetti territoriali, di tutela e le caratteristiche della rete stradale”*: è giusto fino ad un certo punto, perché il “metodo” non è stato rispettato fino in fondo.

Non avendo esteso il suo esame ad una approfondita analisi del PRIP, l’Agenzia non si è accorta che il suddetto “metodo” – che è comunque del tutto condivisibile – non è stato però portato fino in fondo in termini di “merito”, perché da un lato l’elenco delle strade riportato dal Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) non riporta tutte le strade di Roma e non ha quindi permesso di applicare all’intera città gli 8 tipi stradali riportati alla Tav. 3.2 di pag. 21 e dall’altro non è stato chiarito in che misura percentuale viene ad incidere sul dimensionamento complessivo del PRIP la superficie espositiva consentita sul suolo privato e su pareti cieche o su terrazzi.

Alla pag. 22 si trova una ulteriore conferma che non c’è stata una analisi approfondita del PRIP, laddove è testualmente riportato: *“per ricavare il dimensionamento è stato necessario individuare le parti del territorio in cui l’installazione degli impianti pubblicitari non è consentita. Queste aree sono indicate come Zona A, mentre il resto del territorio, quello in cui è ammessa l’installazione degli impianti pubblicitari è indicato come zona B (figura 5, più avanti nel testo)”*.

Non è del tutto vero quanto sopra affermato, dal momento che nella relazione illustrativa del PRIP vengono elencati tutti gli ambiti di paesaggio dove vige in modo coerente il divieto tassativo di affissione, che poi però in sede di applicazione pratica (vale a dire nelle 14 tavole di zonizzazione e tipi stradali) il PRIP non rispetta affatto: è stato dimostrato nelle osservazioni al PRIP che in data 11 aprile 2011 ha presentato l’associazione “Verdi Ambiente e Società” (VAS) attraverso tutti i casi riscontrati nelle varie tavole, che sono da considerare veri e propri errori materiali di cui va pretesa una correzione d’ufficio, che una volta effettuata porterà conseguentemente ad abbassare il dimensionamento complessivo del PRIP.

A quest’ultimo riguardo, alla pag. 22 è riportato che *“in ultimo si è proceduto al calcolo della superficie complessiva che per le modalità con cui è stata ottenuta esprime in realtà la superficie massima che la città è in grado di accogliere nel rispetto delle limitazioni sopra ricordate e prescritte dal regolamento comunale”*.

Allo stesso riguardo alla pag. 29 è specificato anche che *“il Piano agisce come uno strumento di verifica del carico massimo di impianti pubblicitari ‘soportabile’ dalla città in considerazione delle superiori esigenze di tutela e di decoro”*.

Risulta vero in termini di “metodo”, ma non applicato del tutto in termini di “merito”, oltre che per i motivi sopra detti, perché non c’è un nesso e comunque una dimostrazione chiara di come siano scaturite le superfici complessive di ognuno dei singoli 9 ambiti territoriali riportati alla Tav. 3.3 di pag. 23.

Se infatti si calcola anche il limite complessivo all’esposizione pubblicitaria che è stato applicato in ognuno dei 9 ambiti territoriali, ci si accorge che non è stato applicato in modo uniforme il limite complessivo all’esposizione pubblicitaria, perché si va da un minimo di 25,24 mq. per ogni mille abitanti applicato nell’ambito territoriale n. 9 (Municipi XVIII, XIX e XX), ad una media oscillante tra i 38 ed i 48 mq. per ogni mille abitanti, fino al picco immotivato di ben 129,54 mq.

per ogni mille abitanti applicato per l'ambito territoriale n. 7 costituito dal solo XIII Municipio (Ostia) per il quale si sfonda non solo l'indice di 120 mq. ma anche l'altro indice massimo di 30 mq. raggiungendo i 32,49 mq. per ogni mille abitanti.

Alla pag. 23 è stato scritto che *“l'attuazione dei contenuti del Piano è demandata alla predisposizione di strumenti di dettaglio indicati come Piani di localizzazione che sono normati dal PRIP”, che però è stato dotato soltanto di uno “schema” che proprio perché tale non può “normare” un bel niente perché non può esplicitare nessun effetto giuridico sul territorio.*

Se ne è accorto anche l'esame svolto dall'Agenzia che alla stessa pag. 23 spiega in che consiste questo **Schema normativo** affermando che *“**si tratta della struttura preliminare alla stesura delle Norme**”*: in modo del tutto contraddittorio lo “schema normativo” viene considerato la *“struttura preliminare alla stesura delle Norme”* che non vengono però specificate, ma che sono proprio quelle che per prassi consolidata debbono accompagnare ogni Piano Regolatore che si voglia chiamare tale.

Sempre alla pag. 23 è detto anche che *“sono poi specificati le tipologie di impianto ammesse e per alcuni di queste si forniscono delle schede tecniche con le caratteristiche essenziali degli impianti”*.

Anche tale affermazione non risponde completamente al vero, dal momento che le schede tecniche allegate allo schema normativo riguardano tutte le tipologie di impianto ammesse e non solo alcune di esse: si tratta anche qui di una deroga al vigente Regolamento, che prevede un ben maggiore numero di tipologie di impianto di quelle previste invece dal PRIP.

Alla pag. 29 viene fatta una comparazione con il Piano Regolatore del Comune di Milano, che equivale per estensione a poco più di quello della città di Roma contenuto entro le mura, ma dove la superficie consentita è maggiore di quella attualmente esistente a Roma (308 mila mq. contro i 231.000 della capitale) per arrivare a concludere in modo positivo che *“è in questo aspetto il merito principale del Piano di Roma che se da un lato assume con rigore i criteri prescritti dal Regolamento, dall'altro costruisce un quadro conoscitivo, territoriale e normativo, che giunge a determinare un dimensionamento del Piano di carattere, si potrebbe dire scientifico, senza assunzioni arbitrarie”*.

Ci piacerebbe che fosse così, ma come già sopra rilevato il “metodo scientifico” adottato non è stato applicato fino in fondo: **ad ogni modo “l'Agenzia, nel prendere positivamente atto del ridimensionamento della superficie massima consentita, pone l'accento sul fatto che tale soluzione non appare ancora sufficiente a modificare in maniera determinante l'impatto negativo dell'invasione pubblicitaria”**.

Alla stessa pag. 29 viene affermato che *“considerando il capoluogo toscano, con le dovute proporzioni, simile a Roma per le caratteristiche di città d'arte, una diminuzione di queste proporzioni avrebbe potuto trovare applicazione anche nella Capitale”*.

Si sostiene cioè l'abbattimento di più del 50% della superficie espositiva in essere, che se calcolata in 231.000 mq. dovrebbe quindi diventare 115.000-100.000 mq. in tutto, rispetto ai 162.500 mq. attualmente previsti dal PRIP.

Ma per abbassare il dimensionamento complessivo del PRIP di altri 47.500- 62.500 mq. l’Agenzia non riesce ad ipotizzare per coerenza un “metodo” di carattere parimenti quasi “scientifico” e lascia questo compito alla discrezionalità “politica”.

L’Agenzia arriva ad individuare esattamente un altro problema, ma per proporre poi come sua soluzione una strada che non appare molto coerente e soprattutto percorribile.

Alla pag. 30 si arriva ad affermare che *“per completare il processo avviato con la redazione del Piano è necessario quindi redigere le Norme tecniche di attuazione (NTA), assumendo come riferimento lo schema normativo allegato al Piano”*, ma anziché proporre – come sarebbe stato più che logico e conseguente – di trasformare lo schema normativo in vere e proprie “Norme Tecniche di Attuazione”, ritiene invece possibile *“aggiornare il Regolamento”*, assumendo *“come riferimento il Piano del Comune di Firenze che, di fatto, assorbe nelle sue norme molte parti del Regolamento”*.

Alla stessa pag. 30 la necessità di *“Assumere nel Regolamento, attraverso una sua modifica, lo schema normativo allegato al Piano”* viene spiegata nel seguente modo: *“Lo schema normativo per poter essere immediatamente applicabile, necessita di una sua articolazione in un insieme di norme. Così facendo le NTA del PRIP costituirebbero un apparato normativo autonomo, ma tale procedura contiene un punto debole, ovvero una sovrapposizione tra ciò che prescrive il Regolamento e ciò che prescrive in maniera più dettagliata il Piano (es. nel caso dei divieti di collocazione dei mezzi pubblicitari). La strada a nostro avviso più efficacemente percorribile è quella di non tradurre lo schema normativo in una norma separata ma di integrare il Regolamento con lo schema normativo del PRIP. La soluzione che si suggerisce è simile a quella del caso di Firenze che ha inserito i contenuti normativi del Piano e le disposizioni del Regolamento in un unico strumento. Tale obiettivo si può raggiungere adeguando gli attuali art. 4 e 6 del Capo I (Disposizioni generali) del Regolamento, ad esempio rendendo coerente l’elenco dei tipi di impianto con quello previsto nel PRIP.*

Va rimarcato anzitutto che le Norme Tecniche di Attuazione di qualunque Piano Regolatore non sono e non possono essere separate dagli elaborati grafici ed hanno sempre una valenza giuridica immediata per cui non serve che per dare ad esse questa valenza si debba integrare il Regolamento con lo schema normativo del PRIP.

Va fatto presente in secondo luogo che l’Agenzia non si è accorta che il PRIP così come adottato dalla Giunta Capitolina il 2 febbraio 2011, quanto meno per il mancato rispetto delle zone omogenee del P.R.G. e delle ridotte tipologie di impianti, è già di per sé in deroga al vigente Regolamento che dovrebbe essere pertanto comunque modificato per “adeguarlo” al PRIP: sotto questo aspetto, oltre che agli articoli 4 e 6 del vigente Regolamento, dovrebbero essere modificati anche i “tipi e formati ammessi” elencati alla lettera F) del 1° comma dell’art. 20 per adeguarli a quelli ridotti che prevede sia lo “schema normativo” che le schede tecniche allegate ad esso.

A conferma di questo va messo in evidenza che l’atto con cui la Giunta Capitolina ha deliberato di adottare il PRIP precisa che *“le disposizioni contenute nella presente deliberazione sostituiscono quelle eventualmente difformi o in contrasto di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 30 marzo 2009 ‘Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e delle affissioni’”*.

Ad ulteriore conferma si porta la controdeduzione approvata sempre dalla Giunta Capitolina il 22 giugno 2011 al “parere” espresso dal Consiglio del XIII Municipio, che ha accolto estendendo la deroga proprio dell’art. 4 del Regolamento, prevista al 5° comma.

Ne deriva in termini di “metodo” che vanno contestualmente modificati ed integrati da una parte lo “schema normativo” trasformandolo in vere e proprie Norme Tecniche di Attuazione quali parte integrante del PRIP e dall’altra, in parallelo, gli articoli del Regolamento che sono necessariamente da “adeguare” alle stesse N.T.A.: se il PRIP ed i Piani di Localizzazione stabiliranno la posizione esatta sul territorio di tutta l’impiantistica, dal Regolamento dovranno sparire del tutto le procedure che attualmente consentono quanto meno “ricollocazioni”, “spostamenti” ed “accorpamenti”.

Secondo l’Agenzia, sempre alla pag. 30, *“delle modifiche dovranno necessariamente riguardare anche le norme transitorie”*, che dovrebbero sparire anch’esse del tutto.

Secondo l’Agenzia, sempre alla pag. 30, un *“analogo ragionamento è ascrivibile a tutto il Capo IV (Norme per la collocazione degli impianti e dei mezzi pubblicitari – Strumenti di pianificazione): laddove, ad esempio, le limitazioni e i divieti di collocazione sono prescritti in modo più specifico e delimitato nel Piano rispetto al Regolamento”*.

In termini sia di “metodo” che soprattutto di “merito”, la strada di carattere “scientifico” per abbassare il dimensionamento del PRIP non può essere predeterminata nella misura ipotizzata dalla Agenzia, in modo discrezionale e non dimostrato, ma può e deve derivare anzitutto dalla correzione dovuta degli errori materiali che porta di per sé ad un ridimensionamento complessivo del Piano: basti pensare che debbono essere cancellate tutte le installazioni di impianti previste su interi tratti di strade soprattutto consolari dove vige il divieto tassativo di affissione pubblicitaria (come via Boccea, via Trionfale, via Cassia, via Flaminia Nuova, viale di Tor di Quinto, via del Foro Italico, via Salaria, via dei Colli della Farnesina, viale Tiziano, viale Maresciallo Pilsudski, viale della Moschea, via Cristoforo Colombo, Via Aurelia, via Aurelia Antica, via Prenestina, via Prenestina Nuova, via Casilina, viale delle Tre Fontane, Viadotto della Magliana, viale dell’Atletica, via Cristoforo Colombo, via Tuscolana, via del Mare ecc.).

Se a queste correzioni d’ufficio obbligatorie si aggiunge il rispetto delle zone omogenee del P.R.G. destinando a sottozona B1 l’intera “città storica” e non solo il “centro storico”, estendendo così la limitazione degli impianti pubblicitari prescritta per tale sottozona ad una superficie complessiva di 5.000 ettari, anziché di soli 1.400 ettari, si arriva allora in maniera “scientifico” a stabilire il dimensionamento complessivo del PRIP, che sarà quello che scaturirà conseguentemente dal suddetto modo “scientifico” di operare, ma che dovrà ad ogni modo essere una superficie intesa come di “massima” e comunque non definitiva, perché - come si è precedentemente detto - il “metodo” del tutto condivisibile non è stato però portato fino in fondo in termini di “merito”, dal momento che l’elenco delle strade riportato dal Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) non riporta tutte le strade di Roma e non ha quindi permesso di applicare all’intera città gli 8 tipi stradali riportati alla Tav. 3.2 di pag. 21: questo compito spetta successivamente ai Piani di Localizzazione di qualsiasi tipo (comprensivi quindi anche delle aree a progettazione unitaria) che dovranno applicare il “metodo scientifico” suddetto a tutte le rimanenti vie della città.

Ai Piani di Localizzazione spetta soprattutto una pianificazione di maggior dettaglio che il PRIP non può fare al suo livello e che riguarda la scelta della esatta posizione sul territorio di ogni impianto pubblicitario nel rispetto più assoluto di tutte le distanze minime prescritte dal Codice della Strada e dal suo Regolamento di Attuazione.

Per rendere l'idea del tipo di operazione che comporta, basti pensare ad un tratto lineare di strada di 100 metri che abbia ai suoi estremi due semafori con divieto di installazione di impianti pubblicitari al di sotto dei 25 metri da ognuno e che quindi obbliga a poter installare impianti solo entro i rimanenti 50 metri centrali, dove possono però essere posizionati solo 2 cartelloni, dovendo rispettare la distanza di almeno 25 metri l'uno dall'altro: ne consegue una operazione complessiva che porterà di per sé a ridimensionare alla fine anche notevolmente la superficie espositiva complessiva di massima prevista dal PRIP.

Secondo l'Agenzia, sempre alla pag. 30, *“in aggiunta a ciò l'art. 31, relativo alle sanzioni, potrebbe essere adeguato prevedendo una modulazione delle sanzioni stesse a seconda delle zonizzazioni disposte dal Piano e dalle limitazioni da questo dettate”*.

Dal momento che con la legge n. 111 del 15 luglio 2011 è stato sostituito il comma 12 del D.Lgs. n. 215/1992 (Codice della Strada) stabilendo con il nuovo testo che *“Chiunque non osserva le prescrizioni indicate nelle autorizzazioni previste dal presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.376,55 a euro 13.765,50 in via solidale con il soggetto pubblicizzato”*, la proposta dell'Agenzia può essere accolta nel senso di prevedere una maggiorazione della sanzione fino alla misura massima ad esempio per gli impianti installati abusivamente sia nel *“centro storico”* che nella più estesa *“città storica”*.

Alla pag. 30 l'Agenzia propone di **Dare pronta attuazione e piena cogenza dei contenuti del Piano lì dove esso rimanda agli ulteriori strumenti attuativi**, che come già detto sono i Piani di Localizzazione di qualsiasi tipo. Il Piano, nella sua attuale formulazione, potrà dispiegare i suoi effetti solo dopo l'adozione dei piani di localizzazione e aree a progettazione unitaria, secondo quanto previsto nel punto 5 *“Attuazione del piano e disciplina dei piani di localizzazione”* dello schema normativo allegato al PRIP. L'Agenzia raccomanda che tali strumenti attuativi trovino pertanto pronta e completa adozione: non si può non essere totalmente d'accordo.

Ma ferma restando la necessità che siano quanto prima approvati i suddetti strumenti attuativi, non si può ad ogni modo accettare che il PRIP possa dispiegare i suoi effetti solo dopo che siano stati definitivamente approvati tutti i Piani di Localizzazione: si tratta di un “metodo” sbagliato perché non ha preso in considerazione l'opportunità di far scattare da subito, proprio con l'approvazione del PRIP, una disciplina che regoli quanto meno il rapporto con lo stato dell'impiantistica presente.

Si ribadisce la necessità di trasformare lo *“schema normativo”* in vere e proprie Norme Tecniche di Attuazione, aggiungendovi un capitolo 7 che sia relativo alle *“Misure di salvaguardia del PRIP”* e che al paragrafo 7.1 disciplini il *“Rapporto con lo stato dell'impiantistica esistente”* con delle precise disposizioni.

A tal riguardo non si può non riconoscere la necessità di applicare la seguente disposizione di immediata applicazione, soprattutto perché recepisce quanto è già obbligatorio comunque rispettare anche senza la sua entrata in vigore: <<**Tutti gli impianti pubblicitari installati a**

qualunque titolo sul territorio comunale che risultino collocati in zona A, dove il presente Piano stabilisce il divieto di affissione, debbono essere comunque rimossi a cura e spese delle ditte che ne sono titolari entro e non oltre 120 giorni dalla data di pubblicazione del Piano Regolatore degli Impianti e dei Mezzi Pubblicitari. In caso di inerzia, il Servizio Affissioni e Pubblicità deve comminare la sanzione amministrativa prevista per gli impianti abusivi e provvedere alla rimozione forzata con la somma ricavata, fermo restando il rimborso di tutte le spese occorse a carico del trasgressore>>.

Le stesse identiche ragioni di obbligatoria ed immediata applicazione, anche senza l'entrata in vigore di una precisa disposizione che la obblighi come apposita Norma Tecnica di Attuazione, valgono per i circa 35.000 impianti (numero complessivo dichiarato nel 2004 dallo stesso Comune) che fanno parte della procedura del "riordino" di cui con delibera n. 426 del 2 aprile 2004 il Consiglio Comunale ha prorogato al 31 dicembre 2009 la scadenza del primo quinquennio (rinnovabile una sola volta per altri 5 anni) delle "concessioni" relative agli impianti installati su suolo pubblico ed al 31 dicembre del 2007 la scadenza del primo triennio delle "autorizzazioni" relative agli impianti installati su beni privati e comunque non di proprietà comunale: il Commissario Straordinario con delibera n. 6 del 10 marzo 2008 ha poi spostato anche quest'ultima scadenza al 31 dicembre 2009, rinnovabile per altri 5 anni.

Ora è stata proprio l'Agenzia che il 27 gennaio 2011 ha presentato ufficialmente la "*Indagine sul settore pubblicità e affissioni a Roma*", che alla pag. 16 fa sapere che "*nel frattempo, l'intervenuto rinnovo di 3.189 impianti privati su suolo pubblico, 60 su suolo privato e 453 impianti di proprietà di Roma Capitale (SPQR), con scadenza 31 dicembre 2014, potrebbe ritardare fino a tale data la piena attuazione alle procedure di gara previste nel regolamento della pubblicità e delle pubbliche affissioni*".

Ne deriva che di tutti gli impianti "autorizzati" inseriti nella "procedura di riordino" è stato concesso il rinnovo fino al 31 dicembre 2014 di 3.642 "concessioni" e di 60 "autorizzazioni", per cui tutti gli impianti di proprietà privata di cui non è stata rinnovata la rispettiva "concessione" o "autorizzazione" (pari a complessive 3.249 unità) dovrebbero essere rimossi ad opera delle stesse ditte titolari degli impianti: per differenza con le complessive 35.000 unità del riordino, si tratta di ben 31.751 impianti con titolo autorizzatorio definitivamente scaduto, comunque non ulteriormente rinnovabile.

Ai sensi del 2° comma dell'art. 1 dello stesso vigente Regolamento "*le iniziative pubblicitarie ... in difetto ... della prescritta autorizzazione, , sono da considerarsi abusive a tutti gli effetti*": ne consegue che sono da considerarsi abusivi anche i 31.751 impianti che risultano ormai privi di "autorizzazione" e che vanno quindi rimossi.

A tal ultimo riguardo alla pagina 31 è riportato che anche con l'approvazione dei Piani di Localizzazione "*il settore delle affissioni continuerebbe a essere caratterizzato dalle criticità più volte sottolineate*" perché permarrrebbe "*un diffuso abusivismo che, per essere governato, richiederebbe risorse economiche difficilmente reperibili in un momento delicato come questo di tagli agli enti locali*".

Per quanto riguarda i più di 30.000 impianti del "riordino" che hanno il titolo autorizzativo definitivamente scaduto e debbono essere rimossi a cura e spese delle ditte, va fatta l'ipotesi

che si possa rendere necessaria una rimozione forzata di tali impianti in caso di inerzia delle ditte che ne sono titolari a rimuoverli a proprie cure e spese.

Va fatto presente in tal caso che il costo della rimozione forzata di un impianto oscilla mediamente intorno ai 300-400 euro a seconda della dimensioni del cartellone: a questi costi debbono aggiungersi quelli degli straordinari da pagare per le trasferte sul territorio agli impiegati del Servizio Affissioni che debbono verbalizzare l'operazione di rimozione, se non anche dei Vigili della Polizia Municipale competente per territorio.

Si tratta di cifre che nella loro totalità risultano abbondantemente coperte dalla sanzione amministrativa minima di soli 1.375 euro, anche senza tener conto che – specie in caso di recidività – può arrivare a 10 volte tanto (13.750 euro).

Si mette in evidenza che la suddetta “Indagine” è stata svolta fra gli altri dal dott. Filippo Maria Lobina che ha fatto ora da supervisione all'esame del PRIP e che in data 19.12.2011 ha confermato al dott. Arch. Rodolfo Bosi che i dati riportati alla pag. 16 della suddetta “Indagine” sono stati forniti ufficialmente dalla Direzione della U.O. Servizio Affissioni e Pubblicità: stupisce pertanto che non abbia tenuto conto che dell'intera procedura di riordino siano rimasti in piedi praticamente solo 3.249 impianti di proprietà privata.

Si ribadisce anche qui la necessità di applicare la seguente ulteriore disposizione di immediata applicazione, soprattutto perché pur essa recepisce quanto è già obbligatorio comunque rispettare anche senza la sua entrata in vigore: <<Debbono essere rimossi a cura e spese delle ditte titolari tutti gli impianti pubblicitari di proprietà privata che fanno parte della cosiddetta “procedura di riordino” e che non siano più assistiti da titolo autorizzatorio perché per essi non è stata rinnovata per altri cinque anni sia la concessione o la autorizzazione di cui era stata prorogata la scadenza del primo quinquennio fino al 31 dicembre 2009 con delibera rispettivamente della Giunta Comunale n. 426/2004 e del Commissario Straordinario n. 6/2008>>.

Sempre alla pag. 31 l'Agenzia sostiene che c'è “la presenza di una pluralità di operatori economici che non mancherebbero di ostacolare il processo di razionalizzazione degli impianti pubblicitari, il percorso di adozione dei piani di localizzazione stessi che potrebbe essere rallentato – se non intralciato – dai portatori di differenti interessi che insistono nello stesso territorio”, per cui “la soluzione che l'Agenzia ha più volte suggerito è quella di **affidare in concessione tutta la superficie da attribuire ai privati tramite bando di gara, utilizzando gli strumenti del PRIP per suddividere il territorio di Roma Capitale in un determinato numero di lotti in cui sono ricompresi - al loro interno - uno o più piani di localizzazione**”.

Viene precisato alla stessa pag. 31 che “per quanto riguarda il problema della gestione degli impianti attualmente esistenti in possesso di un titolo autorizzatorio **sarà sufficiente rendere cogente il punto ‘5.6 Efficacia del piano di localizzazione’ dello schema normativo del PRIP** che recita testualmente: ‘All'atto dell'approvazione del piano di localizzazione sono contestualmente fissate le modalità di cessazione dell'efficacia di tutte le autorizzazioni relative agli impianti ricadenti nell'area oggetto del piano’. Tale procedura - oltre ad azzerare la situazione esistente - determinerebbe da un lato un gettito più sicuro e consistente dell'attuale per le entrate capitoline nella forma di canone di concessione e, nell'altro, un più efficace controllo e contrasto

dell'abusivismo in quanto l'impresa aggiudicataria di uno o più lotti avrà tutto l'interesse e le risorse per rimuovere senza esitazione eventuali impianti non autorizzati".

L'affidamento della gestione degli impianti pubblicitari tramite gara di evidenza pubblica è previsto dal 2° comma dell'art. 7 del vigente Regolamento secondo il quale *"il Comune procede al rilascio delle autorizzazioni previa gara pubblica per ognuno dei quattro lotti territoriali"*, che potrebbero essere anche aumentati di numero modificando il vigente Regolamento.

Ma la soluzione che si propone appare poco chiara e non sarebbe ad ogni modo da accogliere se intendesse procedere all'affidamento tramite gara prima ancora che siano stati approvati i Piani di Localizzazione, perché senza di essi il solo PRIP non è in grado di stabilire non solo il numero, la posizione esatta e le dimensioni di ogni impianto di proprietà sia privata che comunale da installare sul suolo pubblico del Comune di Roma, ma anche il conseguente e definitivo dimensionamento complessivo dello specifico ambito territoriale pianificato dal rispettivo Piano di Localizzazione o progetto unitario con valenza sempre di Piano di Localizzazione.

Si ribadisce in conclusione la necessità che le Norme Tecniche di Attuazione prevedano anche un capitolo 8 relativo alle "Modalità di gestione degli impianti pubblicitari" articolato nei seguenti paragrafi 8.1, 8.2 ed 8.3.

8.1 – Procedure per l'autorizzazione all'esposizione pubblicitaria con mezzi privati su suolo pubblico

A seguito della approvazione dei Piani di Localizzazione, che dovrà stabilire il numero, la posizione esatta e le dimensioni anche di ogni impianto di proprietà privata da installare su suolo pubblico, il Comune provvede al rilascio delle autorizzazioni per gli impianti stabiliti dal Piano di Localizzazione approvato a qualunque livello, ivi comprese le aree a progettazione unitaria, previa gara pubblica per ognuno dei lotti territoriali in cui verrà suddivisa la città.

Come condizione ineludibile del primo bando di gara va posta la automatica decadenza delle autorizzazioni di tutti gli impianti esistenti, che risultino ancora installati sul territorio, di proprietà delle ditte che non avranno vinto il bando di gara, con la perdita immediata del conseguente "diritto acquisito" e l'obbligo di rimozione di tali impianti a loro cura e spese.

In caso di inerzia, il Comune provvede alla rimozione forzata con la collaborazione della ditta che ha vinto il bando.

La ditta singola o associata che si aggiudica ogni specifica gara ha diritto ad installare esclusivamente il numero fisso degli impianti che sono stati individuati nel Piano di Localizzazione e che vengono autorizzati per una durata pari a cinque anni, rinnovabili per una sola volta per altri cinque anni, senza obbligo di disdetta da parte del Comune o di altra formalità alla scadenza del secondo quinquennio, trascorsi i quali il Comune provvede ad indire un nuovo bando per la gestione dello stesso identico numero di impianti.

Gli impianti già regolarmente installati che dovessero essere successivamente smantellati per cause di pubblica utilità non hanno comunque diritto ad essere ricollocati né accorpati.

8.2 – Procedure per la locazione degli impianti pubblicitari di proprietà del Comune di Roma

A seguito della approvazione dei Piani di Localizzazione, che dovrà stabilire il numero, la posizione esatta e le dimensioni anche di ogni impianto di proprietà comunale da installare sul

territorio, il Comune provvede al rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di sua proprietà (SPQR) stabiliti dal Piano di Localizzazione approvato, previa gara pubblica per ognuno dei lotti territoriali in cui verrà suddivisa la città.

La ditta singola o associata che si aggiudica ogni gara ha diritto ad una locazione degli impianti comunali che ha durata pari a cinque anni rinnovabili per una sola volta per altri cinque anni, senza obbligo di disdetta da parte del Comune o di altra formalità alla scadenza del secondo quinquennio.

Al termine del decennio il Comune provvede ad indire nuovi bandi di gara e ad concedere la locazione per altri dieci anni alla ditta singola o associata che si sarà aggiudicata ogni specifico bando di gara.

8.3 – Misure di contrasto all'abusivismo

La ditta che vince un bando ha l'obbligo di collaborare con il Comune per la rimozione che si rendesse forzata in caso di inottemperanza da parte delle ditte pubblicitarie che non hanno vinto il bando a smantellare i propri impianti.

Alla ditta che vince un bando può essere demandato anche il compito di curare la repressione di tutte le forme ulteriori di abusivismo commerciale che si venissero e verificare nell'arco del decennio della gestione a lei affidata.

La disciplina stabilita nelle Norme Tecniche di Attuazione del PRIP tanto per il rapporto con lo stato dell'impiantistica esistente quanto per le modalità di gestione degli impianti pubblicitari può essere recepita anche nel vigente Regolamento, modificando ed integrando l'art. 20 per quanto riguarda gli effetti immediati del PRIP sul territorio e l'art. 7 per quanto riguarda invece la situazione a regime degli impianti installati su suolo pubblico.

Dott. Arch. Rodolfo Bosi

- Responsabile del Circolo Territoriale di Roma della associazione Verdi Ambiente e Società (VAS) -

Roma, 24 dicembre 2011