

**VERIFICA DI ASSOGGETTABILITA' A V.A.S.
PER LA VARIANTE AL P.G.T.
CONTENENTE MODIFICA DELL' ART. 16
DELL' ALLEGATO 2 ALLE DISPOSIZIONI
ATTUATIVE.**

RELAZIONE PRELIMINARE

Sommario

1. Inquadramento normativo	3
2. Il Piano Generale degli Impianti Pubblicitari vigente	4
3. Il Piano di Governo del Territorio (art. 16 dell'Allegato 2 alle Disposizioni Attuative).....	7
4. Proposta di Variante al PGT.....	9
5. Conclusioni	9

1. Inquadramento normativo

La pubblicità è disciplinata da tre fonti normative statali, ciascuna delle quali ha riguardo alla materia secondo una propria ottica specifica. Tali fonti sono:

- 1) il Nuovo Codice della Strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) ed il relativo Regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della Strada (D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495);
- 2) il decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 “Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle provincie nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale”;
- 3) il “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

Il **Nuovo Codice della Strada** (nel seguito “Codice della strada” o semplicemente “CdS”), all’art. 23, si interessa ai mezzi pubblicitari in relazione alla sicurezza della circolazione stradale. Esso infatti stabilisce (comma 1) che «Lungo le strade o in vista di esse è vietato collocare insegne, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose, visibili dai veicoli transitanti sulle strade, che per dimensioni, forma, colori, disegno e ubicazione possono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, ovvero possono renderne difficile la comprensione o ridurre la visibilità o l'efficacia, ovvero arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione; in ogni caso, detti impianti non devono costituire ostacolo o, comunque, impedimento alla circolazione delle persone invalide. (...)».

Il CdS prevede inoltre (art. 23, comma 4) che la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada o, se effettuata all'interno dei centri abitati, da parte del comune.

Il CdS (art.23, comma 6) demanda poi al proprio Regolamento di stabilire le norme per le dimensioni, le caratteristiche e l'ubicazione dei mezzi pubblicitari, prevedendo tuttavia per i comuni la facoltà di concedere deroghe a tali norme nell'interno dei centri abitati, comunque nel rispetto delle esigenze di sicurezza della circolazione stradale di cui al comma 1.

Il Regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della Strada (nel seguito “Regolamento CdS”) disciplina puntualmente gli aspetti di cui sopra negli articoli da 48 a 52, precisando in quali casi i comuni possono derogare, nei propri regolamenti, alle sue prescrizioni. Inoltre, all’art. 47, elenca i mezzi pubblicitari e ne definisce le caratteristiche.

Il **decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507** (nel seguito “d.lgs. 507/1993”) è incentrato quasi totalmente sulla disciplina dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni. Esso peraltro (art. 3) dispone che il comune adotti un regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni, e demanda a tale regolamento di normare le modalità di effettuazione della pubblicità, con facoltà di introdurre limitazioni e divieti per particolari forme di pubblicità in relazione ad esigenze di pubblico interesse.

Il d.lgs. 507/1993, inoltre, introduce il concetto di “piano generale degli impianti pubblicitari”, senza peraltro specificarne i contenuti. In ogni caso prevede che il predetto regolamento individui i criteri per la

realizzazione del “piano”, determini tipologia e quantità degli impianti pubblicitari, stabilisca le modalità per ottenere il provvedimento per la loro installazione, fissi la superficie degli impianti destinati alle pubbliche affissioni, da ripartire tra le affissioni di natura commerciale e le affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque priva di rilevanza economica, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati per l’effettuazione di affissioni dirette.

Infine, il **decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42** (nel seguito “d.lgs. 42/2004”) ha riguardo ai mezzi pubblicitari in vista della tutela dei beni culturali e paesaggistici.

L’art. 49 vieta l’installazione di mezzi pubblicitari sugli edifici e nelle aree tutelate come beni culturali, a meno di autorizzazione del soprintendente, qualora essi non ne danneggino l’aspetto, il decoro o la pubblica fruizione. L’art. 153, invece, vieta la posa in opera di mezzi pubblicitari nell’ambito e in prossimità dei beni paesaggistici, se non previa autorizzazione dell’ente competente su parere, di regola vincolante, del soprintendente.

L’installazione di mezzi pubblicitari lungo le strade site nell’ambito o in prossimità di beni culturali o paesaggistici è vietata salvo autorizzazione dell’ente competente, previo parere favorevole del soprintendente sulla compatibilità della collocazione e della tipologia del mezzo con i valori da tutelare.

2. Il Piano Generale degli Impianti Pubblicitari vigente

Con deliberazione commissariale 16 giugno 1994, n. 1170, in ottemperanza al disposto del d.lgs. 507/1993, il Comune di Como adotta il Regolamento per l’applicazione dell’imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (nel seguito “Regolamento dell’imposta”), che entra in vigore il 1° gennaio 1994.

Soltanto sei anni dopo, tuttavia, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 2 ottobre 2000, viene approvato il Piano Generale degli Impianti Pubblicitari (nel seguito “PGIP”), secondo le indicazioni del suddetto Regolamento.

Esso, tuttora vigente nel testo originario, è composto da:

- **Relazione**, in cui viene dato conto della metodologia utilizzata per la redazione del PGIP stesso e, a partire dalle superfici pubblicitarie affissionali inizialmente censite, vengono fissati degli obiettivi, indicando le tre fasi per il loro conseguimento: A) adeguamento, ove possibile, degli impianti difformi per stato di manutenzione o parametri di ubicazione; B) rimozione degli impianti non adeguabili; C) nuove installazioni;
- **Regolamento**, costituito: da una *parte normativa* contenente la disciplina per l’installazione delle tre principali categorie di mezzi pubblicitari (impianti affissionali, impianti non affissionali e insegne di esercizio), da un *abaco distributivo* che, in relazione alla tipologia di impianto e alla collocazione, fissa limiti dimensionali e distanze da osservare sia rispetto ad altri impianti pubblicitari, sia rispetto agli elementi sensibili per la sicurezza della circolazione stradale; una *cartografia* delle zone territoriali omogenee in cui è suddiviso il centro abitato;
- **Progetto**, contenente le ubicazioni e le superfici pubblicitarie destinate agli impianti affissionali.

Nel 2004 il Regolamento dell'imposta viene sostituito da un nuovo regolamento (deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 1° marzo 2004), e ancora da un successivo nel 2008 (deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 17 marzo 2008). Quest'ultimo prevede una sorta di sanatoria per gli impianti pubblicitari che risultino installati alla data di entrata in vigore del regolamento del 2004, probabilmente per la mancata attivazione delle tre fasi indicate nella Relazione del PGIP, attraverso le quali si sarebbero dovuti conseguire gli obiettivi di superficie e localizzazione previsti per gli impianti affissionali.

Nel 2009 la competenza alla applicazione del PGIP viene trasferita dal Settore Edilizia Privata al Settore Attività Produttive, mentre rimane in capo al Settore Entrate Tributarie il servizio delle affissioni pubbliche. Quest'ultimo è affidato ad un'impresa privata (ICA S.r.l.) nel 2013.

A partire dal 2009 il competente Settore ha più volte segnalato all'Amministrazione alcuni aspetti problematici nella gestione della materia pubblicitaria e, comunque, a partire dal 2014 ha avviato un'attività di riordino degli impianti collocati nel territorio, tuttora in essere, resa difficoltosa per mancanza sia di personale sia di un archivio cartaceo/informatico sufficientemente strutturato. Sempre nel 2014 ha dato inizio al procedimento per l'adozione di un nuovo PGIP, tuttora in corso.

Attraverso il censimento degli impianti pubblicitari condotto nei mesi da luglio a settembre 2015 da ARES S.r.l. (impresa a cui è stato affidato anche l'incarico della prima stesura del nuovo PGIP), per quanto riguarda la pubblicità privata, è stata accertata la presenza di:

- 122 cartelli pubblicitari (di cui 42 per affissioni private dirette);
- 196 impianti di frecce (preinsegne e/o cartelli stradali turistici e di territorio, di cui 58 su supporto non idoneo);
- 44 teli pubblicitari;
- 69 paline fermata autobus;
- 38 pensiline fermata autobus;
- 30 cartelli di servizio;
- 18 transenne parapetonali;
- 10 orologi;
- 4 megaposter.

Non è invece noto il numero delle insegne d'esercizio, in quanto questa tipologia di impianti pubblicitari non è stata oggetto di censimento.

Riguardo alle preinsegne (n. 196 impianti) va precisato che in molteplici casi non si tratta dei mezzi pubblicitari definiti dall'art. 47 del Regolamento CdS, bensì di veri e propri segnali stradali che lo stesso Regolamento, all'art. 134, classifica come "segnali turistici e di territorio". L'installazione di questi ultimi impianti non è disciplinata dal Regolamento del PGIP, né il rilascio della relativa autorizzazione è di competenza dell'ufficio che autorizza gli impianti pubblicitari (oggi Ufficio Commercio presso il Settore Servizi al Cittadino e Innovazione tecnologica).

E' necessario precisare ora alcuni importanti concetti che riguardano la struttura e l'applicazione del PGIP vigente.

Il centro abitato è suddiviso in tre tipologie di zone (A, B/C, E), distribuite sul territorio con una conformazione a macchia di leopardo, così definite:

- zone **A (di attenzione)**: corrispondono agli insediamenti di antico impianto. In tali zone, per quanto riguarda la pubblicità commerciale, sono ammesse soltanto alcune tipologie di impianti

temporanei, oltre agli impianti abbinati alle pensiline degli autobus e agli elementi di arredo urbano;

- zone **B/C (di attenzione attenuata)**: sono le zone di edilizia consolidata, ove è ammessa una gamma più ampia di impianti pubblicitari;
- zone **E (a normativa parametrizzata)**: coprono la restante parte del territorio comunale, ove è ammessa l'installazione di tutti i mezzi pubblicitari.

L'*Abaco distributivo* individua quindi, in riferimento a ciascuna delle tre zone omogenee, la tipologia degli impianti pubblicitari consentiti, stabilendo in rapporto alle loro dimensioni e alla loro posizione rispetto al senso di marcia dei veicoli (perpendicolare o parallela), i parametri concernenti:

- a) le misure minime e massime di altezza dell'impianto rispetto al suolo;
- b) le misure minime di distanza rispetto a:
 - margine della carreggiata;
 - segnali stradali e intersezioni;
 - intersezioni semaforiche;
 - curve, gallerie, cunette e dossi;
 - altri impianti pubblicitari;
 - edifici o recinzioni;
 - monumenti, opere d'arte, edifici storici o pubblici.

Tali distanze sono spesso fissate in misura diversa (inferiore) rispetto a quella individuata dal Regolamento CdS per gli ambiti esterni al perimetro del centro abitato, così come previsto e consentito dall'art. 23 dello stesso CdS. Va messo ulteriormente in evidenza che le suddette distanze prescindono dalla tipologia delle strade che attraversano il territorio comunale, che peraltro all'anno 2000 non era ancora definita, e sono invece principalmente differenziate in ragione della zona omogenea che la strada attraversa.

Il PGIP individua, come obiettivo da conseguire, un quantitativo di superficie pubblicitaria riferita ai soli impianti destinati alla pubbliche affissioni, commerciali o meno (mq 4.163,30), e alle affissioni commerciali private dirette (mq 1.124,10). Per quanto concerne le pubbliche affissioni si partiva nel 2000 da un quantitativo di superficie esistente superiore all'obiettivo (mq 5.696), che è stato successivamente conseguito, in quanto le pubbliche affissioni censite dalla società ARES nel 2015 assommano a 915 impianti per circa mq 4.100 (di cui per pubblicità commerciale n. 766 impianti per mq 3.500 circa). La società concessionaria del servizio, inoltre, ha assunto l'impegno contrattuale alla sostituzione graduale dei cartelli, in alcuni casi veramente obsoleti, con nuovi impianti. Riguardo invece alle affissioni private il trend è stato decrescente, sia per effetto dell'abbandono del territorio di Como da parte di alcune grandi imprese, sia per la rimozione degli impianti non conformi al CdS operata a partire dal 2014, sia, infine, per una diversa interpretazione del PGIP (in precedenza venivano computate nel contingente della pubblicità affissionale diretta anche le superfici dei cartelli non affissionali). Oggi la pubblicità affissionale autorizzata è di poco superiore a 400 mq di superficie espositiva, mentre ulteriori 250 mq circa, peraltro non ancora installati, sono destinati alla società concessionaria del servizio di bike sharing.

Per gli impianti destinati alla pubblicità non affissionale il PGIP non prevede un contingente di superficie, ma affida il loro contenimento e la loro razionale distribuzione sul territorio alla griglia di

parametri fissata *nell'Abaco distributivo*, di cui s'è detto sopra. In ogni caso occorre tenere in considerazione il fatto che nel territorio comunale molte aree, anche periferiche, sono sottoposte a vincolo paesaggistico, per cui l'autorizzazione per la pubblicità installata in tali aree o in prossimità di esse è sottoposta anche all'esame e parere della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio.

Il Regolamento del PGIP contiene inoltre indicazioni in ordine alle caratteristiche costruttive degli impianti pubblicitari, prevedendo un'ampia discrezionalità del Comune per le zone di attenzione (A).

Dal quadro, sia pur sintetico, sopra descritto, sembra potersi dedurre in tutta evidenza che

Il PGIP vigente

- disciplina le installazioni pubblicitarie sia per quanto concerne la tutela degli utenti della strada, pur riducendo le distanze previste fuori dal centro abitato dal Regolamento CdS (non vi sono comunque strade nel centro abitato che ammettono velocità superiori a 50 Km/h), sia per quanto riguarda la tutela dei valori culturali e paesaggistici;
- fissa delle quote massime di superficie pubblicitaria che non sono state superate, e anche per quanto riguarda la pubblicità non sottoposta a contingente si può affermare che il numero e la distribuzione degli impianti siano sostanzialmente equilibrati. L'attività di controllo avviata dai competenti Settori, inoltre, potrebbe condurre ad un'ulteriore riduzione o a una più razionale distribuzione degli impianti e, in particolare, delle preinsegne (o segnali turistici e di territorio).

3. Il Piano di Governo del Territorio (art. 16 dell'Allegato 2 alle Disposizioni Attuative)

Il Piano di Governo del Territorio, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 32 del 13 giugno 2013, risulta in buona sostanza indifferente alla materia degli impianti pubblicitari, salvo introdurre, con l'art. 83 delle Disposizioni Attuative, alcune prescrizioni che riproducono, in gran parte, disposizioni del Regolamento CdS (derogabili e derogate dal PGIP vigente) e per altra parte riproducono divieti dello stesso non derogabili.

In particolare il citato art. 83 ignora la zonizzazione attuata dal PGIP e, nel fissare le distanze minime tra impianti pubblicitari e tra questi e gli elementi sensibili della circolazione stradale, si muove nell'ottica della categoria della strada, che mal si concilia, se non addirittura confligge, con il paradigma a "zone omogenee" contenuto nell'Abaco distributivo del PGIP vigente. Lo stesso art. 83, inoltre, non fa alcuna distinzione tra tipologie di impianti né prende in considerazione le loro dimensioni.

Con l'adozione della recente variante al PGT (deliberazione del Consiglio Comunale n. 64 del 11 luglio 2016, pubblicata nel B.U.R.L. il 19 ottobre 2016) il menzionato art. 83 diviene l'articolo 16 dell'Allegato 2 alle Disposizioni Attuative. Fatta eccezione per l'accoglimento di alcune osservazioni riguardanti le aree verdi, proposte dal Settore Commercio, il suo contenuto rimane invariato. Se ne riporta qui di seguito il testo:

« Art. 16 Pubblicità stradale

16.1.

Ai fini delle presenti Disposizioni, la pubblicità stradale include le insegne di esercizio, le preinsegne, i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari definiti a norma dell'art. 47 Reg. Att. del Codice della Strada; in particolare:

- a) *le preinsegne pubblicitarie sono ammesse, previa autorizzazione, entro una distanza massima di 2 km dalla sede dell'impresa pubblicizzata;*
- b) *nell'ambito e in prossimità dei luoghi sottoposti a vincoli di tutela di bellezze naturali, paesaggistiche e ambientali non può essere autorizzato il collocamento di cartelli o altri mezzi pubblicitari se non con il previo consenso ex art. 14 della legge 29 giugno 1939, n. 1497;*
- c) *è vietata l'installazione di impianti pubblicitari su aree a verde pubblico ad eccezione delle seguenti aree:*
 - *P.d.S. tavola n. 1.1.: Via Asiago, Via Sauro/Via Balestra, Viale Varese, Viale Recchi;*
 - *P.d.S. tavola n. 1.2: Via Ambrosoli;*
 - *P.d.S. tavola n. 1.3: Via Varesina, Via D'Annunzio, Via Giussani, Via Bellinzona/ Piazzale Anna Frank, Via Paoli;*
- d) *è vietato utilizzare pali dell'illuminazione e impianti della segnaletica stradale o strutture provvisorie per l'apposizione di impianti pubblicitari di carattere temporaneo o permanente;*
- e) *i mezzi pubblicitari devono essere tali da mantenere una luce libera non inferiore a 2,20 m di altezza per il transito dei pedoni.*

16.2.

Il posizionamento dei cartelli e degli altri mezzi pubblicitari è comunque vietato nelle situazioni seguenti:

- a) *sulle corsie esterne alle carreggiate, sulle cunette e sulle pertinenze di esercizio delle strade che risultino comprese tra carreggiate contigue;*
- b) *in corrispondenza delle intersezioni;*
- c) *lungo le curve e su tutta l'area compresa tra la curva stessa e la corda tracciata tra i due punti di tangenza;*
- d) *in corrispondenza dei raccordi verticali concavi e convessi, segnalati o meno;*
- e) *sui ponti, sui cavalcavia e sui sottopassi, nonché sulle rispettive rampe*
- f) *sui parapetti stradali, sulle barriere di sicurezza e sugli altri dispositivi laterali di protezione e di segnalamento.*

16.3.

Le installazioni pubblicitarie devono essere collocate sul marciapiede, a non meno di 1 m dal limite esterno della carreggiata lungo le strade urbane di scorrimento (cat. D), interquartiere (cat. E1) e di quartiere (cat. E2), e a non meno di 0,50 m dal limite esterno della carreggiata lungo le strade interzonali (cat. F1, F2, F3) e locali (cat. F4); in ogni caso, va mantenuto libero uno spazio per la circolazione pedonale di larghezza non inferiore ad 1,50 m; inoltre, il posizionamento dei cartelli e degli altri mezzi pubblicitari deve rispettare le seguenti distanze minime:

- a) *50 m, lungo le strade urbane di scorrimento (cat. D), interquartiere (cat. E1) e di quartiere (cat. E2), prima dei segnali stradali di pericolo e di prescrizione, degli impianti semaforici e delle intersezioni;*
- b) *30 m, lungo le strade interzonali (cat. F1, F2, F3) e locali (cat. F4), prima dei segnali stradali di pericolo e di prescrizione, degli impianti semaforici e delle intersezioni;*
- c) *25 m, dagli altri cartelli e mezzi pubblicitari, dai segnali di indicazione e dopo i segnali stradali di pericolo e di prescrizione, gli impianti semaforici e le intersezioni;*
- d) *100 m dagli imbocchi delle gallerie.*

16.4.

Per quanto attiene ai caratteri dei cartelli e dei mezzi pubblicitari luminosi, si applicano i cc. 1, 2 e 3 dell'art. 50 Reg. Att. Codice della strada.

16.5.

La pubblicità fonica è vietata lungo le strade locali (cat. F4) e nelle Zone Residenziali a Traffico Moderato; sulle restanti strade è consentita, previa autorizzazione, dalle ore 9:00 alle ore 12:00 e dalle ore 15:30 alle ore 18:30 di tutti i giorni feriali. »

E' quindi del tutto evidente che le distanze indicate nel comma 16.3 sono quelle stabilite dal Regolamento CdS per gli ambiti esterni al centro abitato e sono, ovviamente, maggiori di quelle fissate dall'Abaco distributivo del PGIP. Ciò ha generato e sta generando intuibili difficoltà nell'applicazione del PGIP, dato che le suddette distanze non sono differenziate in ragione né della tipologia dell'impianto pubblicitario, né delle sue dimensioni, né dell'area omogenea in cui è collocato.

Si consideri inoltre che le autorizzazioni per gli impianti pubblicitari hanno validità triennale e, di conseguenza, potrebbe verificarsi il caso che, impianti regolarmente assentiti sulla base delle distanze previste dal PGIP non possano essere mantenuti oltre, a causa delle nuove e maggiori distanze fissate dal P.G.T.

Allo scopo quindi di eliminare le incongruenti sovrapposizioni normative introdotte dal P.G.T. in materia di pubblicità stradale, questa Amministrazione è orientata ad approvare una variante al P.G.T. allo scopo di rimettere al solo PGIP la pianificazione territoriale dei mezzi pubblicitari ed in particolare della pubblicità stradale.

Segue proposta di variante.

4. Proposta di Variante al PGT

La proposta di variante al P.G.T. che si sottopone alla Conferenza di servizi ai fini della verifica di assoggettabilità alla Valutazione Ambientale Strategica consiste semplicemente nel nuovo testo dell'articolo 16 dell'Allegato 2 alle Disposizioni Attuative, qui esposto:

« **Art. 16 Pubblicità stradale**

16.1.

La pubblicità stradale nel territorio del Comune di Como è regolamentata dal Piano Generale degli Impianti Pubblicitari.

16.2.

In ogni caso è vietata l'installazione di impianti pubblicitari su aree a verde pubblico ad eccezione delle seguenti aree:

- P.d.S. tavola n. 1.1.: Via Asiago, Viale Recchi;

- P.d.S. tavola n. 1.2: Via Ambrosoli;

- P.d.S. tavola n. 1.3: Via Varesina, Via D'Annunzio, Via Giussani, Via Bellinzona/ /Piazzale Anna Frank, Via Paoli. »

5. Conclusioni

Nel rinviare alla documentazione del PGIP vigente per approfondimenti, sembra potersi affermare che le norme contenute nell'art. 16 dell'Allegato 2 alle Disposizioni Attuative, oggetto della variante proposta, non hanno come fine ultimo la tutela del territorio sotto il profilo storico-artistico e paesaggistico, ma piuttosto sono orientate alla tutela degli utenti della strada, essendo mutate sostanzialmente dal regolamento del CdS.

Per quanto sopra esposto si ritiene che detta variante non necessiti essere assoggettata a Valutazione Ambientale Strategica.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE
ing. Giovanni Fazio
(FIRMA DIGITALE)