

**PARERE SULLE PROPOSTE
DI PIANO REGOLATORE
DEGLI IMPIANTI PUBBLICITARI (PRIP)
E MODIFICHE AL REGOLAMENTO
AFFISSIONI E PUBBLICITÀ**

Giugno 2014

Parere sulle proposte
di Piano Regolatore degli impianti pubblicitari (PRIP)
e modifiche al Regolamento Affissioni e Pubblicità

Giugno 2014

Il documento è stato redatto da:
Filippo Maria Lobina

1	Premessa	4
2	Impatto delle modifiche al Regolamento Affissioni e Pubblicità	5
2.1	Art. 6 - Quantità massima della superficie dei mezzi pubblicitari – Ripartizione delle superfici dei mezzi 5	
2.2	Art. 7 - Procedure per il rilascio delle autorizzazioni per l'esposizione pubblicitaria e per la locazione degli impianti comunali - Cause di decadenza	7
2.3	Art. 10 - Durata delle autorizzazioni e del rapporto di locazione	9
2.4	Art. 12 - Obblighi del soggetto autorizzato	10
2.5	Art. 12 bis - Contenuto del messaggio pubblicitario.....	10
2.6	Art. 18 - Divieti di collocazione dei mezzi pubblicitari	11
2.7	Art. 20 - Criteri per la redazione del Piano Regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari	12
2.8	Art. 34 - Norme transitorie	13
3	Il Piano Regolatore degli Impianti Pubblicitari	14
3.1	Art. 6 - Edifici di interesse storico – architettonico	14
3.2	Art. 13 - Individuazione delle zone e sottozone	14
3.3	Art. 15 - Sottozona B1	15
3.4	Art. 19 - Individuazione degli ambiti territoriali	16
3.5	Art. 24 - Disciplina degli impianti su beni di proprietà privata o pubblica capitolina e contrasto con il Regolamento, art. 6 – Quantità massima della superficie dei mezzi pubblicitari. Ripartizione delle superfici dei mezzi	16
3.6	Art. 25 - Disciplina degli impianti sulle edicole dei giornali e sui banchi fissi del commercio	17
3.7	Art. 28 - Modalità di attuazione del piano.....	17
3.8	Art. 36 - Efficacia del piano e rapporti con il Regolamento Comunale	18
4	Il settore delle affissioni pubblicitarie e la concorrenza per il mercato.....	19
4.1	Il mercato delle affissioni pubblicitarie.....	19
4.2	La definizione dei lotti.....	21
4.3	Il bando di gara.....	23
5	Gli strumenti di controllo.....	25
6	Note di chiusura	28

Parere sulle proposte di Piano Regolatore degli impianti pubblicitari (PRIP) e modifiche al Regolamento Affissioni e Pubblicità

1 Premessa

A seguito dell'approvazione da parte della Giunta Capitolina lo scorso 30 aprile, congiuntamente alla proposta di bilancio 2014, della proposta di Piano Regolatore degli Impianti Pubblicitari (PRIP) e di alcune modifiche al vigente Regolamento Affissioni e Pubblicità (rispettivamente con Dec.GCa n. 35/2014 e Dec.GCa n. 36/2014), l'Assessore Leonori (con lettera prot. 32537 del 14/05/2014) ha chiesto all'Agenzia di esprimere eventuali osservazioni in merito ai due documenti appena approvati in virtù sia delle sue funzioni istituzionali di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti anche della Giunta e sia dall'esperienza acquisita negli anni nel settore delle affissioni pubblicitarie, anche in riferimento al parere recentemente espresso sulla precedente bozza di PRIP. In particolare modo, l'interesse dell'Amministrazione si sostanzia nella necessità di approfondire alcuni aspetti collegati all'entrata in vigore del PRIP come l'impatto delle modifiche regolamentari, la redazione dei piani di localizzazione, la gara per l'assegnazione dei lotti e gli strumenti di controllo.

Le considerazioni che seguono sono state pertanto strutturate in funzione della richiesta pervenuta dall'Amministrazione e possono costituire un utile strumento per la Giunta, le Commissioni permanenti, l'Assemblea Capitolina e i Municipi, nell'ambito delle rispettive competenze, in vista dell'iter che questi provvedimenti devono compiere prima del loro esame in aula.

Nel primo capitolo viene effettuata un'analisi delle sole modifiche proposte al vigente Regolamento il cui impatto è ritenuto significativo per il settore e

per la città. In alcuni casi è stato ritenuto opportuno approfondire anche aspetti non direttamente interessati dalle modifiche proposte, ma i cui effetti potrebbero essere rilevanti tanto da richiedere una modifica regolamentare.

Analoga analisi è stata affrontata nel secondo capitolo con riferimento alla proposta di PRIP. Le valutazioni e i suggerimenti espressi dall'Agenzia nel suo "Parere sullo schema del Piano Regolatore degli Impianti e dei mezzi Pubblicitari (PRIP) di Roma Capitale" pubblicato nel mese di dicembre 2011 rimangono comunque validi e pertanto non verranno riesaminati in questa sede.

Il terzo capitolo, dopo aver brevemente delineato il settore delle affissioni pubblicitarie, approfondisce alcuni aspetti della relativa concorrenza per il mercato, proponendo varie possibili modalità di definizione dei lotti messi a gara e le correlate procedure ad evidenza pubblica.

Infine, nel quarto capitolo si offrono alcune considerazioni sugli strumenti di controllo affinché Roma Capitale possa compiere efficacemente la sua azione amministrativa.

2 Impatto delle modifiche al Regolamento Affissioni e Pubblicità

Di seguito sono riportate le considerazioni dell'Agenzia sugli articoli del Regolamento oggetto di proposta di modifica e integrazione, approvati con Dec.GCa del 30 aprile 2014 n. 36 i cui effetti potrebbero avere riflessi importanti per il settore delle affissioni pubblicitarie e per la città. Sono pertanto state tralasciate quelle modifiche che, seppur significative, non necessitano di commenti o ulteriori analisi in quanto non presentano evidenti profili di criticità. Per un opportuno confronto, in corrispondenza di ciascun articolo preso in esame, è stata inserita una tavola in cui il testo del vigente Regolamento è riportato nella colonna sinistra, mentre il testo con le modifiche proposte è presente nella colonna destra. Nel caso di articoli molto lunghi sono stati estrapolati solamente i commi funzionali alle considerazioni esposte.

2.1 Art. 6 - Quantità massima della superficie dei mezzi pubblicitari – Ripartizione delle superfici dei mezzi

Il vigente comma 1bis dell'art. 6 deroga ai limiti della superficie espositiva complessiva massima dei mezzi pubblicitari, prevista dal comma 1, autorizzando l'utilizzo di elementi di arredo urbano per l'esposizione pubblicitaria collegati ai servizi di mobilità alternativa all'interno della Città Storica. Tale deroga si riferisce nello specifico al *bike sharing* e la modifica propone che i suddetti "manufatti" possano essere collocati "anche distanti non oltre 100 mt dalla postazione di noleggio bici". Occorre tuttavia ponderare attentamente il compromesso tra il finanziamento di un importante servizio quale quello della mobilità alternativa con l'impatto visivo dell'esposizione pubblicitaria che

esso può generare nelle aree definite dal PRG come "Città Storica", nelle quali l'esigenza di tutelare il patrimonio culturale e il paesaggio appare ancora più stringente. In quest'ottica, potrebbe essere pertanto opportuno limitare tale distanza a non più di 50 mt in corrispondenza del perimetro della zona Unesco (ovvero l'area all'interno delle Mura Aureliane e Gianicolensi) anche al fine di non perdere il collegamento funzionale tra il servizio offerto (la mobilità alternativa) e il messaggio pubblicitario (della cui gestione si occupa chi finanzia il relativo servizio).

Inoltre, sempre al fine di tutela, sarebbe opportuno introdurre nel Regolamento la previsione che il numero e la tipologia di questi manufatti saranno descritti in dettaglio nel relativo bando di gara, stabilendo fin d'ora che un lato sarà utilizzato per fini pubblicitari mentre l'altro lato potrà essere utilizzato per fini di comunicazione istituzionale (come ad esempio le informazioni sul *bike sharing*).

Infine, potrebbe essere importante prevedere più chiaramente – rispetto al testo vigente – che l'intervento di privati può essere finalizzato non solo a finanziare la mobilità alternativa ma anche specifici progetti di riqualificazione urbana¹. L'esempio dei "Business Improvement District"² potrebbe essere utilmente trasferito anche all'interno del territorio romano prevedendo – all'interno del Regolamento – la possibilità di effettuare progetti di riqualificazione fisica degli spazi pubblici finanziati tramite esposizioni pubblicitarie con arredi urbani innovativi e a basso impatto ambientale e visivo.

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 6

1. La superficie espositiva complessiva massima dei mezzi pubblicitari, ad eccezione dei mezzi di cui alle lettere e), f), g), h), i), l), limitatamente alle paline e pensiline del servizio di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano e dei contenitori dei rifiuti solidi urbani, n), e p) dell'art. 4, comma 1, nonché sulle cabine di trasformazione elettrica, è determinata dall'applicazione dei criteri stabiliti dall'art. 20 per la redazione del Piano Regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari.

Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 6

1. La superficie espositiva complessiva massima dei mezzi pubblicitari, ad eccezione dei mezzi di cui alle lettere e), f), g), h), i), l), limitatamente alle paline e pensiline del servizio di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano e dei contenitori **della raccolta differenziata**, n), e p) dell'art. 4, comma 1, nonché sulle cabine **e armadi per servizi pubblica utilità**, è determinata dall'applicazione dei criteri stabiliti dall'art. 20 per la redazione del Piano Regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari.

1bis. In deroga ai limiti di cui al presente articolo, è autorizzata l'esposizione pubblicitaria su manufatti costituenti elementi di arredo urbano, funzionali a servizi di mobilità alternativa, collocati nell'ambito della Città Storica, come definita in sede di pianificazione del territorio. L'autorizzazione ha durata di cinque anni, rinnovabile una sola volta per altri cinque anni, e può costituire anche il corrispettivo di servizi inerenti il decoro urbano o la mobilità alternativa. Si applicano le medesime cause di revoca e di decadenza di cui al presente regolamento. Nei casi di manifestazioni ed eventi organizzati dall'Amministrazione Comunale o da Società, Aziende, Istituzioni e Fondazioni cui il Comune partecipi, è autorizzata l'installazione temporanea di manufatti pubblicitari, limitatamente alla durata dell'iniziativa, ferma restando la necessità dell'apposito parere previsto dal successivo art. 20 comma 1 lett. C) n. 1. Il pagamento del canone dovrà essere compreso nel budget dell'iniziativa.

...

1bis. In deroga ai limiti di cui al presente articolo, **nonché alle zonizzazioni dei piani di cui ai successivi artt. 19 e 20** è autorizzata l'esposizione pubblicitaria su manufatti costituenti elementi di arredo urbano, funzionali a servizi di mobilità alternativa, collocati nell'ambito della Città Storica, come definita in sede di pianificazione del territorio **anche distanti non oltre 100 mt dalla postazione di noleggio bici**. L'autorizzazione ha durata di cinque anni, rinnovabile una sola volta per altri cinque anni, e può costituire anche il corrispettivo di servizi inerenti il decoro urbano o la mobilità alternativa. Si applicano le medesime cause di revoca e di decadenza di cui al presente regolamento. Nei casi di manifestazioni ed eventi organizzati dall'Amministrazione Comunale o da Società, Aziende, Istituzioni e Fondazioni cui il Comune partecipi, è autorizzata l'installazione temporanea di manufatti pubblicitari, limitatamente alla durata dell'iniziativa, ferma restando la necessità dell'apposito parere previsto dal successivo art. 20 comma 1 lett. C) n. 1. Il pagamento del canone dovrà essere compreso nel budget dell'iniziativa.

1ter. Le esposizioni pubblicitarie in deroga ai limiti di cui al presente articolo nonché alle zonizzazioni dei piani di cui ai successivi artt. 19 e 20 sono determinate mediante l'approvazione di progetti specifici da parte della Giunta Capitolina.

...

Si evidenzia inoltre che nel comma 2 dell'art. 6 vi sono dei refusi e delle correzioni da effettuare:

a) è stato erroneamente aggiunto del testo – *“di cui ai successivi artt. 19 e 20 sono determinate mediante l'approvazione di progetti specifici da parte della”* (evidenziato in grassetto nella tavola sottostante) – che non si collega sintatticamente con il resto della frase e che, inoltre, non è menzionato nelle premesse alla decisione di Giunta;

b) coerentemente alle modifiche proposte al comma 1 dell'art. 6 (e tenendo in considerazione le osservazioni espresse all'inizio del paragrafo), occorre sostituire le parole *“contenitori dei rifiuti solidi urbani”* con le parole *“contenitori della raccolta differenziata”* e sostituire le parole *“cabine di trasformazione elettrica”* con le parole *“cabine e armadi per servizi di pubblica utilità”*.

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 6

2. La superficie espositiva dei mezzi pubblicitari che siano visibili da vie o piazze o altri luoghi pubblici ed insistano su beni di proprietà privata o di proprietà pubblica non comunale, sulle edicole delle rivendite di giornali e sui banchi fissi di commercio è determinata in una misura pari al 20 per cento della superficie di cui al precedente comma 1; del suddetto 20 per cento, la metà è riservata alle edicole e ai chioschi all'interno dei mercati rionali ed agli impianti che siano collocati all'interno ovvero sul perimetro anche esterno dei mercati rionali, previa apposita convenzione con il Comune, che ne determina i casi e le modalità tecniche. E' altresì determinata da apposita convenzione con il Comune, che ne determina le quantità e le modalità tecniche, l'esposizione pubblicitaria sulle paline e pensiline del servizio di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano, sui contenitori dei rifiuti solidi urbani, sulle cabine di trasformazione elettrica, e all'interno delle stazioni della metropolitana.

Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 6

2. La superficie espositiva dei mezzi pubblicitari che siano visibili da vie o piazze o altri luoghi pubblici ed insistano su beni di proprietà privata o di proprietà pubblica non comunale, sulle edicole delle rivendite di giornali e sui banchi fissi di commercio è determinata in una misura pari al 20 per cento della superficie di cui al precedente comma 1; del suddetto 20 per cento, la metà è riservata alle edicole e ai chioschi all'interno dei mercati rionali ed agli impianti che siano collocati all'interno ovvero sul perimetro anche esterno dei mercati rionali, previa apposita **di cui ai successivi artt. 19 e 20 sono determinate mediante l'approvazione di progetti specifici da parte della** convenzione con il Comune, che ne determina i casi e le modalità tecniche. E' altresì determinata da apposita convenzione con il Comune, che ne determina le quantità e le modalità tecniche, l'esposizione pubblicitaria sulle paline e pensiline del servizio di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano, sui contenitori dei rifiuti solidi urbani, sulle cabine di trasformazione elettrica, e all'interno delle stazioni della metropolitana.

2.2 Art. 7 - Procedure per il rilascio delle autorizzazioni per l'esposizione pubblicitaria e per la locazione degli impianti comunali - Cause di decadenza

Considerazioni generali

La giurisprudenza ha molto dibattuto sulla natura concessoria o autorizzatoria della collocazione sul suolo pubblico di impianti pubblicitari privati o della locazione di impianti comunali per l'affissione diretta di manifesti e simili. I giudici amministrativi in merito hanno assunto posizioni invero contrastanti. Alcune pronunce dei tribunali amministrativi evidenziavano che la scelta dell'amministrazione comunale di ricorrere ad una procedura di evidenza pubblica per l'affidamento in concessione del servizio in questione sarebbe stata in contrasto con l'art. 41 della Costituzione che garantisce la libertà di iniziativa economica privata; del resto, lo stesso art. 3 del D.Lgs. 507 del 1993 non prevedrebbe, per il rilascio dell'autorizzazione, la necessità di alcuna gara; secondo la giurisprudenza (Cons. Stato, 10 gennaio 2007, n. 44; C.G.A., 6 settembre 2010, n. 1140), inoltre, non si configurerebbe come un servizio reso ad un ente locale, ma come forma di svolgimento di un'attività economica soggetta soltanto ad autorizzazione. Una recente pronuncia del TAR siciliano (n. 1589/2011) ritiene invece di aderire al diverso orientamento espresso dal Consiglio di Stato, sez. V, nella decisione del 29 aprile 2009, n. 2723, nonché in quella del 2 febbraio 2009, n. 529 in cui si afferma che:

- l'installazione di impianti pubblicitari è un'attività economica "contingentata", stante la limitatezza degli spazi a ciò destinati. Un tale contingentamento non si pone in contrasto con la tutela costituzionale della libera iniziativa privata, giacché lo stesso art. 41 Cost. ammette la possibilità di limitare tale libertà onde contemperarla con l'utilità sociale (decisione 29 aprile 2009, n. 2723);

- gli interessi economici delle imprese operanti nel campo della pubblicità vanno pertanto ponderati assieme agli altri interessi superindividuali, a vario titolo coinvolti nella specifica regolazione (decisione n. 2723/09 cit.);

- secondo la giurisprudenza (prevalente) non sarebbe consentito alle amministrazioni comunali, tanto meno attraverso il meccanismo della gara,

l'affidamento in concessione a privati di spazi per l'esercizio di attività pubblicitaria. Tuttavia i punti di approdo di quella giurisprudenza vanno rimeditati se rapportati al problema dell'accesso al mercato degli spazi pubblici da destinare agli impianti pubblicitari; in tale ambito appare, infatti, evidente che le amministrazioni comunali devono avere un ruolo di regolazione ai fini dell'assegnazione concorrenziale, tra tutti i potenziali soggetti interessati, degli spazi pubblici ove allocare gli impianti (decisione 2 febbraio 2009, n. 529);

- anche il mercato relativo all'uso degli impianti pubblicitari privati in ambito cittadino è, allo stato attuale, un mercato contingentato e regolamentato. Il contingentamento è conseguenza sia della naturale limitatezza territoriale degli spazi destinati ad ospitare gli impianti all'interno della cintura urbana sia della consequenziale prescrizione, imposta dal regolamento sulla imposta della pubblicità (art. 3 comma 3 del d.lgs. 1993 n. 507), secondo cui i Comuni devono tra l'altro determinare "la quantità degli impianti pubblicitari" (dec. n. 529/09 cit.);

- gli impianti pubblicitari destinati alle affissioni dirette, sia per la parte in titolarità comunale, destinata al servizio delle pubbliche affissioni, sia per la parte di titolarità privata e gestita, anche per conto terzi, direttamente e liberamente da soggetti privati, rappresentano complessivamente un *numerus clausus* [numero chiuso] (dec. n. 529/09 cit.);

- in conclusione, la scelta di molti comuni di assegnare in concessione detti spazi di territorio comunale a mezzo di gara non soltanto non appare incompatibile – come pure si legge in alcuni passaggi motivazionali di varie pronunce – con il principio costituzionale di libera iniziativa economica, ma risulta semmai funzionale al concretizzarsi di quel principio, grazie allo strumento concorrenziale proprio della gara. La gara infatti consentirebbe - secondo questa impostazione - a nuovi operatori di fare ingresso in un mercato altrimenti caratterizzato dalle posizioni privilegiate e inattaccabili delle ditte che hanno conseguito in passato le autorizzazioni ad utilizzare, con i propri impianti, gli spazi pubblici più ambiti ed economicamente più remunerativi.ⁱⁱⁱ

Il relativo canone patrimoniale, definito non ricognitorio, rappresenta pertanto una controprestazione per l'utilizzo in esclusiva del suolo pubblico (ex art. 27, commi 7 e 8 del D.Lgs. 285/92 "Codice della Strada"^{iv}).

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 7

1. Le iniziative pubblicitarie sono soggette ad autorizzazione comunale, fermo restando quanto previsto dall'art.

Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 7

1. Le iniziative pubblicitarie sono soggette ad autorizzazione comunale, fermo restando quanto previsto dall'art.

23, comma 4, del codice della strada.	23, comma 4, del codice della strada.
1bis. Il territorio comunale viene suddiviso in quattro lotti territoriali.	1bis. Il territorio comunale viene suddiviso in massimo in dieci lotti .
2. Salvo quanto previsto dall'art. 8, il Comune procede al rilascio delle autorizzazioni previa gara pubblica per ognuno dei quattro lotti territoriali.	2. Salvo quanto previsto dall'art. 8, il Comune procede al rilascio delle autorizzazioni previa gara pubblica per ognuno dei lotti .
...	2bis. Non si procede al rilascio dell'autorizzazione nel caso in cui il richiedente risulti debitore nei confronti dell'amministrazione per gli importi dovuti ai sensi del presente regolamento e nel caso in cui abbia installato impianti pubblicitari non autorizzati nell'ultimo quinquennio. ...

La procedura attualmente prevista dal Regolamento

Il Regolamento disciplina all'art. 7 le procedure per l'assegnazione degli spazi pubblicitari prevedendo la gara per il rilascio dei titoli autorizzativi. Tuttavia, in coerenza agli indirizzi espressi recentemente dalla Giunta Capitolina di individuare la concessione quale regime da applicare alle affissioni dirette, occorrerebbe inserire nel Regolamento i seguenti aspetti al fine di disciplinare compiutamente questa nuova fattispecie concessoria:

A) La definizione della disciplina generale ovvero dei criteri di applicazione del canone concessorio e della determinazione delle somme dovute in relazione "alle soggezioni che derivano alla strada", nonché "al valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o concessione e al vantaggio che l'utente ne ricava" (art. 27, comma 8, Codice della Strada). Va inoltre chiarito che il concessionario sarà soggetto anche al pagamento del CIP (Canone per le iniziative pubblicitarie) così come determinato dall'art. 21 e seguenti del Regolamento e come prevede l'art. 62 del D.Lgs. 446/97^v in quanto non vi è duplicazione d'imposta stante la diversità della sua natura (patrimoniale la prima, tributaria la seconda). A questo proposito si ricorda che il legislatore ha previsto l'introduzione a partire dal 1° gennaio 2015 dell'Imu secondaria che sarà destinata a sostituire una serie di tributi comunali "minori", tra i quali l'imposta comunale sulla pubblicità (Icp) e il diritto sulle pubbliche affissioni, oltre che i prelievi alternativi introdotti dal D.Lgs. 446/1997, cioè il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Cosap) e il canone per l'installazione di mezzi pubblicitari (Cimp). Pertanto, alla luce sia del regolamento attuativo dell'Imu secondaria che dovrà essere emanato sia dei decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale che il governo dovrà adottare a seguito della cosiddetta "Delega fiscale"

(L. 23/20214), è probabile che si assisterà nei prossimi mesi ad una completa revisione dei tributi relativi all'esposizione pubblicitaria.

B) La specificazione che la superficie destinata alle affissioni dirette viene regolata tramite una concessione d'uso ad eccezione dell'esposizione pubblicitaria su mezzi di cui alle lettere e), f), g), h), i), l), n) limitatamente alle paline e pensiline del servizio di TPL ed extraurbano e dei contenitori della raccolta differenziata, n), p) dell'art. 4, comma 1^{vi}, nonché sulle cabine e armadi per servizi di pubblica utilità, le edicole di rivendita dei giornali, i banchi fissi di commercio e gli impianti collocati nelle aree interne dei mercati rionali.

C) L'indicazione della modalità di scelta del soggetto gestore attraverso procedure ad evidenza pubblica che individuino il concessionario del servizio (impresa singola o ATI) per ciascun lotto con a base d'asta il relativo canone di concessione. L'aggiudicatario dovrebbe essere scelto sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero alla qualità del progetto presentato in termini di: qualità dei materiali di cui si compongono gli impianti e i mezzi, delle loro caratteristiche tipologiche, dell'offerta di servizi aggiuntivi di miglioramento del decoro urbano, di recupero di aree degradate, di arredo cittadino, di manutenzione delle aree circostanti agli impianti o ai mezzi autorizzati nonché di iniziative per la repressione dell'abusivismo pubblicitario.

È da considerare, inoltre, che in un regime esclusivamente autorizzatorio, non sarebbe possibile individuare nel CIP il principale criterio di aggiudicazione della gara (cioè il prezzo) in quanto il vigente canone di installazione dei mezzi pubblicitari, a norma di legge, non solo non può eccedere "oltre il 25 per cento le tariffe stabilite ai sensi del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, per l'imposta comunale sulla pubblicità" ma deve essere delibe-

rato "dall'amministrazione comunale nell'anno solare antecedente l'adozione della delibera di sostituzione dell'imposta comunale sulla pubblicità con il canone"^{vii}. Da cui ne deriverebbe non solo la difficoltà di individuare un analogo parametro economico alla base per l'aggiudicazione dell'offerta ma anche la preclusione per l'Amministrazione di ottenere un'entrata consistente quale quella che deriverebbe dai canoni di concessione risultanti dalle gare esperite per ciascun lotto. A tal proposito è utile citare l'esperienza del Comune di Caltanissetta che ha messo a gara il diritto di privativa per la gestione degli impianti pubblicitari privati su suolo pubblico. Nel disciplinare di gara il comune ha determinato la base d'asta soggetta a rialzo nella misura di 581 €/mq annui. Volendo applicare tale valore medio anche a Roma (che sarebbe ovviamente in difetto vista la notevole differenza di appetibilità di mercato) e considerando la superficie da attribuire ai privati nella proposta di PRIP (pari a 84.130 mq) ne deriverebbe che il valore complessivo a base d'asta dei vari lotti ammonterebbe a circa 49 milioni di euro annui.

D) La previsione dei contenuti obbligatori dell'apposita convenzione che si stipulerà con i concessionari. Tra i quali si menzionano:

1. il numero, la tipologia e l'ubicazione degli impianti da installare così come da/i Piano/i di localizzazione,
2. la durata della concessione ed il relativo canone annuo dovuto,
3. altri aspetti fisiologici e patologici quali (deposito cauzionale, modalità e tempi di installazione degli impianti, manutenzione ordinaria e straordinaria, responsabilità per eventuali danni, rinnovo e revoca della concessione, attività di ausilio per reprimere il fenomeno dell'abusivismo pubblicitario, ecc.).

Le stesse considerazioni andrebbero applicate nel caso di iniziative pubblicitarie effettuate da terzi su mezzi di proprietà di Roma Capitale (impianti SPQR). In questo senso andrebbe modificato il secondo comma dell'art. 21 (Applicazione del canone a tariffa per l'esposizione della pubblicità)

che fa riferimento alla "pubblicità effettuata su impianti di proprietà comunale o dati in godimento al Comune" prevedendo anche in questo caso un canone di concessione al posto del "canone di locazione" per ricordare questa fattispecie al regime concessorio^{viii}.

Modifica del numero dei lotti (art. 7, comma 1bis)

Nella proposta di modifica del Regolamento, il comma 1bis (dell'art. 7) prevede l'aumento da 4 a 10 il numero massimo di lotti in cui sarà suddiviso il territorio di Roma Capitale per l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica.

Rimandando al Capitolo 4 la disamina dei possibili criteri di definizione dei lotti è possibile specificare finora che, ai fini dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, sarebbe opportuno esplicitare nel Regolamento che:

1. il controllo del territorio sia organizzato e pianificato su base municipale (con riferimento, ad esempio, alle attività espletate dalla polizia municipale);
2. il perimetro di ogni lotto sia determinato al fine di ottenere un eguale numero di impianti in esso contenuti o un eguale valore commerciale al fine di evitare la sperequazione economica tra i vari lotti e il rischio di non ricevere alcuna offerta per determinate aree del territorio cittadino.

2.3 Art. 10 - Durata delle autorizzazioni e del rapporto di locazione

La proposta di modifica al Regolamento che aumenta la durata dell'autorizzazione (o concessione) da 5 anni rinnovabili una sola volta a 10 anni appare eccessiva se parametrata allo strumento concessorio, ovvero alla nascita di un monopolio legale in ciascun lotto. Sarebbe più opportuno lasciare invariata la durata vigente (anzi, come tenere letterale, prevedere un "massimo di 5 anni") in quanto all'aumentare della durata si indebolirebbe la concorrenza turbando le dinamiche del mercato (vedere inoltre quanto detto più avanti).

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 10

1. Salvo quanto previsto dall'art. 34 c. 9 e 10, le autorizzazioni all'esposizione di pubblicità con mezzi privati e le locazioni di impianti e altri beni comunali utilizzati per il medesimo fine hanno durata pari a cinque anni rinnovabili per una sola volta per altri cinque anni; in ogni caso, non vi è obbligo, da parte del Comune, di disdetta o altra formalità alla scadenza del secondo quinquennio.

...

Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 10

1. Salvo quanto previsto dall'art. 34 c. 9 e 10, le autorizzazioni all'esposizione di pubblicità con mezzi privati e le locazioni di impianti e altri beni comunali utilizzati per il medesimo fine hanno durata **decennale**.

...

2.4 Art. 12 - Obblighi del soggetto autorizzato

L'art. 12 del Regolamento disciplina gli obblighi del solo soggetto autorizzato. In considerazione della volontà di introdurre la nuova fattispecie della concessione occorrerebbe prevedere nel testo un apposito articolo che disciplini specificamente gli obblighi del concessionario oppure, alternativamente, che individui gli obblighi che non sono compresi tra quelli previsti per i soggetti titolari solo di un'autorizzazione (ad esempio per gli impianti su suolo privato).

La proposta di modifica che prevede l'inserimento del comma 2 bis (*"Il soggetto autorizzato ha altresì l'obbligo di procedere alla rimozione degli impianti pubblicitari abusivi secondo le prescrizioni fissate dalla Giunta Capitolina o dal bando di gara"*) potrebbe essere soggetta a interpretazioni non univoche per le seguenti considerazioni:

1. occorre preliminarmente osservare che il soggetto autorizzato (*rectius*: il concessionario) alla gestione di uno o più impianti nel territorio cittadino è comunque portatore di un interesse qualificato e differenziato a che l'Amministrazione comunale, nell'ambito dell'obbligo di vigilanza che deriva dall'art 24, commi 1 e 2, del D.lgs. n.507/1993^x, adempia al dovere di vigilanza sulle affissioni pubblicitarie nel territorio comunale e rimuova, d'ufficio, gli impianti abusivi, la cui esistenza comporta una lesione del principio di leale concorrenza tra imprenditori del settore. Pertanto, la rimozione di mezzi pubblicitari abusivi rappresenta la fase finale di un procedimento amministrativo che necessita l'intervento della pubblica autorità e andrebbe dunque chiarito, dal punto di vista procedurale, quale parte del processo possa essere delegato a terzi;
2. in questo contesto occorrerebbe prima di tutto specificare se trattasi o meno di impianti abusivi di proprietà del soggetto autorizzato o del concessionario che gestisce un determinato

lotto in quanto le modalità di gestione di questa patologia sono ovviamente diverse;

3. inoltre, nel caso ci si riferisca ad impianti privati su suolo pubblico, il mancato riferimento al lotto di competenza potrebbe far sorgere il dubbio che il "soggetto autorizzato" (ovvero il concessionario) sia obbligato ad intervenire sull'intero territorio cittadino;
4. infine, l'indicazione di "impianto pubblicitario abusivo" *tout court* non discrimina tra impianti la cui ubicazione rappresenta un pericolo per la circolazione e la cui rimozione è prevista "senza indugio" dall'ente proprietario della strada ex art. 23, comma 13 – quater del Codice della Strada e quelli privi di autorizzazione o in difformità della stessa dei quali il Regolamento prevede la rimozione previa diffida al trasgressore.

Alla luce delle considerazioni appena esposte, parrebbe opportuno inserire tra gli obblighi del soggetto autorizzato (*rectius*: concessionario) alcune disposizioni in linea con l'obiettivo di contrastare l'installazione di impianti abusivi:

1. la collaborazione con l'Amministrazione capitolina alla rimozione degli impianti abusivi (previa verifica delle procedure amministrative da compiere);
2. l'obbligo di segnalazione al competente ufficio dell'avvenuta installazione sul territorio del lotto di riferimento di un impianto abusivo;
3. l'obbligo di coadiuvare l'Amministrazione alla copertura immediata della pubblicità irregolare ex art. 62, comma 4 del D.Lgs. 446/97 (da verificare dal punto di vista amministrativo la possibilità di delegare totalmente al concessionario tale fattispecie^x). Si sottolinea il fatto che tale prescrizione non è né facoltativa né sostitutiva della rimozione forzata.

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 12

Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 12

2bis. Il soggetto autorizzato ha altresì l'obbligo di procedere alla rimozione degli impianti pubblicitari abusivi secondo le prescrizioni fissate dalla Giunta Capitolina o dal bando di gara;

2.5 Art. 12 bis - Contenuto del messaggio pubblicitario

L'art. 12 bis proposto ha il lodevole fine di evitare che vengano esposti contenuti pubblicitari a sfon-

do sessista o violenti. Al fine di rafforzare gli effetti giuridici della modifica proposta, potrebbe essere utile che tale previsione riguardi non solo il contenuto ma anche le immagini (cioè la forma del messaggio pubblicitario) includendo inoltre: la violenza

sia fisica che morale, la lesione del decoro, l'offesa delle convinzioni morali, civili e religiose, e aggiungendo agli "stereotipi di genere" anche quelli culturali e nazionali. A questo scopo il Regolamento po-

trebbe stabilire la necessità di acquisire, da parte del soggetto autorizzato o del concessionario, un'apposita dichiarazione in tal senso.

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 12bis	Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art.12 bis
	1. È vietata l'esposizione pubblicitaria il cui contenuto presenti stereotipi di genere o che inciti al sessismo e alla violenza.

2.6 Art. 18 - Divieti di collocazione dei mezzi pubblicitari

La proposta di modifica che specifica il divieto di collocazione degli impianti pubblicitari su "tutta la carreggiata" delle vie che delimitano parchi pubblici e ville storiche (comma 1, lettera c)) pur condivisibile nel suo intento di rafforzare l'opera dei soggetti deputati alla vigilanza potrebbe dare adito a dubbi interpretativi. Con il termine "carreggiata", infatti, il Codice della strada indica quella "parte della strada destinata allo scorrimento dei veicoli [...] e delimitata da strisce di margine" (art. 3, comma 1, punto 7) in cui è vietata comunque qualsiasi tipologia di affissione. L'utilizzo di termini quale "banchina" e/o "pertinenza delle strade" potrebbe essere più funzionale ai fini della salvaguardia di queste aree. Nell'ottica di una tutela sempre più spinta del verde pubblico potrebbe essere utile aggiungere al Regolamento anche un'ulteriore sub comma per vietare la collocazione e l'ancoraggio di qualsiasi impianto pubblicitario su piante, sostanze arboree e pali della luce nonché la determinazione di una fascia di rispetto (distanza minima) dal piede di ciascun albero.

Inoltre, occorrerebbe chiarire e risolvere la seguente antinomia all'interno dello stesso Regolamento: il comma 2, nel permettere la collocazione nella ZTL dei soli impianti di proprietà comunale per pubbliche affissioni e dei componenti e complementi di arredo, così come indicati nel successivo articolo 20, comma 1, lettera E), confligge proprio con quell'articolo in quanto il tenore letterale dello

stesso ("La pubblicità, fatta eccezione per il Municipio I [...] può essere esposta nei seguenti componenti e complementi di arredo [...]") fa intendere che proprio all'interno del Municipio I (nel perimetro del quale la ZTL è ricompresa) tale tipologia di impianti sia vietato. Tale divieto riguarderebbe allora anche il sopracitato comma 1bis dell'art. 6 che prevede invece nella "Città storica" (al cui interno vi è il Municipio I), la collocazione di complementi di arredo. In aggiunta a ciò, la dizione "Municipio I" è rimasta invariata ma, rispetto al 2009 (anno in cui è stato deliberato il Regolamento), la delimitazione del nuovo Municipio I è mutata includendo adesso anche il territorio dell'ex Municipio XVII. Anche in questo caso si porrebbe la necessità di chiarire se si intenda estendere o meno il divieto a tutto l'attuale Municipio I.

A prescindere dalla risoluzione di questi conflitti normativi, la tutela del patrimonio storico-artistico della capitale potrebbe essere utilmente rafforzata prevedendo, all'interno della zona Unesco il divieto di collocamento di alcuni componenti e complementi di arredo urbano di maggiore impatto visivo (come ad esempio la pubblicità sulle edicole per la rivendita dei giornali, e le paline con orologio in virtù della loro ormai anacronistica utilità). In questo contesto si evidenzia come il Comune di Firenze nella proposta di modifica al PGIP (Piano generale degli impianti pubblicitari) adottata dalla Giunta comunale nel 2012 (non ancora deliberata dal consiglio comunale) abbia vietato all'interno della zona Unesco qualsiasi installazione pubblicitaria.

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 18	Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 18
1. E' vietata la collocazione di impianti e mezzi pubblicitari nei seguenti siti ad eccezione di quelli collocati su ponteggi e recinzioni di cantiere relativi a restauri e manutenzioni di beni patrimoniali pubblici:	1. E' vietata la collocazione di impianti e mezzi pubblicitari nei seguenti siti:
a) muraglioni e rive del Tevere;	a) muraglioni e rive del Tevere;
b) arenili, ad eccezione delle installazioni temporanee che non superino i 20 giorni e comunque di dimensione non superiore a metri quadri 12, subordinatamente all'acquisizione dei nulla osta da parte delle autorità com-	b) arenili, ad eccezione delle installazioni temporanee che non superino i 20 giorni e comunque di dimensione non superiore a metri quadri 12, subordinatamente all'acquisizione dei nulla osta da parte delle autorità com-

petenti; c) parchi pubblici e ville storiche nonché le vie che delimitano il perimetro di queste, ad eccezione degli impianti e dei mezzi di informazione di proprietà del Comune di cui all'art. 20, comma 1, lett. E), punto 4), lettera f). In deroga alle disposizioni del presente Regolamento e previa adozione di uno specifico Piano Particolareggiato ovvero redazione di un progetto specifico, possono essere conclusi anche accordi su proposta di terzi, in Conferenza di Servizi con il Dipartimento X, per la sistemazione e la manutenzione gratuita di aree a verde pubblico, aventi come corrispettivo l'installazione di mezzi pubblicitari nell'area interessata limitrofa, con esclusione delle ville storiche e delle zone tutelate; ...	petenti; c) parchi pubblici e ville storiche nonché le vie che delimitano il perimetro di queste per tutta la carreggiata , ad eccezione degli impianti e dei mezzi di informazione di proprietà del Comune di cui all'art. 20, comma 1, lett. E), punto 4), lettera f). In deroga alle disposizioni del presente Regolamento e previa adozione di uno specifico Piano Particolareggiato ovvero redazione di un progetto specifico, possono essere conclusi anche accordi su proposta di terzi, in Conferenza di Servizi con il Dipartimento X, per la sistemazione e la manutenzione gratuita di aree a verde pubblico, aventi come corrispettivo l'installazione di mezzi pubblicitari nell'area interessata limitrofa, con esclusione delle ville storiche e delle zone tutelate; ...
--	---

2.7 Art. 20 - Criteri per la redazione del Piano Regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari

La proposta di modifica dell'art. 20, comma 1, lettera F (tipi e formati ammessi) elimina i formati 4.00x3.00, 1.00x1.40 e 0.90x0.90 ma rende tuttavia necessaria la contemporanea modifica anche:

- dell'art. 4, comma 2, lettera b) laddove si vieta che *"la superficie espositiva superi i 12 metri quadrati"*: tale superficie si ridurrà conseguentemente a 6 metri quadrati (corrispondente al formato più grande previsto, il 3.00x2.00);
- dell'art. 18, comma 1, lettera b) laddove si vietano *"installazioni temporanee...di dimensione non superiore a metri quadri 12"*: tale superficie si ridurrà conseguentemente a 6 metri quadrati (corrispondente al formato più grande previsto, il 3.00x2.00).

Con riferimento alla proposta di eliminazione del formato 4.00x3.00, occorrerebbe effettuare un adeguato bilanciamento tra il beneficio puntuale determinato dalla diminuzione del formato, e quindi dello spazio massimo occupabile da ciascun impianto, con le conseguenze complessive sull'impatto visivo determinato dalla numerosità dei mezzi pubblicitari in quanto, a parità di superficie ammessa, ad un impianto 4.00x3.00 saranno teoricamente equivalenti due impianti 3.00x2.00. Potrebbe pertanto essere più opportuno prevedere la presenza di tale formato solamente in determinate aree cittadine (escludendo la "città storica") in cui l'impatto visivo sul contesto verrà ritenuto accettabile.

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 20	Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 20
Il Piano Regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari del territorio comunale si conforma ai seguenti criteri: ...	Il Piano Regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari del territorio comunale si conforma ai seguenti criteri: ...
E) USO DI COMPONENTI E COMPLEMENTI DI ARREDO URBANO ... 4) nei seguenti impianti di pubblica utilità e di servizio pubblico conformemente alle prescrizioni di dettaglio fissate con provvedimento deliberativo della Giunta in pendenza di approvazione dei piani: ... b) paline con orologio, purché il pannello informativo non superi la dimensione di metri 1.00 x 1.40;	E) USO DI COMPONENTI E COMPLEMENTI DI ARREDO URBANO ... 4) nei seguenti impianti di pubblica utilità e di servizio pubblico conformemente alle prescrizioni di dettaglio fissate con provvedimento deliberativo della Giunta in pendenza di approvazione dei piani: ... b) paline con orologio, purché il pannello informativo non superi la dimensione di metri 1.00 x 0.70 ;
F) TIPI E FORMATI AMMESSI Le caratteristiche tipologiche ed i formati ammessi sono i seguenti, esprimendo il primo numero la base, il secondo l'altezza dell'impianto o mezzo: 1) Formati pittorici, anche luminosi, e per affissione diretta e "SPQR": a) metri 0.70 x 1.00 e 1.00 x 0.70; b) metri 0.90 x 0.90; c) metri 1.00 x 1.00;	F) TIPI E FORMATI AMMESSI Le caratteristiche tipologiche ed i formati ammessi sono i seguenti, esprimendo il primo numero la base, il secondo l'altezza dell'impianto o mezzo: 1) Formati pittorici, anche luminosi, e per affissione diretta e "SPQR": a) metri 0.70 x 1.00 e 1.00 x 0.70; b) metri 0.90 x 0.90; b) metri 1.00 x 1.00;

- d) metri 1.00 x 1.40;
- d-bis) metri 1.20 x 1.80;
- e) metri 1.40 x 2.00;
- f) metri 3.00 x 2.00;
- g) metri 4.00 x 3.00.

2) Formati consentiti soltanto per impianti "SPQR":

- a) metri 2.50 x 1.50;
- b) metri 3.00 x 1.40.
- c) metri 2.00 x 2.00;

...

- ~~d) metri 1.00 x 1.40;~~
- c) metri 1.20 x 1.80;
- d) metri 1.40 x 2.00;
- e) metri 3.00 x 2.00;
- ~~g) metri 4.00 x 3.00.~~

2) Formati consentiti soltanto per impianti "SPQR":

- ~~a) metri 2.50 x 1.50;~~
- a) metri 3.00 x 1.40.
- b) metri 2.00 x 2.00;

...

2.8 Art. 34 - Norme transitorie

La proposta di inserimento del comma 9 che sancisce la scadenza al 31.12.2014 dei titoli autorizzativi degli impianti riconducibili alla procedura di riordino senza possibilità di rinnovo rappresenta finalmente la chiave di volta per evitare il pericolo di proroghe e di sfruttamento illegittimo di diritti acquisiti *sine die*. A questo scopo, e per rafforzare il

concetto, potrebbe essere utile aggiungere, alla fine del nuovo comma 9, che la scadenza dei rinnovi dei titoli autorizzativi e, in generale, delle autorizzazioni a qualsiasi titolo rilasciate sia il 31.12.2014 senza possibilità alcuna di rinnovo prevedendo una proroga tecnica fino all'espletamento delle gare per l'assegnazione dei lotti.

Regolamento vigente (DCC 37/2009) art. 34

...

9. Le concessioni e le autorizzazioni rinnovate, rispettivamente per cinque e per tre anni, all'esito del procedimento di riordino di cui alle deliberazioni del Consiglio Comunale n. 289/1994 e n. 254/1995, in conformità all'art. 14 della deliberazione della Giunta Comunale n. 1689/1997, possono essere rinnovate per ulteriori periodi, ciascuno non superiore, rispettivamente, a cinque e tre anni.

...

Proposta di modifica (Dec.GCa 30/04/2014 n. 36) art. 34

...

9. Gli impianti riconducibili alla procedura di riordino, già riconosciuti come validi nella Nuova Banca Dati, permangono sul territorio, nel rispetto del presente regolamento fino al 31/12/2014, senza possibilità di rinnovo o rilascio di nuove autorizzazioni, e comunque non oltre l'esito delle procedure di gara conseguenti alla redazione dei piani di localizzazione.

...

3 Il Piano Regolatore degli Impianti Pubblicitari

Di seguito sono riportate le considerazioni dell'Agenzia sugli articoli della proposta di Piano Regolatore degli Impianti Pubblicitari (PRIP), così come approvato con Dec.GCa del 30 aprile 2014 n. 35, i cui effetti potrebbero avere riflessi importanti per il settore delle affissioni pubblicitarie. Sono pertanto state tralasciate quelle modifiche che, seppur significative, non necessitano di commenti o ulteriori analisi in quanto non rappresentano profili di criticità. Per un opportuno raffronto, nella colonna sinistra è riportato il testo dello schema normativo del PRIP approvato con Dec. G.C. del 2 febbraio 2011 n. 3 (suddiviso nella sua versione originale per punti), mentre nella colonna destra il testo della corrispettiva normativa tecnica di attuazione del PRIP adottato con la recente decisione di Giunta. Nel caso di articoli molto lunghi sono stati estrapolati solamente i commi funzionali alle considerazioni esposte.

3.1 Art. 6 - Edifici di interesse storico – architettonico

L'articolo in questione disciplina l'esposizione pubblicitaria nelle aree e lungo le strade, laddove consentito, entro una distanza inferiore a 10 metri dagli edifici di interesse storico-architettonico e dalle relative pertinenze, ammettendo l'installazione solo di determinati impianti dei quali si evidenzia la positiva eliminazione del formato 100x140 relativo alle paline con orologio (a tal proposito sarebbe opportuno uniformare l'unità di misura dei formati in quanto nel Regolamento è espressa in metri mentre nel PRIP in centimetri). Ai fini della tutela e della valorizzazione del bene e del paesaggio, potrebbe essere opportuno limitare ulteriormente le tipologie di impianti ammissibili espungendo dalla lista tutti quegli impianti che hanno un impatto visivo più determinante come ad esempio la palina con orologio (cfr. Par. 2.6) e i parapetonali.

Proposta di PRIP (Dec.GC 02/02/2011 n. 3) punto 1.6

Nelle aree e lungo le strade in cui è consentita l'installazione di impianti pubblicitari e per pubbliche affissioni ai sensi delle presenti norme, entro una distanza inferiore a 10 metri dagli edifici di interesse storico-architettonico e dalle relative pertinenze, è ammessa esclusivamente l'installazione dei seguenti impianti pubblicitari di cui al paragrafo 6:

- 1.C - Palina SPQR – formato 100x100
- 1.E - Parapedonale SPQR – formato 100x70
- 2.A – Parapedonale – formato 100x70
- 2.B – Palina con orologio – formati 100x70, 100x140.

Proposta di PRIP (Dec.GCa 30/04/2014 n. 35) art. 6

Nelle aree e lungo le strade in cui è consentita l'installazione di impianti pubblicitari e per pubbliche affissioni ai sensi delle presenti norme, entro una distanza inferiore a 10 metri dagli edifici di interesse storico-architettonico e dalle relative pertinenze, è ammessa esclusivamente l'installazione dei seguenti impianti pubblicitari di cui al **Titolo VI**:

- 1.C - Palina SPQR – formato 100x100
- 1.E - Parapedonale SPQR – formato 100x70
- 2.A – Parapedonale – formato 100x70
- 2.B – Palina con orologio – formati 100x70.

3.2 Art. 13 - Individuazione delle zone e sottozone

Il Regolamento all'art. 20 (Criteri per la redazione del Piano Regolatore degli impianti e mezzi pubblicitari) prescrive che il PRIP si debba conformare ad alcuni criteri tra cui la classificazione del territorio capitolino secondo le aree omogenee previste dal vigente PRG, ovvero "città storica", "città consolidata", "città da ristrutturare", "città della trasformazione" e "territorio non urbanizzato", classificazione che è funzionale ad esigenze di qualificazione del territorio e di tutela ambientale. L'articolazione territoriale proposta dal PRIP (zona A, zona B con le sue tre sottozone) non parrebbe

però rispecchiare appieno la suddivisione del PRG con la conseguenza, ad esempio, che le aree di pregio storico-architettonico del quartiere dell'EUR sono collocate nella sottozona B2 caratterizzata da indici di affollamento pubblicitario e da tipologie di impianti ammessi più permissivi rispetto alla zona B1 (corrispondente all'incirca al centro storico), zona nella quale sarebbe più conveniente che tali aree venissero ricomprese. Sarebbe pertanto opportuno un collegamento funzionale con quanto prescritto dal Regolamento o, nel caso si intenda perseguirne solo in parte i principi, prevedere per le aree di pregio comprese nella "Città storica" una pianificazione più restrittiva (benché sarebbe più coerente a questo punto una modifica dell'art. 20 del Regolamento).

Proposta di PRIP (Dec.GC 02/02/2011 n.3) punto 3.1	Proposta di PRIP (Dec.GCa 30/04/2014 n. 35) art. 13
Ai fini della distribuzione e dell'istallazione degli impianti pubblicitari disciplinati dal presente piano, il territorio comunale è articolato nelle seguenti zone e sottozone rappresentate nelle tavole da 1.01 a 1.14:	Ai fini della distribuzione e dell'istallazione degli impianti pubblicitari disciplinati dal presente piano, il territorio capitolino è articolato nelle seguenti zone e sottozone rappresentate nelle tavole da 1.01 a 1.14:
<u>zona A</u> , che include le aree in cui è vietata l'istallazione di impianti pubblicitari e di impianti per pubbliche affissioni;	<u>zona A</u> , che include le aree in cui è vietata l'istallazione di impianti pubblicitari e di impianti per pubbliche affissioni;
<u>zona B</u> , che include le aree in cui l'istallazione di impianti pubblicitari e di impianti per pubbliche affissioni è ammessa secondo le modalità disciplinate dal presente schema normativo.	<u>zona B</u> , che include le aree in cui l'istallazione di impianti pubblicitari e di impianti per pubbliche affissioni è ammessa secondo le modalità disciplinate dalla presente normativa tecnica di attuazione :
<u>sottozona B1</u> , che comprende le aree incluse all'interno del tracciato delle mura aureliane, delle mura gianicolensi e delle mura vaticane;	<u>sottozona B1</u> , che comprende le aree incluse all'interno del tracciato delle mura aureliane, delle mura gianicolensi e delle mura vaticane;
<u>sottozona B2</u> , che include le aree esterne al tracciato delle mura e incluse all'interno del tracciato dell'anello ferroviario e il quartiere dell'EUR;	<u>sottozona B2</u> , che include le aree esterne al tracciato delle mura e incluse all'interno del tracciato dell'anello ferroviario ed il quartiere dell'EUR;
<u>sottozona B3</u> , che comprende tutte le restanti aree esterne al tracciato dell'anello ferroviario.	<u>sottozona B3</u> , che comprende tutte le restanti aree esterne al tracciato dell'anello ferroviario ed al quartiere dell'EUR .

3.3 Art. 15 - Sottozona B1

Nell'attuale proposta di PRIP (come del resto anche nella versione precedente) la sottozona B1 comprende parte della "Città storica" del PRG, area che è considerata da tutelare per il suo inestimabile valore storico e artistico. Poiché la tutela si esprime anche limitando al massimo l'inquinamento visivo arrecabile da manufatti totalmente fuori dal contesto, potrebbe essere opportuno limitare ulteriormente le tipologie di im-

pianti ammissibili espungendo dalla lista dell'art. 15 ad esempio la palina con orologio (anacronistica come già scritto in precedenza) e soprattutto gli impianti su parete cieca per i quali, nelle schede tecniche allegate al PRIP, non è riportata alcuna prescrizione in merito alle dimensioni massime ammissibili che possono essere pertanto variabili occupando tutta o parte della facciata dell'edificio in questione, con le immaginabili conseguenze in termini di impatto sul paesaggio.

Proposta di PRIP (Dec.GC 02/02/2011 n.3) punto 3.3	Proposta di PRIP (Dec.GCa 30/04/2014 n. 35) art. 15
Nella sottozona B1 l'istallazione di impianti pubblicitari e per pubbliche affissioni è consentita esclusivamente lungo le strade, le piazze e i larghi classificati nei tipi stradali indicati nel punto 2.1 e nel rispetto dei rispettivi indici di affollamento riportati al punto 2.3.	Nella sottozona B1 l'istallazione di impianti pubblicitari e per pubbliche affissioni è consentita esclusivamente lungo le strade, le piazze ed i larghi classificati nei tipi stradali indicati all'art. 10 e nel rispetto dei rispettivi indici di affollamento riportati all'art. 12 .
Nella sottozona B1 è consentita esclusivamente l'istallazione delle seguenti tipologie di impianti di cui al paragrafo 6:	Nella sottozona B1 è consentita esclusivamente l'istallazione delle seguenti tipologie di impianti di cui al Titolo VI :
1.B - Cartello per PPAA – formati 100x140, 140x200, 300x140 destinati esclusivamente a comunicazioni di tipo istituzionale;	1.B - Cartello per pubbliche affissioni – formati 100x140, 140x200, 300x140 destinati esclusivamente a comunicazioni di tipo istituzionale;
1.C - Palina SPQR – formato 100x100;	1.C - Palina SPQR – formato 100x100;
2.B – Palina con orologio – formati 100x70;	2.B – Palina con orologio – formati 100x70;
4.B - Impianto su parete cieca.	4.B - Impianto su parete cieca.

3.4 Art. 19 - Individuazione degli ambiti territoriali

L'articolazione del territorio secondo la nuova proposta di PRIP prevede 7 ambiti territoriali in luogo dei 9 della precedente versione in quanto è stata recepita la modifica dei municipi nel frattempo intervenuta. Si osserva che, tranne il primo e il quinto, i restanti ambiti sono composti da due o più municipi. Ai fini di trasparenza, efficacia della programmazione e del controllo amministrativo sarebbe però più opportuno suddividere il territorio di Roma Capitale in 15 ambiti ciascuno corrisponden-

te ai 15 municipi. Tale esigenza emerge anche dall'analisi della tavola allegata al successivo art. 20 che mostra, per ogni ambito, la relativa esposizione massima permessa per ciascuna forma pubblicitaria (es. impianti da attribuire a privati, impianti per pubbliche affissioni, ecc.). Ad esempio, nel secondo ambito sono ammessi al massimo 28.000 mq di esposizione pubblicitaria, ma non è dato sapere quanta di questa esposizione è consentita nei tre municipi (II, III, IV) che lo compongono.

Proposta di PRIP (Dec.GC 02/02/2011 n.3) punto 4.1	Proposta di PRIP (Dec.GCa 30/04/2014 n. 35) art. 19
Ai fini della distribuzione e dell'installazione degli impianti pubblicitari disciplinati dal presente piano, il territorio comunale è articolato nei seguenti 9 ambiti territoriali rappresentati nelle tavole da 2.a a 2.c.:	Ai fini della distribuzione e dell'installazione degli impianti pubblicitari disciplinati dal presente piano, il territorio capitolino è articolato nei seguenti 7 ambiti territoriali rappresentati nelle tavole da 2.a a 2.c.:
Ambito territoriale n. 1: corrispondente al territorio del I Municipio;	Ambito territoriale n. 1: corrispondente al territorio del I Municipio;
Ambito territoriale n. 2: corrispondente ai territori del II e del IV Municipio;	Ambito territoriale n. 2: corrispondente ai territori del II, del III e del IV Municipio;
Ambito territoriale n. 3: corrispondente ai territori del III e del V Municipio;	Ambito territoriale n. 3: corrispondente ai territori del V, del VI e del VII Municipio ;
Ambito territoriale n. 4: corrispondente ai territori del VI, del VII e dell'VIII Municipio;	Ambito territoriale n. 4: corrispondente ai territori dell' VIII e del IX Municipio ;
Ambito territoriale n. 5: corrispondente ai territori del IX e del X Municipio;	Ambito territoriale n. 5: corrispondente al territorio del X Municipio;
Ambito territoriale n. 6: corrispondente ai territori del XI e del XII Municipio;	Ambito territoriale n. 6: corrispondente ai territori del XI, del XII e del XIII Municipio ;
Ambito territoriale n. 7: corrispondente ai territori del XIII Municipio;	Ambito territoriale n. 7: corrispondente ai territori del XIV e del XV Municipio ;
Ambito territoriale n. 8: corrispondente ai territori del XV, del XVI e del XVIII Municipio;	
Ambito territoriale n. 9: corrispondente ai territori del XVII, del XIX e del XX Municipio.	

3.5 Art. 24 - Disciplina degli impianti su beni di proprietà privata o pubblica capitolina e contrasto con il Regolamento, art. 6 – Quantità massima della superficie dei mezzi pubblicitari. Ripartizione delle superfici dei mezzi

Il comma 2 dell'art. 6 (Regolamento) prevede che la superficie espositiva dei mezzi pubblicitari su beni di proprietà privata o di proprietà pubblica non comunale, sulle edicole delle rivendite di giornali e sui banchi fissi di commercio sia pari al 20% della superficie massima concedibile, riservando la metà di questa superficie agli impianti nei mercati rionali.

Correttamente il PRIP all'art. 20, a fronte di una superficie complessiva pari a 138.000 mq, destina 27.600 mq (ossia 138.000 x 20%) a queste tipologie di impianti, riservandone la metà (13.800 mq) ai mercati rionali. Successivamente, il comma 4 del Regolamento prende in esame gli impianti pubblicitari collocati all'interno delle aree destinate a stazioni di servizio per il rifornimento di carburante e ai parcheggi non ricavati nella sede stradale, prevedendo che questa forma di esposizione pubblicitaria non possa "superare il 5 per cento della percentuale di cui al precedente comma 2", ovvero il 20%. In termini numerici si avrà pertanto che tale superficie sarà pari a 27.600 x 5% = 1.380 mq.

Il conflitto viene però generato dal comma 2 dell'art. 24 del PRIP il quale, nel prescrivere che "In ciascun ambito territoriale non oltre il 25% della predetta superficie espositiva [ovvero quella relativa ad impianti su beni di proprietà privata o di proprietà pubblica non comunale] può essere riservata ad impianti collocati nelle aree di servizio per il rifornimento dei carburanti e nei piazzali di parcheggio ricavati fuori dalla sede stradale", permetterebbe di fatto di superare la superficie massima ammessa dal Regolamento (tale previsione è rimasta immutata in entrambe le versioni del PRIP).

Dall'esame della Tavola 1 sottostante è del tutto evidente che, laddove si riservasse in ciascun ambito territoriale il 25% della superficie espositiva a

tale forma di esposizione pubblicitaria, si otterrebbe un valore complessivo pari a 3.450 mq, ossia ben 2,5 volte più grande rispetto a quello previsto dal Regolamento. Pertanto, nell'ipotesi di lasciare invariata la percentuale del 5% prescritta nel Regolamento – e di non avvalersi dell'interpretazione letterale dell'art. 36 (Efficacia del piano e rapporti con il Regolamento comunale) secondo cui le norme del Regolamento Comunale incompatibili con il Piano sono da intendersi come abrogate (sulla cui opportunità vedere dopo) –, occorrerà di conseguenza diminuire dal 25% al 10% la percentuale riservata dall'art. 24 all'esposizione relativa agli impianti collocati nelle aree di servizio per il rifornimento dei carburanti e nei piazzali di parcheggio ricavati fuori dalla sede stradale.

Tav. 1 Confronto tra superficie degli impianti su beni di proprietà privata o di proprietà pubblica non comunale massima ammessa dal Regolamento e dalla proposta di PRIP.

Ambito territoriale	Superficie degli impianti su beni di proprietà privata o di proprietà pubblica non comunale (mq)	Proposta PRIP (25% della superficie in mq)	Regolamento (10 % della superficie in mq)
1	850	213	85
2	2.800	700	280
3	3.120	780	312
4	1.340	335	134
5	3.110	778	311
6	1.460	365	146
7	1.120	280	112
TOT	13.800	3.450	1.380

Fonte: Elaborazioni ASPL.

3.6 Art. 25 - Disciplina degli impianti sulle edicole dei giornali e sui banchi fissi del commercio

Correttamente viene stabilito che l'installazione degli impianti pubblicitari sui banchi fissi del commercio e sulle edicole dei giornali, debba essere subordinata alla stipula di apposita convenzione con Roma Capitale nella quale sono stabilite le modalità tecniche. Sempre ai fini della tutela del patrimo-

nio storico-architettonico nonché del paesaggio sarebbe tuttavia opportuno ribadire che l'installazione degli impianti pubblicitari sulle edicole per la rivendita dei giornali e sui banchi fissi del commercio non è permessa nella sottozona B1 o, più appropriatamente, nell'intera area della "Città storica" prevedendo invece, nelle altre sottozone, esclusivamente mezzi posizionati in aderenza ai lati e non in sopraelevazione sul tetto dell'edicola stessa.

Proposta di PRIP (Dec.GC 02/02/2011 n.3) punto 4.7	Proposta di PRIP (Dec.GCa 30/04/2014 n. 35) art. 25
L'installazione degli impianti pubblicitari sulle edicole dei giornali e sui banchi fissi del commercio è subordinata alla stipula di apposita convenzione con il Comune che ne stabilisce le specifiche modalità tecniche.	L'installazione degli impianti pubblicitari sui banchi fissi del commercio e sulle edicole dei giornali, è subordinata alla stipula di apposita convenzione con Roma Capitale che ne stabilisce le specifiche modalità tecniche.

3.7 Art. 28 - Modalità di attuazione del piano

Coerentemente alle esigenze di razionalizzazione, di governo e di controllo del settore delle affissioni

nella nuova versione proposta del PRIP è specificato che il rilascio del titolo autorizzativo (per la dissemina autorizzazione/concessione vedere quanto detto nel capitolo 2) l'installazione di qualsiasi impianto pubblicitario è successiva all'approvazione dei piani di localizzazione. Ai fini di rafforzare

l'immediata efficacia giuridica di questo importante strumento di programmazione, che deve teoricamente disciplinare una situazione "al futuro", non si possono però non considerare le criticità rappresentate dallo stato di fatto esistente in questo momento nel territorio di Roma Capitale. Sarebbe pertanto confacente inserire in questo articolo apposite disposizioni per gestire fin da subito la situazione degli impianti esistenti installati a prescindere dal loro eventuale censimento nella Nuova Banca Dati e dalla presenza di titoli autorizzatori, in vista dell'obiettivo di ripartire "da zero" senza tenere in considerazione oscuri "diritti acquisiti", rendite di posizione che non hanno tra l'altro nessuna ragione logica di esistere. In aderenza ai principi espressi dalle norme transitorie del Regolamento, sarebbe opportuno disciplinare compiutamente le modalità di cessazione delle autorizzazioni e le tempistiche di rimozione dei manufatti (autorizzati e non), soprattutto nel lasso temporale che intercorre tra l'approvazione dei piani di localizzazione e l'esito dei bandi di gara. A tal proposito lo schema normativo della precedente versione di PRIP prevedeva al punto 5.6 (Efficacia del piano di loca-

lizzazione) che, "all'atto dell'approvazione del piano di localizzazione tutte le autorizzazioni rilasciate per gli impianti ricadenti nell'area oggetto del piano [fossero] revocate". Nella nuova versione tale previsione è stata espunta ma sarebbe opportuno, per quanto appena detto, regolare il regime transitorio per far sì che non si crei alcun pregiudizio ai nuovi concessionari (e, di conseguenza, anche all'intera città). Non appare banale considerare il fatto che il buon esito di una gara per l'assegnazione dei lotti non può prescindere dalla preventiva "bonifica" di tutti gli impianti pubblicitari preesistenti e ciò in ragione del fatto che i competitor saranno incentivati a partecipare (e a formulare offerte congrue) solo se il loro futuro diritto di privativa potrà essere pienamente esercitato e difeso da forme di abusivismo pubblicitario incontrollate che determinano una diminuzione del valore commerciale dei lotti e, di conseguenza, la loro appetibilità sul mercato. Un esempio preso dal settore immobiliare può chiarire approssimativamente il concetto: il *market value* di una casa occupata messa in vendita può scendere anche del 30%.

Proposta di PRIP (Dec.GC 02/02/2011 n.3) punto 5.1

Il presente piano si attua tramite strumenti di dettaglio e di specificazione denominati piani di localizzazione.

Proposta di PRIP (Dec.GCa 30/04/2014 n. 35) art. 28

Il presente piano si attua tramite strumenti di dettaglio e di specificazione, denominati piani di localizzazione.

L'installazione di impianti pubblicitari e per pubbliche affissioni ed il rilascio del relativo titolo autorizzativo, è subordinata all'approvazione dei relativi piani di localizzazione.

3.8 Art. 36 - Efficacia del piano e rapporti con il Regolamento Comunale

Questo articolo, peraltro l'unico del Titolo VII – Norme transitorie, sancisce la "supremazia" del PRIP sul Regolamento abrogandone le relative disposizioni in contrasto con la disciplina del piano. Tale norma, pur perfettamente legittima in sé (presente, tra l'altro, anche nei PGIP di altre città), sembrerebbe non coerente con l'obiettivo del coordinamento e dell'armonizzazione dei vari istituti di regolazione e programmazione in quanto:

1. non incentiva il controllo di coerenza delle norme del Regolamento e del PRIP soprattutto nella fase attuale in cui l'Assemblea capitolina dovrà esaminare (si

spera) congiuntamente i due provvedimenti (si veda quanto detto a proposito dei possibili effetti dell'antinomia tra le prescrizioni del Regolamento e del PRIP in merito alla superficie massima degli impianti collocati nelle stazioni di servizio);

2. sia il Regolamento che il PRIP devono essere approvati/modificati dallo stesso organo, ossia l'Assemblea capitolina, e con le stesse procedure (votazione a maggioranza semplice); pertanto, una variazione/integrazione dell'uno può allo stesso modo essere, se del caso, trasferita anche nell'altro.

Proposta di PRIP (Dec.GC 02/02/2011 n.3)

Proposta di PRIP (Dec.GCa 30/04/2014 n. 35) art. 36

A seguito dell'entrata in vigore del presente piano regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari, tutte le norme del Regolamento Comunale (Deliberazione di Consiglio Comunale n. 37/2009), incompatibili con la disciplina del presente piano sono abrogate.

4 Il settore delle affissioni pubblicitarie e la concorrenza per il mercato

4.1 Il mercato delle affissioni pubblicitarie

Prima di suggerire alcune delle possibili modalità di definizione dei lotti e taluni aspetti da considerare nelle procedure ad evidenza pubblica, appare opportuno fornire un breve inquadramento del settore in parola che può essere propedeutico alla piena comprensione degli argomenti trattati e dei ragionamenti proposti.

Il mercato della pubblicità esterna è considerato, secondo una recente indagine dell'AGCOM^{xi}, come un mercato distinto rispetto alla pubblicità diffusa da altri mezzi di comunicazione e che si basa sulla vendita di spazi pubblicitari in luoghi aperti al pubblico con modalità che possono essere suddivise nelle seguenti categorie: affissionale (manifesti incollati su impianti pubblici e privati), pubblicità luminosa (es. poster luminosi, pensiline luminose), pubblicità dinamica (interna ed esterna ai mezzi del TPL), cartellonistica (pubblicità permanente su cartelli di strade extraurbane), pubblicità aerea, pubblicità sul punto vendita, circuiti tematici (es. stadi, ospedali, aree di servizio).

È interessante notare che, "sebbene tali forme di pubblicità esterna costituiscano segmenti distinti, [esse] possono essere incluse nel medesimo mercato dal momento che tutte consistono nella fornitura di uno stesso servizio, [ovvero] affissioni in spazi aperti al pubblico per la diffusione di un messaggio pubblicitario, e possono essere facilmente integrate da un operatore nell'ambito di un'offerta unica rivolta agli inserzionisti". Tale offerta, che si sostanzia in spazi destinati alla pubblicità esterna, può essere proposta secondo due modalità:

- "modalità libera", nella quale gli spazi sono venduti singolarmente su richiesta dell'acquirente (pubblicità locale);
- ii) "modalità a circuiti", nella quale gli spazi pubblicitari sono venduti a pacchetti che sono distribuiti sul territorio in modo da coprire un'area geografica più o meno grande.

La FISPE (Federazione Italiana Sviluppo Pubblicità Esterna) stima che sull'intero territorio nazionale oltre il 60% dei ricavi totali derivi da campagne di inserzionisti nazionali, mentre il residuo 40% da quelle di aziende locali.

Esaminando la struttura dell'offerta, l'AGCOM osserva che, ad eccezione di pochi operatori unici, le aziende attive nell'outdoor sono specializzate so-

lamente nel settore delle affissioni esterne (non utilizzano cioè altri mezzi di comunicazione) con il risultato che si assiste a "una forte differenziazione a livello locale, con la presenza di un considerevole numero di piccoli operatori, tra cui sono attivi anche i comuni stessi". Le principali concessionarie di pubblicità esterna in Italia sono:

- Clear Channel Outdoor (autostrade, arredo urbano, poster grandi formati, cartellonistica, luminosa);
- IGPDecaux (aeroporti, poster, metro, trasporti, arredo urbano);
- CBS Outdoor (stazioni FS medie, metro NA, poster grandi formati);
- Ipas (eventi, impianti speciali, arredo urbano, poster, totem);
- A&P (poster, cartellonistica, arredo urbano, luminosa);
- P.E.S (affissioni, aeroporti, arredo urbano, grandi impianti);
- MMH – multimedia hospital (vendita in esclusiva di spazi pubblicitari alle Aziende Sanitarie in Italia).

Il censimento degli spazi affissionali dei circuiti nazionali effettuato dalla società di rilevazione AudiOutdoor^{xii} evidenzia che i maggiori operatori di mercato (vedi *supra*) si caratterizzano per "la notevole differenziazione di prodotto, che va da impianti cartacei tradizionali delle più varie dimensioni, ad impianti luminosi collocati in siti anche assai diversi l'uno dall'altro".

La struttura concorrenziale del mercato della pubblicità esterna in Italia, secondo l'AGCOM, è contraddistinta "da un limitato livello concentrativo": tale evidenza è espressa nella Tavola 2, che presenta per l'anno 2009 le quote di mercato (in Italia) dei maggiori operatori del settore espresse in valore. Si osserva, infatti, che i più importanti competitor nazionali possiedono congiuntamente il 61% delle quote di mercato con un indice HHI (indice di concentrazione di Herfindahl-Hirschman) pari a 1.224 che è ben al di sotto del valore soglia di 1.500 considerato, secondo le "Horizontal Merger Guidelines" della Federal Trade Commission statunitense e i criteri fissati dalla Commissione europea, il valore limite superiore di mercati non concentrati. Un confronto a livello europeo mostra inol-

tre come il nostro Paese presenti un livello di concentrazione assai inferiore se confrontato ad esempio con quello della Spagna, Francia e Ger-

mania (con indici HHI prossimi o addirittura superiori al valore di 2.500 che esprime mercati ad elevata concentrazione).

Tav.2 Il mercato della pubblicità esterna in Italia (2009).

Operatori	Ricavi (mln euro)	Quota di mercato
IGP Decaux	134,5	27%
Clear Channel	80,3	16%
IPAS	48,6	10%
CBS Outdoor	35,8	7%
Altri operatori	192,8	39%
Totale	492,0	100%
Indice di concentrazione HHI		1.224

Fonte: AGCOM, vedere nota IX.

Sempre secondo l'AGCOM, ciò che può interferire con la libera concorrenza sono piuttosto fattori esogeni rappresentati "dall'estrema parcellizzazione dei contesti regolamentari locali, con significativi costi amministrativi di accesso al mercato, peraltro assai differenziati da comune a comune". Inoltre nel settore pubblicitario un ruolo importante viene svolto dai centri media (intermediari fra due gruppi di attori: i clienti inserzionisti e le concessionarie di pubblicità). L'analisi condotta ha, infatti, evidenziato che circa il 14% del fatturato delle società di pubblicità viene retrocesso ai centri media mentre negli altri mercati pubblicitari tale percentuale è di un ordine di grandezza inferiore (5%) "con evidenti effetti discriminatori nei confronti delle concessionarie che operano [negli] ambiti pubblicitari [dell'outdoor]".

La struttura del mercato così delineata a livello nazionale non sembra apparire difforme alla situazione

esistente a Roma. Nella Tavola 3 è riportata la suddivisione dei titolari di impianti pubblicitari in funzione del numero di mezzi posseduti così come risulta al 30 giugno 2013 alla Direzione Regolazione e Gestione Affissioni e Pubblicità^{xiii}. Si osserva immediatamente l'elevato numero di soggetti attivi (394), ma occorre considerare che il dato complessivo esprime non solo le società pubblicitarie che effettuano pubblicità per conto terzi ma anche imprese i cui impianti servono a pubblicizzare la propria attività imprenditoriale. Infatti, sono solo circa 40 le società che possiedono più di 200 impianti e, come specifica l'Amministrazione, "la gran parte dei contribuenti è titolare di un numero complessivo di impianti inferiore a 30, [e] ciò vuol dire che si tratta essenzialmente di una esposizione pubblicitaria effettuata per conto proprio (per reclamizzare la propria attività [...]) e non per conto terzi".

Tav. 3 Suddivisione delle ditte titolari di impianti pubblicitari a Roma in funzione del numero di mezzi posseduti (2013).

	Unità	Percentuale cumulata
Numero di ditte con oltre 1.000 impianti	3	1%
Numero di ditte da 800 a 1.000 impianti	5	2%
Numero di ditte da 600 a 800 impianti	5	3%
Numero di ditte da 400 a 600 impianti	8	5%
Numero di ditte da 200 a 400 impianti	18	10%
Numero di ditte fino a 200 impianti	355	100%
TOTALE	394	

Fonte: Elaborazioni ASPL su dati di Roma Capitale.

Escludendo pertanto dal computo le società che non operano per conto terzi si evidenzia un mercato assai differenziato con 8 imprese che possiedono più di 1.000 impianti e 31 all'interno invece del range 200-1.000 mezzi pubblicitari.

In sintesi è possibile delineare - da quanto esposto sia a livello nazionale che locale - alcune caratteristiche del mercato della pubblicità esterna a Roma:

1. mercato non concentrato con una presenza di circa 40 operatori in possesso attualmente di più di 200 impianti;
2. offerta di grandi imprese basata su una pluralità di formati di esposizione pubblicitaria con integrazioni anche di altri mezzi di comunicazione (es. pubblicità digitale, audioutdoor, ecc.);
3. aziende (più piccole rispetto ai grandi operatori) che operano solamente nell'affissionale esterno senza ricorrere ad altri mezzi di comunicazione;
4. decine di piccole imprese che posseggono impianti solo per pubblicizzare la propria attività;
5. ruolo dell'intermediazione (centri media) preponderante nell'outdoor rispetto ad altri mezzi di comunicazione in termini di fatturato retrocesso dai concessionari (a livello nazionale: il 14% contro il 5%).

4.2 La definizione dei lotti

La scelta operata dall'Amministrazione di assegnare la superficie espositiva pubblicitaria relativa agli impianti da attribuire a privati tramite procedure ad evidenza pubblica, mette immediatamente in risalto il tema della definizione dei lotti di gara. La decisione di effettuare un frazionamento piuttosto che assegnare l'intera superficie tramite un'unica concessione appare del tutto coerente con i principi generali di trasparenza e massima partecipazione (da parte delle imprese) che governano questo tipo di processi concorrenziali, ma non risolve una questione basilare ovvero la modalità con la quale "definire" il perimetro di ciascun lotto.

Propedeutica alla realizzazione di qualsiasi ipotesi è la conclusione dell'iter di approvazione di tutti gli strumenti di governo del settore: modifiche al Regolamento Affissioni, PRIP e Piani di localizzazione. Solo con questi ultimi, infatti, l'Amministrazione sarà in grado di quantificare la consistenza numerica degli impianti ammessi suddivisi tra i vari formati nonché la loro precisa collocazione sul territorio.

Una volta georeferenziati i mezzi sarà tuttavia necessario determinarne il loro valore economico, ma la "stima" del valore di mercato potenziale di ciascun manufatto pubblicitario non è certamente favorita per la presenza di asimmetrie informative che caratterizzano questo settore.

L'analisi dei disciplinari di gare effettuate da altri comuni può certamente rappresentare un punto di partenza come pure un'indagine sui prezzi praticati dalle imprese a Roma ma va considerato che il valore intrinseco di un impianto sarà maggiore rispetto a quello odierno in virtù del minor numero di manufatti presenti sul territorio. Se si prende in considerazione ad esempio il cono di visibilità degli

impianti (ovvero la zona al cui interno si assume che un individuo sia esposto alla vista del manufatto), convenzionalmente pari ad un'area di raggio 100 mt e di angolo 140° rispetto all'asse di esposizione dell'impianto stesso, è del tutto evidente che, quanto più tale area sarà sgombra da messaggi pubblicitari concorrenti, tanto più il "valore" della singola esposizione aumenterà.

Una volta stimato il valore economico sarà possibile procedere alla determinazione dei singoli lotti secondo parametri su base territoriale o infrastrutturale. Nel prosieguo si prenderanno in esame queste possibili modalità di suddivisione andando ad evidenziarne i punti di forza e di debolezza, con brevi osservazioni sulle possibili ripercussioni per la domanda e l'offerta.

Preliminarmente si evidenzia che la suddivisione del territorio in più lotti (dieci secondo la volontà dell'Amministrazione) è del tutto compatibile con la struttura dell'offerta di pubblicità esterna a Roma, così come delineata nel Par. 4.1, in quanto si è in presenza di un numero sufficiente di competitor (circa 40 operatori in possesso attualmente di più di 200 impianti, che sono certamente di più se si prende a riferimento un numero di manufatti superiore a 50-100) tali da garantire la contendibilità di ciascuna porzione messa a gara.

Suddivisione dei lotti su base territoriale

Questo sistema prevede la suddivisione del territorio di Roma Capitale in X porzioni, corrispondenti ai vari lotti, i cui perimetri formeranno X figure piane che comprenderanno al loro interno un numero definito di impianti tale da determinare un valore economico complessivo omogeneo. Come base di partenza per il frazionamento si potrà fare riferimento ad esempio a uno o più municipi o porzioni

di essi, a quadranti geografici o altre tipologie di suddivisioni.

I vantaggi di una tale suddivisione potrebbero essere:

1. per l'Amministrazione, la non complessa gestione sul territorio dei vari lotti in quanto in una determinata area sarà presente un unico concessionario che coordinerà i propri impianti di formato diverso in funzione delle prescrizioni dei vari Piani di localizzazione;
2. sempre per l'Amministrazione, la semplificazione del controllo sull'abusivismo in quanto in ogni area sarà presente un solo concessionario e sarà più semplice disciplinare le forme di collaborazione per la repressione degli illeciti.

Per contro gli svantaggi potrebbero essere:

1. per l'offerta, l'alterazione dell'attuale dinamica di mercato relativa alla domanda di affissioni a circuito la quale, prevedendo una distribuzione ampia nel territorio dei vari pacchetti pubblicitari, dovrà necessariamente far riferimento ad una pluralità di concessionari dei vari lotti con il relativo aumento dei costi di transazione;
2. per la domanda, la nascita di tanti monopoli legali su base territoriale che potrebbero influenzare negativamente la dinamica dei prezzi offerti alla clientela "locale".
3. l'aumento dei costi di intermediazione determinato dalla necessità di fare ricorso ai centri media in maniera più accentuata rispetto al presente per poter perfezionare una campagna pubblicitaria su zone che ricadono in più lotti;

In una siffatta situazione quindi si dovrà necessariamente assistere ad un riposizionamento su base locale da parte dell'offerta con un ruolo sempre più importante dell'attività di intermediazione che, come visto, erode (perlomeno a livello nazionale) già una significativa percentuale degli introiti dei concessionari. Inoltre, la concorrenza verrà stimolata su base globale ma non "locale".

Suddivisione dei lotti in funzione del formato

Questo sistema prevede che i lotti siano suddivisi in funzione dei formati degli impianti ammessi dal Regolamento e dal PRIP. Ad esempio un lotto potrà essere composto da tutti gli impianti di formato 3.00x2.00 ovunque ubicati, un altro da paline di formato 1.00x1.00 e così via.

I vantaggi di una tale suddivisione sono:

1. per l'Amministrazione, la facilità di identificare il concessionario (e, quindi, il controllo) poiché ad ogni formato corrisponde ovunque un'unica impresa/ATI.
2. per l'offerta, la possibilità di servire la domanda di affissioni a circuito in quanto l'ubicazione degli impianti è potenzialmente su tutto il territorio capitolino;

Per contro gli svantaggi sono:

1. per l'Amministrazione, la difficoltà di pianificare su base territoriale le azioni di controllo in quanto in una strada potrebbero in teoria insistere contemporaneamente uno o più concessionari (ad esempio chi gestisce i cartelli 1.40x2.00, le paline 3.00x2.00 oppure le paline 0.70x1.00);
2. sempre per l'Amministrazione, la maggiore difficoltà di definire i vari lotti data sia dalla diversa appetibilità commerciale dei formati sia dalla differente domanda di riferimento. Si potrebbe delineare pertanto la necessità di accorpate uno o più formati in un singolo lotto al fine di garantirne l'omogeneità con il rischio di non riuscire però a raggiungere, vista la quantità di formati ammessi, il numero di lotti ipotizzato (10);
3. per l'offerta, un'alterazione dell'attuale dinamica di mercato dato che ogni concessionario si dovrà necessariamente specializzare in un dato formato cui potrebbe corrispondere in teoria anche una domanda diversa rispetto a quella ipotizzata (ad esempio rivolta su base cittadina per i grandi formati e su base locale per i formati più piccoli).
4. dal lato della domanda, per la nascita di monopoli legali su base cittadina che impedirebbero la concorrenza sul prezzo offerto per ciascun formato di impianto pubblicitario.

Anche questa tipologia di suddivisione determinerà l'esigenza di riposizionamento in funzione del segmento di mercato offerto (il formato) che potrà pertanto avere vocazione globale, locale o mista. Non è possibile prevedere quale sarà il ruolo svolto dall'intermediazione, ma sicuramente il suo peso non tenderà a diminuire. Una tale impostazione potrebbe in teoria anche determinare la formazione di monopoli legali in quanto non vi sarà alcuna concorrenza nei vari segmenti in cui verrà suddiviso il mercato (ovvero i formati degli impianti pubblicitari).

Suddivisione dei lotti in funzione di un mix di formati

Questo sistema è una variante del precedente e prevede che i lotti siano suddivisi in maniera tale da comprendere al loro interno tutta o quasi tutta la gamma di formati ammessi dal Regolamento e dal PRIP ovunque essi siano ubicati. Ad esempio, in ogni lotto potrà essere presente una certa percentuale di impianti 3.00x2.00 distribuita sull'intero territorio cittadino, un'altra relativa alle plance 1.40x2.00 e così via. Una visione planimetrica di tale modello evidenzierà una distribuzione a macchia di leopardo.

I vantaggi di una tale suddivisione sono:

1. per l'Amministrazione, la relativa facilità di definire il perimetro di ciascun lotto avendo come obiettivo l'omogeneità in quanto si può far leva sul mix di formati presenti;
2. per l'offerta, la possibilità di servire la domanda di affissioni a circuito in quanto l'ubicazione degli impianti è potenzialmente su tutto il territorio capitolino. Inoltre, con opportune correzioni, tale modello potrebbe prevedere anche una concentrazione per quei formati che servono sostanzialmente la domanda locale;
3. per la domanda, l'esistenza di una "teorica" concorrenza sui prezzi in quanto non vi saranno monopolisti né per territorio né per ogni singolo formato.

Per contro gli svantaggi sono:

1. per l'Amministrazione, la difficoltà di pianificare su base territoriale le azioni di controllo in quanto in una strada potrebbero in teoria insistere contemporaneamente uno o più concessionari (ad esempio chi gestisce i cartelli 1.40x2.00, le plance 3.00x2.00 oppure le paline 0.70x1.00).

In definitiva questa tipologia di suddivisione non presenterebbe rischi di alterazione delle dinamiche di mercato in quanto dovrebbe essere garantita la possibilità di rispondere a una domanda sia di circuito affissionale che di tipo esclusivamente locale. Inoltre, verrebbe garantito un sufficiente regime concorrenziale (al netto di eventuali rischi di "cartello") perché in questo modo non potrebbero crearsi monopoli su base territoriale o su particolari tipologie di formato.

4.3 Il bando di gara

Nell'espletamento di una gara per la gestione in esclusiva di un mercato, particolare attenzione deve essere posta (dal concedente) nella definizione

delle regole che la disciplinano. Le considerazioni fatte con riferimento all'art. 7 del Regolamento (cfr. il Par. 2.2) hanno riguardato aspetti relativi alla concessione e ai lotti di gara, in cui si è sostanzialmente ravvisata l'opportunità di:

1. ottenere una dimensione strutturale (numero di impianti) e/o economica (valore di mercato) tra di loro omogenea. Questo per evitare al massimo differenziali di contendibilità tra i vari lotti che potrebbero determinare, in alcune zone, l'assenza (o la scarsità) di concorrenza per il mercato;
2. organizzare il controllo su base municipale in maniera tale da ottimizzare l'efficacia dell'azione amministrativa.

Nel Paragrafo precedente sono invece stati affrontati alcuni aspetti relativi alle possibili modalità di suddivisione del territorio (ovvero della superficie espositiva) evidenziandone i punti di forza e di debolezza.

Nella redazione dei bandi di gara occorrerà inoltre prendere in considerazione i seguenti aspetti:

- a) Determinazione quantitativa del canone di concessione non ricognitorio. Occorrere definire quantitativamente il canone (a partire dalle prescrizioni del Regolamento) che il concessionario dovrà versare al Comune per lo sfruttamento del diritto di esclusiva che sarà utilizzato come base d'asta (cfr. il Par. 2.2 sull'esempio numerico del Comune di Caltanissetta). In linea teorica sarebbe consigliato un canone fisso in luogo di un canone variabile parametrato in base al fatturato conseguito dall'impresa/ATI concessionaria, in quanto il primo consente all'Amministrazione capitolina di non dover compartecipare ai rischi imprenditoriali del concessionario stesso. Infatti, se si considera che il mercato delle affissioni dirette appare condizionato dall'andamento congiunturale al pari di altri settori economici, solo il canone fisso può assumere importanza sotto il profilo della sicurezza nella pianificazione finanziaria di Roma Capitale, rappresentando per l'appunto un'entrata certa. Diversamente un canone parametrato al fatturato, agendo sui ricavi marginali di un concessionario che cerca in tutti i modi di aumentare il proprio profitto, potrebbe determinare un aumento dei prezzi praticati al mercato con il conseguente rischio di spiazzamento della domanda (e di conseguenza anche dell'entrata per l'Amministrazione).
- b) Possibilità di prevedere o meno la partecipazione contemporanea a più lotti da parte della

stessa impresa (o ATI). È, infatti, importante considerare che la presenza sul mercato di diversi operatori crea una situazione di concorrenza efficiente e costituisce la premessa per il buon funzionamento di una procedura competitiva per cui sarebbe auspicabile limitare la partecipazione ad un massimo di due lotti contemporaneamente.

- c) Nel caso invece si preferisca non limitare la partecipazione solo a determinati lotti, al fine di evitare abusi di posizione dominante potrebbe essere opportuno introdurre, quale criterio d'assegnazione, anche quello della proposta di un tariffario/listino prezzi che verrà applicato al consumatore finale (ovvero le imprese che domanderanno l'affissione del messaggio pubblicitario): in questo modo la concorrenza sul prezzo al consumo risulterebbe così rafforzata, anche se per la durata della concessione vi fosse teoricamente un solo operatore sul mercato romano. Ovviamente in questo caso occorrerà prendere in dovuta considerazione il fatto che la dinamica dei prezzi possa cambiare nel tempo in funzione della variabilità della congiuntura economica, dell'elasticità della domanda, delle strategie commerciali del concessionario ben potendo allora prevedere un range di variazione del prezzo proposto oppure la definizione di un tetto massimo (corretto anno dopo anno secondo un determinato IPC). In ogni caso sarebbe opportuno prevedere l'obbligo, a carico di ciascun concessionario, di comunicare all'inizio del periodo della concessione e, successivamente, ogni anno il tariffario che applicherà alla clientela nonché la possibilità da parte dell'Amministrazione di intervenire in caso di segnalazioni di abusi da parte della clientela prevedendo all'uopo apposite penali.
- d) Possibilità di prevedere concessioni di durata più breve. Al fine di facilitare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori un effetto positivo sulla contendibilità dello stesso, sarebbe opportuno ipotizzare una durata inferiore delle concessioni ossia di cinque anni al massimo (anche se tre sarebbero più consoni) eventualmente prorogabili una volta sola in luogo della durata decennale così come proposta nella modifica regolamentare (cfr. il Par. 3.3).
- e) Restituzione a Roma Capitale dell'infrastruttura (ovvero i mezzi pubblicitari). Al fine di stimolare la concorrenza sarebbe opportuno che, una volta scaduta la concessione di un'impresa/ATI, l'*incumbent* non sia avvantaggiato nei confronti dei potenziali concorrenti, a prescindere dal know-how sulla domanda di mercato e dalle economie di esperienza che il

primo acquisirebbe. Occorrerebbe pertanto garantire che al termine di una concessione l'infrastruttura fosse restituita a Roma Capitale, disciplinando il tutto in sede di redazione del bando ad evidenza pubblica ipotizzando eventuali forme di ristoro in termini o economici (es. riduzione del canone di concessione in funzione della valutazione contabile dei vari cespiti al termine del periodo eventualmente corretta dall'Amministrazione a seguito di sopralluogo per la verifica del relativo stato di manutenzione) o di punteggio per il bando successivo. Laddove Roma Capitale giudicasse non conveniente dal punto di vista economico acquisire l'infrastruttura, gli impianti andranno rimossi a cura e spese del concessionario entro un tempo stabilito oltre il quale l'Amministrazione provvederà spontaneamente rivalendosi sulla cauzione.

5 Gli strumenti di controllo

Al fine di evitare il rischio di inefficienza e/o inefficacia del processo di selezione per il mercato occorre predisporre un adeguato contratto-convenzione con il concessionario che elimini alla base le problematiche rappresentate da un'insufficiente articolazione dei diritti/doveri delle parti contraenti. Non appare superfluo osservare l'evidente correlazione esistente tra criticità riscontrabili nella fase di preparazione ed esecuzione della gara e le carenze riconducibili ad un'incompleta o imprecisa predisposizione della relativa documentazione (bando di gara, disciplinare, contratto allegato, ecc.). Gli strumenti di controllo dovranno essere disciplinati compiutamente e nella loro definizione sarebbe opportuno prendere in considerazione almeno gli aspetti di seguito presentati.

Verifica degli impianti del concessionario

L'Amministrazione dovrà pianificare azioni di controllo, sul territorio di competenza del concessionario, dell'impiantistica pubblicitaria installata dallo stesso con riferimento alle prescrizioni dei Piani di localizzazione, delle normative tecniche, dello stato di manutenzione dei manufatti, del decoro in prossimità degli stessi, del contenuto del messaggio pubblicitario veicolato, ecc.. Tale verifica presuppone:

- 1) la presenza nel disciplinare di gara e nella successiva convenzione di parametri qualitativi/quantitativi e standard obiettivo che traducano in valori misurabili le varie prescrizioni tecnico-amministrative che il concessionario dovrà rispettare, nonché un adeguato sistema sanzionatorio in caso di inadempienza che andrà a depauperare la cauzione versata (con l'obbligo di ripristinarla entro un determinato termine);
- 2) la creazione di un database in cui georeferenziare le caratteristiche di ciascun impianto pubblicitario che potrà installare il concessionario all'interno del/i lotto/i di competenza, così come stabilito nei relativi Piani di localizzazione;
- 3) la dotazione in ogni impianto di dispositivi univoci per il suo riconoscimento. Oltre alla targhetta identificativa (eventualmente dotata di smart tag) può essere opportuno installare cimase o altri meccanismi che possano permettere il riconoscimento del manufatto anche a breve distanza;

- 4) la pianificazione delle campagne di controllo all'interno dei vari lotti. Si ravvisa la necessità di procedere non a controlli a campione ma di adottare una sistematica rilevazione su tutto il territorio che dovrà concentrarsi su aspetti amministrativi, tecnici e qualitativi.

A tal fine può essere d'aiuto l'installazione in alcune autovetture della Polizia Municipale di un'apposita strumentazione tecnologico/informatica (che è già in commercio) che facilita la verifica della regolarità amministrativa dei vari manufatti. Questi sistemi permettono, infatti, in fase di controllo su strada, di rilevare ciascun impianto ivi esistente (grazie ai dispositivi di identificazione) e di procedere ad un accertamento sulla sua conformità collegandosi in remoto a un database. In caso di irregolarità, che può essere ad esempio un posizionamento difforme da quello stabilito nel Piano di localizzazione (o da rimozioni e ricollocamenti stabiliti da sopravvenute esigenze di pubblica utilità) oppure un formato differente, lo strumento permette di procedere direttamente alla verbalizzazione allegando automaticamente una fotografia in cui sono associate data, ora e coordinate GPS del manufatto controllato. La contemporanea presenza di un ufficiale di PG consentirebbe di certificare la verbalizzazione.

Tale metodologia può essere adottata anche per la verifica di parametri qualitativi come ad esempio lo stato di manutenzione dell'impianto, la tipologia di messaggio pubblicitario veicolato o lo stato di decoro nell'area prospiciente il manufatto. La prova fotografica permette in questo caso di contestare l'inadempienza al concessionario.

Un aspetto fondamentale che non può essere trascurato è ovviamente quello del costo di acquisto delle attrezzature informatiche, della realizzazione del database e del successivo servizio di assistenza post vendita (nonché di formazione del personale). Un tale investimento, se si dimostrasse troppo oneroso da sostenere direttamente, potrebbe essere finanziato attraverso il futuro canone concessorio oppure scomputato dallo stesso nel caso di imputazione in capo ai vari concessionari.

Individuazione di impianti abusivi

È opportuno specificare che il fenomeno dell'abusivismo può essere teoricamente ricondotto a due fattispecie:

- a) impianto pubblicitario sprovvisto di qualsiasi titolo e/o non previsto in nessun Piano di loca-

lizzazione la cui proprietà è riconducibile al concessionario di quel determinato lotto. Occorre infatti prevedere la possibilità di un comportamento opportunistico da parte del concessionario stesso il quale potrebbe mettere in piedi, accanto al circuito pubblicitario contingentato, un vero e proprio *parallele trade* illegale approfittando del fatto che lui stesso sarà tenuto per contratto a coadiuvare l'Amministrazione nel controllo sul territorio;

- b) impianto pubblicitario sprovvisto di qualsiasi titolo e/o non previsto in nessun Piano di localizzazione la cui proprietà è riconducibile a un'impresa non concessionaria in quel determinato lotto (o al limite in nessuno di questi) oppure la cui identificazione non è stata possibile.

È razionalmente prevedibile che il controllo dell'Amministrazione sul territorio, benché pianificato capillarmente, non potrà essere svolto in maniera temporalmente ravvicinata per le notevoli risorse che ciò richiederebbe.

Poiché uno dei principali obiettivi che tale sistema si pone è quello della repressione dell'abusivismo, la fase di controllo è quella che deve essere assolutamente potenziata. I concessionari potrebbero pertanto collaborare nell'attività di controllo attraverso forme, tempi e modi da disciplinare nelle relative convezioni. D'altronde, se si escludono i comportamenti opportunistici prima descritti, i concessionari avrebbero tutto l'interesse affinché il territorio si preservasse dalla presenza di impianti abusivi con il loro inevitabile impatto negativo in termini di risorse economiche sottratte, il degrado paesaggistico e la conseguente minore attrattività commerciale del circuito "regolare".

Pertanto:

1. nel caso sub a) per ovvii motivi sarà l'Amministrazione che, utilizzando la metodologia suggerita prima, dovrà individuare e reprimere questa fattispecie di abusivismo (che certamente non potrà non avere conseguenze ulteriori sotto il profilo sanzionatorio della/e impresa/e concessionaria/e);
2. nel caso sub b) la convenzione dovrà disciplinare le modalità con le quali il concessionario dovrà effettuare il controllo sul territorio e procedere alla segnalazione all'Amministrazione dell'impianto abusivo, l'immediata copertura del messaggio pubblicitario, e la successiva eventuale operazione di rimozione previa adozione di apposito provvedimento da parte dell'Autorità Amministrativa.

L'amministrazione avrà d'altro canto l'onere di verificare la corretta esecuzione delle attività demandate al concessionario prevedendo delle sanzioni in caso di ritardo oltre un certo limite temporale

della segnalazione di impianti abusivi e delle operazioni di copertura del messaggio pubblicitario abusivo.

Partecipazione civica al controllo del territorio

L'attenzione di una significativa parte della cittadinanza verso il tema dell'abusivismo pubblicitario è testimoniata dal crescente successo delle campagne anti degrado che si stanno svolgendo anche su iniziativa spontanea nonché dall'attivismo mostrato dalle associazioni ambientaliste e dai vari blog e dal loro ruolo sempre più attivo in termini propositivi e costruttivi. Per questi motivi non deve essere assolutamente sottovalutato il contributo che può essere fornito coadiuvando l'Amministrazione nel controllo del territorio attraverso la segnalazione di potenziali forme di abusivismo.

Per permettere a questo elementare quanto fondamentale principio di sussidiarietà di funzionare efficacemente, occorre un netto cambiamento di rotta ovvero far percepire al cittadino di essere partecipe nella gestione del proprio territorio. Partecipazione vuol dire ad esempio predisporre un adeguato sistema informativo che possa da un lato, mettere nelle condizioni il controllo civico di poter operare e, dall'altro, di verificare che il proprio contributo sia stato efficacemente preso in carico.

In altre parole si potrebbe studiare:

- 1) la possibilità di rendere pubbliche alcune informazioni sugli impianti pubblicitari desunte dal database attraverso la loro consultazione su Internet anche tramite gli smartphone (ad esempio una ricerca che restituisca in tempo reale e strada per strada numero, posizione e fattezza dei manufatti "regolari"). In questo modo si fornirebbe un agile strumento per verificare immediatamente se ci si trova in presenza di un impianto irregolare. Un esempio di collaborazione tra cittadini e istituzioni è quella del sito internet "www.decorourbano.org": si tratta di una community virtuale distribuita in tutta Italia il cui fine ultimo è quello della tutela del territorio e in cui tutti possono partecipare inviando in tempo reale segnalazioni in tema di gestione dei rifiuti, manutenzione e segnaletica stradale, degrado nelle zone verdi, episodi di vandalismo e anche le affissioni abusive. Le amministrazioni locali che aderiscono a questo progetto (Roma, che inizialmente aveva aderito, sembrerebbe invece aver recentemente revocato la sua partecipazione) hanno la possibilità di monitorare costantemente il proprio territorio con il vantaggio di poter ottimizzare la gestione degli interventi;
- 2) la fattibilità di realizzare un semplice sistema informatico per segnalare la potenziale pre-

senza di forme di abusivismo e ricevere riscontri in merito all'informazione inviata.

Anche in questo caso ci si trova di fronte a un investimento che richiede risorse e formazione il cui finanziamento dipende dalle scelte dell'Amministrazione. È indubbio però che nell'analisi dei costi e dei benefici non possano essere trascurati gli evidenti vantaggi che Roma Capitale potrebbe ottenere in termini di qualità del tessuto urbano, di lotta al degrado e di incentivazione a comportamenti virtuosi da parte della cittadinanza.

6 Note di chiusura

ⁱ Il comma 1bis riporta testualmente che “l’autorizzazione ha durata di cinque anni, rinnovabile una sola volta per altri cinque anni, e può costituire anche il corrispettivo di servizi inerenti il decoro urbano o la mobilità alternativa”.

ⁱⁱ I *Business Improvement District*, di origine statunitense sono stati importati anche in Inghilterra. Si tratta di programmi di riqualificazione di distretti commerciali urbani promossi e finanziati interamente da privati. In genere gli interventi finanziati consistono nella riqualificazione fisica degli spazi (restauro, pulizia, arredo urbano, ecc.) e nel potenziamento di alcuni servizi per il controllo e la sicurezza dell’area (F. Vescovi, “Progetto urbano strategico e competitività delle aree metropolitane”, Libreria Clup).

ⁱⁱⁱ Le osservazioni sulla giurisprudenza provengono dal volume “Impianti pubblicitari: raccolta di giurisprudenza 2009-2012”, Exeo edizioni e sono state adattate per le finalità del presente lavoro.

^{iv} Il comma 7 stabilisce: “La somma dovuta per l’uso o l’occupazione delle strade e delle loro pertinenze può essere stabilita dall’ente proprietario della strada in annualità ovvero in unica soluzione”. Mentre il comma 8: “Nel determinare la misura della somma si ha riguardo alle soggezioni che derivano alla strada o autostrada, quando la concessione costituisce l’oggetto principale dell’impresa, al valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o concessione e al vantaggio che l’utente ne ricava”.

^v Art. 62 – Canone per l’installazione di mezzi pubblicitari (<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-11-15:507>).

^{vi} Ovvero le insegne, targhe, tende, scritte su vetrine, palloni frenati, mezzi collocati su e all’interno di veicoli, mezzi collocati su ponteggi e recinzioni di cantiere, componenti e complementi di arredo urbano.

^{vii} Art. 62, comma 1, lettera d), D.Lgs. 446/1997.

^{viii} “Qualora la pubblicità sia effettuata su impianti installati su beni appartenenti o dati in godimento al comune, l’applicazione dell’imposta sulla pubblicità non esclude quella della tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche, nonché il

pagamento di canoni di locazioni o di concessione commisurati, questi ultimi, alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario” (Consiglio di Stato, sez. V sent. n. 529 del 2/02/2009).

^{ix} Comma 1: “Il comune è tenuto a vigilare sulla corretta osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari riguardanti l’effettuazione della pubblicità...”. Comma 2: “Per le violazioni delle norme regolamentari stabilite dal comune in esecuzione del presente capo nonché di quelle contenute nei provvedimenti relativi all’installazione degli impianti, si applica la sanzione... [...] Il comune dispone altresì la rimozione degli impianti pubblicitari abusivi facendone menzione nel suddetto verbale; in caso di inottemperanza all’ordine di rimozione entro il termine stabilito, il comune provvede d’ufficio, addebitando ai responsabili le spese sostenute”.

^x Si osserva che l’art. 24, comma 3 del D.Lgs. 507/1993 (Revisione e armonizzazione dell’imposta comunale sulla pubblicità) prevede esplicitamente che anche il concessionario del servizio possa effettuare direttamente l’immediata copertura della pubblicità abusiva.

^{xi} Per l’inquadramento del mercato della pubblicità esterna ci si è ispirati alla “Indagine conoscitiva sul settore della raccolta pubblicitaria” svolta dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni allegata alla delibera n. 551/12/CONS (<http://www.agcom.it/documents/10179/0/Documento/bd184d98-cdcd-41e1-b141-9864dcfba8d6>), da cui sono stati estratti i virgolettati presenti nel lavoro, e alla quale si rinvia per un più compiuto ed esaustivo approfondimento.

^{xii} AudiOutdoor (www.audiposter.it) è una società costituita da UPA, che rappresenta le aziende industriali e di servizi che investono in pubblicità, AAPI, che rappresenta alcune fra le principali e più importanti imprese che operano nel settore della pubblicità esterna, ed ASSAP Servizi di AssoComunicazione, in rappresentanza delle Agenzie di Pubblicità e dei Centri Media.

^{xiii} 7° Relazione di analisi sul processo di riorganizzazione strategica della Direzione Regolazione e Gestione Affissioni e Pubblicità.

 Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
di Roma Capitale è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,
successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia