

AUTORITÀ PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DEL COMUNE DI ROMA

Parere sull'attività del Servizio Affissioni
e Pubblicità del Comune di Roma

Autorità
per i servizi
pubblici locali
del Comune di
Roma

1 Sommario

1	---	---	Sommario	
2	---	---	Premessa	p. 3
3	---	---	La Pubblicità	p. 4
3.1	---	---	Profili storici	p. 4
3.2	---	---	Struttura e limiti del Mezzo POSTER	p. 4
4	---	---	Le Affissioni pubbliche e la Pubblicità esterna	p. 8
4.1	---	---	Riferimenti normativi	p. 8
5	---	---	La situazione romana	p. 10
5.1	---	---	Il Servizio delle Affissioni Pubbliche	p. 10
6	---	---	L'impiantistica pubblicitaria	p. 12
6.1	---	---	Il Regolamento	p. 12
6.2	---	---	Le affissioni pubbliche	p. 18
6.3	---	---	Le affissioni dirette	p. 23
6.4	---	---	Gli striscioni pubblicitari	p. 27
7	---	---	Il c.d. "Abusivismo pubblicitario"	p. 30
7.1	---	---	Il fenomeno dell'abusivismo pubblicitario	p. 30
7.2	---	---	Le affissioni abusive in periodo elettorale	p. 35
7.3	---	---	La normativa sulle aree vincolate	p. 36
8	---	---	L'indagine sul territorio	p. 41
8.1	---	---	Il monitoraggio di alcune vie significative e la comparazione tra pubblicità rilevata ed autorizzata	p. 41
9	---	---	Il degrado ambientale	p. 45
10	---	---	Il danno erariale	p. 49
10.1	---	---	La minima risorsa annua del Settore ed il minore introito conseguito	p. 49
11	---	---	La "Procedura per il riordino dell'impiantistica pubblicitaria"	p. 59
11.1	---	---	Profillo giuridico	p. 59
11.2	---	---	Modalità e tempi di attuazione della procedura	p. 62
12	---	---	Ipotesi di soluzione	p. 66
12.1	---	---	Forme di gestione alternative e definizione della Procedura di riordino	p. 66
12.2	---	---	Ipotesi di intervento per la normalizzazione del settore	p. 72
12.3	---	---	Riqualificazione degli impianti pubblicitari in funzione del decoro cittadino	p. 74
13	---	---	Il messaggio pubblicitario ed il rispetto della sensibilità del fruitore	p. 76
14	---	---	Conclusioni	p. 79

Composizione del Gruppo di Lavoro

Per l'**Autorità** in qualità di coordinatore:

- Dott. **Sergio Migliorini**, Commissario dell'Autorità per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma

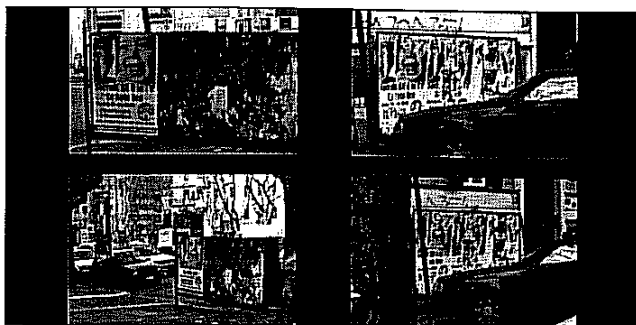
Componenti esterni:

- Con il coordinamento dell' Avv. **Alberto Feliziani** hanno collaborato alla stesura del parere gli Avv. **Gianfranco Dalmaso** e **Ambrogio Papa**, liberi professionisti specializzati in materia di diritto civile ed amministrativo.
- Arch. **Federica Galloni**, Funzionario del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Docente nel modulo "Laboratorio di conservazione e riqualificazione tecnologica edifici" presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Roma Tre.
- **Sergio Taddesa Olivotto**, Concessionario del Servizio di accertamento e riscossione dei Tributi Comunali.
- Dott. **Cristiano G. Cianfoni**, esperto di Comunicazione e Geomarketing.
- Dott.ssa **Sonia Menghi**, Ufficio Organizzativo dell'Autorità per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma.
- **GEMMA S.p.A.** (società partecipata dal Comune di Roma) per la ricerca e la elaborazione dei dati.

L'IMPIANTISTICA TRADIZIONALE A ROMA Esempi di "capacità" gestionale.

Come distruggere un patrimonio monumentale: manutenzione a cura dell'Ufficio Affissioni del Comune di Roma.

"Storie di ordinaria follia"



Alcuni esempi d'impianti m 1,40 x 3,00 in disfacimento.
Viale Parioli/L.go Tevere delle Armi

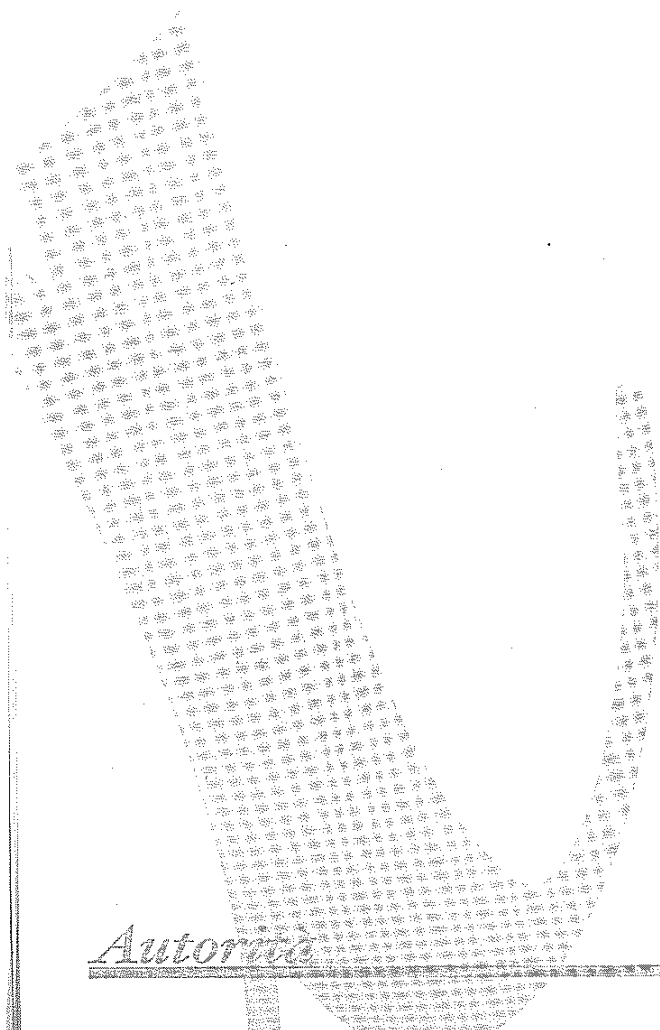


Viale Liegi: "strategico" il posizionamento dei cassonetti.



Viale Regina Margherita. Ex... sfendardi.

Autorità



2 Premessa

L'Autorità è pervenuta alla decisione di eseguire uno studio sulla pubblicità nella Città di Roma per il clamore suscitato dalla continua ed inarrestabile fioritura di manufatti pubblicitari nell'ambito del territorio urbano, che ha visto negli ultimi anni interventi ed iniziative di vario genere da parte di organismi diversi: dall'autorità giudiziaria, che ha avviato indagini volte a verificare se vi siano stati da parte degli Uffici comunali e degli operatori pubblicitari comportamenti penalmente perseguibili, agli organi di controllo (Ministero delle Finanze e Corte dei Conti), che hanno attivato ispezioni dirette ad evidenziare eventuali danni causati alle casse comunali per mancati introiti tributari e patrimoniali, agli organi di informazione, più volte promotori di campagne dirette a segnalare all'opinione pubblica eclatanti situazioni di degrado ambientale causate dalla presenza degli impianti abusivi, ed infine una molteplicità di interrogazioni in Consiglio Comunale, provenienti da tutte le parti politiche, intese ad ottenere spiegazioni sulle disfunzioni del Servizio Affissioni e Pubblicità ed avanzare proposte per una riorganizzazione del Settore.

Lo studio che segue ha quindi lo scopo di fornire un quadro aggiornato della situazione, attraverso una indagine significativa sul territorio ed il raffronto con analoghe realtà di altri importanti Comuni, da cui emerga la dimensione del fenomeno, con particolare attenzione ai danni procurati all'ambiente, agli utenti del Servizio ed all'erario comunale, illustrando in conclusione, come è prassi negli interventi dell'Autorità, le possibili soluzioni consentite, tra le quali l'Amministrazione possa scegliere in piena autonomia la più rispondente agli interessi della Città.

A lavoro ultimato, è giunta notizia di una deliberazione adottata in extremis dal Consiglio Comunale, la n.42 del 27 gennaio 2001, con la quale, recependo alcune disposizioni dell'ultima legge finanziaria, riguardanti nuove modalità di calcolo dell'imposta di pubblicità e dei canoni di concessione in misura più favorevole per gli utenti, si è data efficacia retroattiva al 1° gennaio '94 alla norma, con la conseguenza di notevoli danni per il Comune, in termini di rimborsi o peggio con il rilascio di autorizzazioni per nuovi impianti a compensazione. In tal modo si sarebbe ulteriormente aggravata la situazione di degrado del territorio, già pesantemente penalizzato.

Il Commissario Straordinario ha però tempestivamente annullato il provvedimento (Deliberazione n.25/30-01-2001). La vicenda si aggiunge ai numerosi altri episodi critici emersi nel corso dello studio e rafforza la necessità degli auspicati positivi interventi, cui dovrà impegnarsi la nuova Amministrazione Comunale.

3 La Pubblicità

3.1 Profili storici

Alcuni Storici fanno risalire la nascita della Pubblicità a Tebe: In un papiro si legge che chi avesse riconsegnato uno schiavo fuggito dalla dimora del suo padrone avrebbe ricevuto una ricompensa.

Dai ruderi dell'antico porto di Ostia si nota come i Romani si servissero d'insegne per i loro negozi.

Ma queste notizie hanno soltanto un valore anedddotico e di curiosità perché la pubblicità, quella vera, quella che sarà poi definita "*l'anima del commercio*" è un'invenzione moderna. *Si fa risalire al 1480 il primo vero e proprio annuncio pubblicitario*: fu un certo mr. Caxton a farlo affiggere per vendere un libro.

Nel 1525 apparve in Germania il primo annuncio pubblicitario su un giornale, poi la *London Gazette* nel 1666 e il *Mercurius Britannicus* si contesero a loro volta il primato.

Significativo quello che disse Samuel Johnson "... il mestiere della pubblicità è oggi così vicino alla perfezione che non è possibile proporre un miglioramento". In Francia su un'idea di Montaigne nacque la prima "agenzia".

In ambito europeo la pubblicità si manifestò con tempi diversi. Mentre in Italia e in Francia la pubblicità sul giornale venne accettata solo alla metà dell'800, è in Inghilterra che in quegli anni la pubblicità iniziò veramente il suo cammino.

Il Governo inglese pose la tassa d'uno scellino per ogni annuncio pubblicato. *Già all'inizio dell'800 in America più della metà dello spazio sui giornali era dedicato agli annunci a pagamento.*

Shuwer nella sua "Storia della Pubblicità" scrive che la raccolta pubblicitaria di 12 giornali americani era superiore a quella di 400 quotidiani inglesi.

Apparvero allora anche i **primi cartelloni stradali**.

Il sapone Pears ed il lucido da scarpe Warren erano spesso spettatori di scontri nel *Far West* per l'accaparramento delle migliori posizioni.

Nel 1830 in Inghilterra il governo cominciò a legiferare in merito.

Agli albori del XX Secolo J.W.Thompson definiva la Pubblicità come la strada più breve fra produttore e consumatore.

3.2 Struttura e limiti del Mezzo POSTER

Possiamo dire più semplicemente che la Pubblicità è parte determinante del marketing mix con il fine di cambiare o rafforzare l'atteggiamento del pubblico tramite una promessa nei confronti di un certo prodotto.

3.1

Autorizz.

Il messaggio pubblicitario per essere considerato tale deve avere in sé le tre caratteristiche precipue di ogni altra forma di comunicazione: informare, persuadere e generare l'effetto feedback, il più importante ai fini della riuscita di una campagna pubblicitaria.

Perché lo strumento Poster possa assolvere correttamente la sua funzione è necessario che abbia due requisiti fondamentali: la visibilità e l'intelligibilità.

Con detto secondo termine si vuole indicare l'idoneità del manifesto, per posizione, rapporto con il contesto ed intrinseca fattura, a trasmettere un immediato messaggio al potenziale consumatore.

L'eccessiva ed abusiva presenza dei manifesti 6x3 nella nostra città, oltre alle critiche per il degrado dell'estetica cittadina in generale e per i pericoli alla viabilità, richiama l'attenzione sullo svilimento dello strumento pubblicitario e sulla conseguente vanificazione dell'intento di comunicazione delle Aziende.

È evidente come un eccessivo affollamento di poster su di un breve tratto di strada, spesso allineati e senza alcun rispetto delle regole, finisca per privare tutti i poster della loro specifica visibilità ed annullare i singoli messaggi in una miscelanea di parole e colori privi di significato e di rilievo.

Il sovrapporsi di più voci in un ambito ristretto non consente certamente d'ascoltare i singoli messaggi che si annullano a vicenda in un crescendo di rumore. Quand'anche una delle "voci" dovesse avere maggiore forza e risonanza, è difficile che l'intera "frase" venga correttamente percepita nella sua totale estensione. È chiaro, alla luce del semplice esempio sopra sviluppato, come sia necessario evitare che le singole "voci" finiscano per essere solo un inutile "rumore" pena l'annullamento e l'irrelevanza del mezzo stesso.

L'esigenza di disciplina sopra tratteggiata è dunque comune non solo alle Autorità preposte ma anche agli operatori del Settore ove vogliano mantenere una possibilità di serio e produttivo lavoro.

Il fenomeno dell'abusivismo è chiaramente un fenomeno autolesionistico, frutto di un approccio infantile e pionieristico che non tiene conto delle corrette regole dell'arte presenti anche in questo settore.

Autolesionismo degli operatori di Comunicazione ove s'illudano di poter continuare ad affollare all'infinito ogni spazio apparentemente disponibile senza considerare la sostanziale invisibilità del proprio impianto.

Autolesionismo delle aziende committenti che non si rendono conto di pagare un prezzo sempre meno giustificato dai ritorni.

Autolesionismo delle Autorità che rinunciano a percepire le imposte dovute salvo operare episodici interventi repressivi di pura facciata.

Come già esposto, l'evidente *difficoltà di lettura* del messaggio da parte del fruitore dello stesso, generata da un contesto troppo ricco di messaggi perché affissi in numero elevato d'impianti, spesso allineati e senza alcun rispetto delle regole, svilisce la forza di penetrazione di una campagna pubblicitaria e quindi la sua efficacia.

Il recente successo dell'affissione dinamica, che assicura una pianificazione più certa nei numeri e nella propria collocazione, si spiega anche così. Tutto ciò genera la disaffezione per il mezzo presso la clientela e turbative contrattuali e di rapporto con le Agenzie.

3.2

Autorità

In tale contesto un intervento di disciplina, privo d'inutili dirigismi ma al contempo attento ad un corretto equilibrio fra le diverse esigenze (ambiente, cittadinanza, operatori e committenti) potrebbe essere facilmente accolto e condiviso dalla maggioranza delle parti interessate.

Una volta recuperato un nuovo assetto, più equilibrato e decoroso, dovrebbe essere poi sufficiente a contenere il fenomeno entro modesti limiti fisiologici un'ordinaria opera di controllo e repressione, purchè effettiva e continua.

Il fenomeno dell'abusivismo deve essere altresì considerato sotto il profilo del corretto rapporto di concorrenza fra imprese. È evidente che l'installazione completamente abusiva è intrinsecamente libera da oneri e pesi fiscali, è a modesta "evidenza" fiscale e consente pertanto dei margini d'utile significativamente superiori a quelli propri di un impianto regolare. Tale situazione consente, in un contesto di mercato caratterizzato da un'esuberante offerta, un esasperato gioco al ribasso che tende a marginalizzare i gestori d'impianti regolari in favore degli abusivi. La situazione ora prospettata può essere definita in un solo modo: *concorrenza sleale*.

È altresì opportuno fare una seconda considerazione: la perdita di interesse per il Poster, nell'ipotesi che non si riesca a debellare il fenomeno dell'abusivismo, così come l'implosione di aziende marginalizzate da fenomeni di concorrenza sleale comportano inevitabilmente la perdita del posto di lavoro per centinaia di persone.

Una giusta valutazione del fenomeno dell'abusivismo non potrà non tenere conto anche di questo dato.

3.2

Autorità

Villa Glori all'incrocio con
V.le Maresciallo Pilsudski e Via Gaudini



Via Trionfale all'incrocio con
Via della Pineta Sacchetti



Via della Pineta Sacchetti



Autorità

4. Le Affissioni Pubbliche e la Pubblicità esterna

4.1 Riferimenti normativi

Pubbliche Affissioni e Pubblicità esterna Identificano la forma di comunicazione realizzata mediante l'affissione di manifesti e tramite la collocazione di cartelli, insegne, pannelli ecc. su strutture visibili e percepibili da vie e piazze pubbliche.

La pubblicità esterna è uno dei mezzi tradizionali di diffusione di messaggi a scopo reclamistico, che si differenzia dagli altri (radiotelevisione e stampa) per essere l'unica categoria assoggettata al pagamento di un tributo, l'imposta comunale di pubblicità, su base territoriale, attribuita al Comune nel cui ambito la pubblicità stessa viene realizzata.

Nel bacino della pubblicità esterna cui appartengono, le Affissioni pubbliche di manifesti costituiscono un servizio pubblico obbligatorio per il Comune che deve assicurarne l'istituzione e l'esecuzione con proprio personale, con proprie strutture, ponendo a disposizione appositi impianti sui quali affiggere i manifesti.

La presenza del Servizio, obbligatoria nei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, risponde all'esigenza di natura costituzionale (art.21 Cost.) di garantire a tutti i cittadini la possibilità di servirsi anche del manifesto per la diffusione delle proprie idee.

Tale disposizione, già presente nell'art.1 del Testo Unico sull'assunzione dei pubblici servizi approvato con R.D. 15/10/1925, n.2578, che consentiva ai Comuni l'esercizio diretto del Servizio delle pubbliche affissioni anche con diritto di privativa, ha trovato conferma in tutta la legislazione successiva, dal D.L.C.P.S. 8/11/1947, n.417, alla Legge 5/7/1961, n.641, al D.P.R. 26/10/1972, n.639, al D.lgs. 15/11/1993, n.507.

Quest'ultimo decreto, emanato in attuazione della legge di delega n.421/1992, nel disciplinare l'intera materia, prevede, tra l'altro, l'obbligatorietà dell'adozione di un apposito Regolamento, allo scopo di disciplinare le modalità per l'effettuazione della pubblicità, fissare limiti e divieti per particolari forme di pubblicità in relazione ad esigenze di pubblico interesse, determinare le tipologie e le quantità dei manufatti, stabilire i criteri per la realizzazione del Piano generale degli impianti con la ripartizione degli spazi pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, a quelle commerciali e da attribuire ai soggetti privati per l'affissione diretta.

Stabilisce, infine, che le *Pubbliche affissioni* sono assoggettate al pagamento di un *Diritto*, corrispettivo da pagare al Comune per l'esecuzione del servizio di affissione dei manifesti, mentre la pubblicità esterna, realizzata mediante targhe, cartelli, insegne luminose, ecc., è assoggettata al pagamento dell'*imposta di pubblicità*.

Le tariffe dei Diritti di affissione e dell'Imposta di pubblicità sono commisurate, a mente del richiamato decreto, rispettivamente alla superficie del manifesto e del mezzo pubblicitario ed alla durata dell'esposizione, differenziata in base all'importanza dei Comuni, suddivisi in cinque classi sulla base della popolazione residente e con indicazione della misura massima applicabile da ciascuna classe.

Va ricordato, prevedendolo il più volte richiamato decreto, che la fattispecie delle *Affissioni dirette* (che si realizza allorché soggetti privati vengano autorizzati dal Comune ad affiggere direttamente i manifesti su impianti di propria pertinenza, senza doversi quindi rivolgere al pubblico Servizio) è soggetta al pagamento dell'Imposta di pubblicità e non al pagamento dei Diritti di affissione.

A decorrere dalla Riforma fiscale del 1972, di cui al D.P.R. 639/1972, il Servizio delle pubbliche affissioni e dell'imposta di pubblicità è stato considerato una materia unitaria, dovendo ricomprendere le due attività di *materiale esecuzione delle affissioni con accertamento e riscossione dei relativi Diritti e l'accertamento e riscossione dell'imposta di pubblicità*.

Tale soluzione è stata adottata parallelamente alla indicazione delle modalità di gestione del Servizio, contenute oggi negli articoli da 25 a 34 del D.Lgs. n.507/1993, che prevedono la *gestione diretta, l'affidamento ad azienda speciale, o la concessione*, a seguito di procedura di gara, a soggetti iscritti in apposito Albo Istituito presso il Ministero delle Finanze.

Nell'ambito, infine, della recente Riforma della fiscalità locale, disciplinata dal D.Lgs. n.446/1997, emanato in attuazione della legge di delega n.662/1996, è lasciata ai Comuni, mediante l'esercizio della potestà regolamentare prevista nell'art.52, la facoltà di scelta della forma di gestione di tutte le entrate, sia patrimoniali che tributarie, e quindi anche del Servizio affissioni e pubblicità, tra le seguenti opzioni:

- costituzione di società mista a prevalente capitale pubblico locale;
- affidamento ad azienda speciale;
- concessione a seguito di procedura di gara tra i soggetti che verranno iscritti nel nuovo Albo (la cui istituzione è avvenuta in data 11.9.2000, con il Decreto n. 289 del Ministero delle finanze, ovvero ai concessionari della riscossione di cui al D.P.R. 43/1988 modificato dal D.Lgs. n.46/98.

La gestione diretta da parte del Comune va considerata quindi solo come *forma residuale*, mentre si ritiene che troveranno sempre maggiore applicazione le costituzioni di società miste (a norma dell'art.22 della Legge 142/1990 ora recepito nell'art.113 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento Enti Locali) nelle quali la scelta del partner privato minoritario dovrà scaturire da procedura ad evidenza pubblica cui saranno ammessi i soggetti appartenenti all'Albo di cui sopra. Come già chiarito, la disciplina della pubblicità e delle affissioni è contenuta, sotto il profilo tributario, nel più volte citato D.Lgs. n.507/1993, il quale fissa specifiche norme in ordine *alle modalità di applicazione dell'imposta, alle forme di pagamento, all'attività di accertamento d'ufficio da parte del Comune, al contenzioso, alle sanzioni ed agli interessi, determinando altresì la misura massima delle tariffe per le diverse tipologie pubblicitarie e per ciascuna classe di Comune*. Quanto alla *soggettività passiva* del tributo, che la normativa precedente indicava sia nel realizzatore della pubblicità sia nel soggetto reclamizzato, ponendo le due figure sullo stesso piano ai fini della responsabilità solidale, l'art. 6 del D.Lgs. 507/93 individua in colui che dispone a qualsiasi titolo del mezzo attraverso il quale il messaggio viene diffuso il *soggetto passivo* del tributo in *via principale* ed in colui che produce o vende la merce o fornisce il servizio oggetto della pubblicità in *via solidale*.

4.1.

Autorità

5 La situazione romana

5.1 Il Servizio delle Affissioni Pubbliche

Esercitando la facoltà prevista dal D.Lgs. n. 507/93, il Comune di Roma ha optato per la *gestione diretta* della *pubblicità esterna* e delle *pubbliche affissioni* e, in attuazione dello stesso Decreto, ha inoltre adottato, con deliberazione consiliare n.289 del 19.12.1994 e successivi provvedimenti integrativi del Consiglio e della Giunta comunali, il *Regolamento delle affissioni e pubblicità*, mediante il quale ha disciplinato le modalità di esecuzione del Pubblico Servizio delle Affissioni, fissato le regole, i limiti ed i divieti per il rilascio delle Autorizzazioni alla Installazione degli impianti pubblicitari da parte dei privati ed altresì determinato la misura delle tariffe per l'installazione e per i diritti.

Al sensi del Regolamento, la gestione del settore pubblicitario è demandata alle *Circoscrizioni* ed alla specifica area funzionale del *Servizio Affissioni e Pubblicità*, ufficio già incardinato nell'ambito del Dipartimento per le Politiche delle Entrate, di recente inserito nell'ambito del Segretariato Generale per effetto dell'Ordinanza Sindacale n.187 del 10 Agosto 2000 e nuovamente ricondotto nell'ambito del predetto Dipartimento con deliberazione del Commissario Straordinario n. 31 del 28 marzo 2001.

La suddivisione delle competenze dei due organismi è affidata a:

- *Circoscrizioni*, per quanto riguarda il rilascio delle autorizzazioni e la gestione delle entrate tributarie e patrimoniali relative alle Insegne ed alla Pubblicità installate presso pubblici esercizi, Industrie, attività commerciali e distributori di carburante;

- *Servizio Affissioni e Pubblicità* per quanto riguarda il rilascio delle autorizzazioni relative alla Pubblicità fine a se stessa (comprese le affissioni dirette e gli striscioni); e l'effettuazione delle Affissioni pubbliche, l'accertamento e la riscossione delle conseguenti Entrate tributarie e patrimoniali, la pianificazione e la progettazione degli impianti pubblicitari in genere, la gestione degli impianti adibiti alle affissioni pubbliche e la rimozione della pubblicità abusiva.

Va sottolineato, a completamento di quanto precede, che, mentre le *Circoscrizioni* esercitano le proprie mansioni esclusivamente nell'ambito territoriale di loro competenza, il Servizio affissioni e pubblicità svolge i compiti attribuitigli dal Regolamento nell'intero territorio comunale, attraverso la specifica attività di tre Unità operative amministrative e di tre Unità operative tecniche che lo compongono; avvalendosi invece, per la mera affissione del manifesti, della collaborazione di una società appaltatrice.

Quest'ultimo ufficio è, come si evince dalla lettura del Regolamento, l'organismo comunale deputato al funzionamento dell'intero apparato gestionale delle Affissioni pubbliche, delle Affissioni dirette e della Pubblicità fine a se stessa; costituisce pertanto motore e, nel contempo, controllore delle iniziative pubblicitarie effettuate nel Comune; quale Servizio di obbligatoria istituzione, deve provvedere, al pari di ogni altro Servizio pubblico locale tra quelli definiti nell'art. 22 della Legge 142/1990 (ora recepito nell'art.313 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento Enti Locali) sulle Autonomie locali, alla sua autonoma organizzazione e gestione.

Tra le Incombenze che gli competono, assume primaria importanza l'esecuzione delle affissioni pubbliche, mezzo attraverso il quale viene garantita a tutti i cittadini la possibilità, sancita dalla Costituzione, di esercitare la libera manifestazione del pensiero, nonché delle affissioni commerciali, forma primaria di comunicazione di messaggi promozionali, in contrapposizione alle Affissioni dirette, effettuate a cura di privati.

Nonostante l'efficienza che, per l'importanza pubblica di cui è investito, dovrebbe contraddistinguere la gestione, il Servizio evidenzia invece una situazione critica derivante dall'aver conservato caratteristiche strutturali ed operative sostanzialmente uguali a quelle dello scorso decennio, senza averle progressivamente adeguate al dilatarsi delle necessità dei tempi attuali, tra l'altro così favorendo, senza neppure cimentarsi in una azione di contrasto, l'insorgere dell'abnorme fenomeno delle Affissioni dirette su impianti abusivi.

Competenza del Servizio è altresì l'applicazione dell'imposta di pubblicità su tutti i mezzi di Pubblicità esterna realizzati nell'ambito del territorio e dei Diritti sulle affissioni pubbliche di carattere commerciale nonché il rilascio delle autorizzazioni all'installazione degli impianti recanti pubblicità fine a se stessa, (e quindi non di competenza delle Circoscrizioni) ed il controllo dell'abusivismo pubblicitario.

Va poi rilevato, in ordine ai risultati di esercizio dell'Ufficio, l'Incongruità del gettito iscritto nei bilanci; ovvio riflesso della carenza di affissioni pubbliche e del più volte richiamato fenomeno dell'abusivismo, i cui criteri di proliferazione sottintendono l'evasione dell'imposta di pubblicità e dei Canoni di concessione.

Fenomeno, quello dell'abusivismo pubblicitario, che affonda le radici in decenni di caotica gestione del Servizio affissioni, e che ha ora assunto aspetti preoccupanti per la tendenza incontrastata ad espandersi in ogni dove, con effetti devastanti per l'immagine della città, come più volte evidenziato da stampa ed associazioni ambientaliste.

Non v'è dubbio che all'espansione del fenomeno ha in parte contribuito anche la complessità delle procedure previste per gli interventi repressivi, che richiedono tempi tecnici incompressibili che mal si conciliano con il carattere di immediatezza dal quale, per essere veramente efficace, dovrebbe essere contraddistinta l'azione dell'Amministrazione.

Il procedimento, infatti, inizia con l'accertamento dell'abuso ad opera della Polizia Municipale; il relativo verbale costituisce l'adempimento propedeutico dal quale deriva poi la emissione del provvedimento di rimozione che, sempre a cura della Polizia Municipale, viene notificato al proprietario dell'impianto abusivamente installato e nel caso in cui questi insista su area privata- anche al proprietario del terreno.

Con il provvedimento di rimozione viene concesso all'abusivo un termine di 7 giorni, decorrente dalla data di notifica, per la rimozione in proprio dell'impianto; se il proprietario non vi provvede nei termini prefissati, l'impianto viene rimosso d'ufficio a cura dell'Amministrazione e con spese a carico dell'abusivo che potrà ottenerne la restituzione previo rimborso delle spese di rimozione e di deposito e il pagamento dell'imposta evasa.

Come si può agevolmente comprendere, la procedura dinanzi descritta, per quanto velocizzata al massimo, offre all'operatore abusivo un margine di tempo sufficiente a consentirgli un ritorno economico che assume proporzioni notevoli ove gli impianti abusivi siano numerosi

5.1

Autorità

L'esigenza di contrastare con ogni mezzo il fenomeno dell'abusivismo pubblicitario deriva anche dalla considerazione che strettamente connesso a detto fenomeno è il danno arrecato all'erario comunale dall'evasione dell'imposta di pubblicità e dalla riduzione dei Diritti di affissione, quantificabile in vari miliardi su base annua; emorragia di gettito arrestabile solamente con l'adozione di adeguate iniziative amministrative ed imprenditoriali tali da rendere attuabili ed efficaci le impostazioni previste dal Regolamento.

Alla luce di quanto evidenziato, l'Autorità ritiene che il Comune debba recuperare una forte azione di programmazione e di indirizzo, accompagnata da una attenta azione di controllo e di repressione dell'abusivismo; lasciando tuttavia ampi spazi di intervento all'iniziativa imprenditoriale privata ed ampliando il ruolo del mercato nel Servizio delle affissioni pubbliche, che l'attuale inefficiente gestione ha portato a livello del terzo mondo.

6 L'Implantistica pubblicitaria

6.1 Il Regolamento

L'esigenza di mettere ordine nel settore della Pubblicità esterna ed in particolare in quello delle Affissioni pubbliche ha ispirato il D.Lgs. n. 507/93, che ha previsto, a carico dei Comuni, l'obbligo di elaborare Regolamenti idonei con i quali, nel rispetto dell'ambiente ed in funzione della pianificazione delle entrate derivanti dalla gestione del servizio delle Affissioni e della Pubblicità, siano definitivamente stabiliti tipologia, quantità e distribuzione degli impianti pubblicitari installabili nel Comune.

In base al Decreto, i Regolamenti debbono prevedere, in relazione alle caratteristiche del territorio ed alla richiesta dell'utenza locale e nazionale, un'adeguata ripartizione delle superfici degli impianti pubblici da destinare alle Affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica e quelle da destinare alle Affissioni di natura commerciale, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati per l'effettuazione delle Affissioni dirette.

Tali prescrizioni sono state fatte proprie ed attuate dal Comune di Roma, con l'elaborazione del "Regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni", approvato con atto consiliare n. 289 del 19.12.1994 e del "Primo piano per l'implantistica pubblicitaria", approvato con deliberazione consiliare n. 254 del 6.11.1995, provvedimenti con i quali, previo studio delle caratteristiche del territorio, analisi delle esigenze dell'utenza ed analisi economico-gestionale del Servizio, è stata stabilita la tipologia degli impianti destinati alla pubblicità pittorica ed all'affissione dei manifesti e stabilita la quantità ottimale in relazione al loro formato ed alla loro possibilità di collocazione.

In ordine a quest'ultima prescrizione, il citato Regolamento prevede, all'art. 11, comma 2, che la superficie complessiva dei mezzi pubblicitari permanenti (quindi il complesso dei cartelli pittorici, degli impianti per le affissioni pubbliche e per le affissioni dirette) collocati su spazi ed aree comunali, sia determinata in complessivi 324.000 metri quadrati, pari a 120 metri quadrati per 1.000 abitanti, così ripartiti:

- a) Quanto a 97.200 mq., pari al 30% della superficie complessiva, per l'esecuzione di affissioni dirette, da assegnare a soggetti privati;
- b) Quanto a 97.200 mq., pari al 30% della superficie complessiva, per le altre forme di pubblicità, sempre da assegnare a soggetti privati;

6.1

Autorità

- c) Quanto a 29.160 mq., pari al 9% della superficie complessiva, per le affissioni pubbliche di carattere istituzionale, sociale o, comunque, prive di rilevanza economica;
- d) Quanto a 19.440 mq., pari al 6% della superficie complessiva, per le affissioni pubbliche commerciali;
- e) Quanto ai residui 81.000 mq., pari al 25% della superficie complessiva, per gli impianti di pubblica utilità da concedersi ai privati.

Suddivisione superficie Impianti pubblicitari permanenti

Superficie complessiva mq. 324.000

A Soggetti privati
Affissioni dirette ed altre
forme di pubblicità
(mq. 324.000x60%)
mq. 194.400

Al Comune
Pubbliche affissioni istituzionali,
prive di rilevanza economica, commerciali
ed Impianti di pubblica utilità
(mq. 324.000x40%)
mq. 129.600

Affissioni Dirette
(mq. 194.400x50%)
mq. 97.200

Altre forme di pubblicità
(mq. 194.400x50%)
mq. 97.200

e con il limite di: 7.000 facciate di poster 6x3
500 striscioni trasversali

Affissioni istituzionali, prive di
rilevanza economica e commerciali
Mq. 18 ogni 1.000 ab.
Mq. 48.600

Impianti pubbl. utilità
concessi a Privati
Mq. 129.600 - mq. 48.600
Mq. 81.000

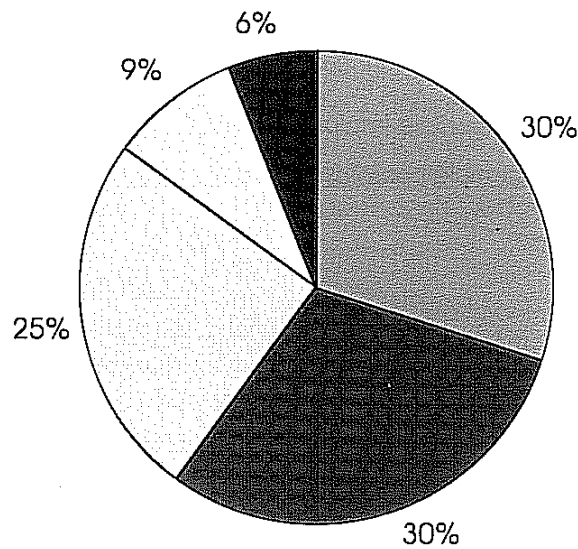
Affissioni Istituzionali e
prive di ril. economica
(mq. 48.600x 60%)
mq. 29.160

Affissioni commerciali
(mq. 48.600x 40%)
mq. 19.440

6.1

Autorità

Suddivisione percentuale della superficie degli impianti pubblicitari permanenti a Roma



■ Affissioni dirette ■ Altre forme di pubblicità □ Pubblica utilità □ Affissioni pubbliche istituzionali ■ Affissioni pubbliche commerciali

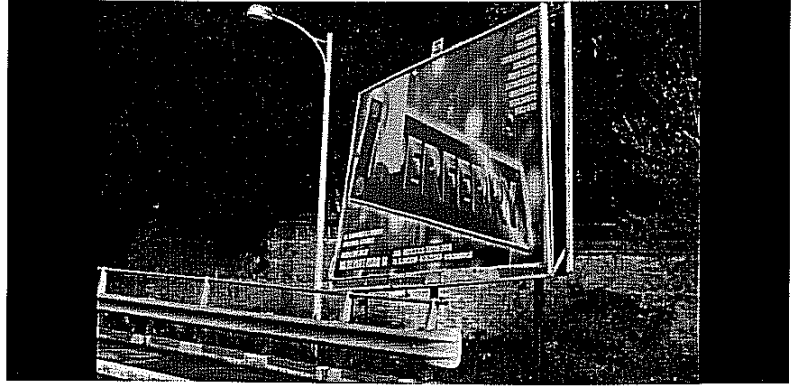
Il *Regolamento*, inoltre, nel rimandare al successivo studio ed all'adozione di "*Piani particolareggiati*" la definizione delle regole di installazione dei mezzi pubblicitari su territori di ampiezza limitata con caratteristiche omogenee nonché all'adozione di "*Progetti mirati*" la definizione delle tipologie pubblicitarie più consone al recupero di spazi pubblici per verde attrezzato o di arredo stradale, determina le *modalità di collocazione e le dimensioni degli impianti* installabili nel territorio comunale.

In particolare, indica come installabili nei centri abitati del Comune i formati da m. 1x1,40, 2x1,40 e 3x1,40 per le *Affissioni pubbliche*; mentre per le *Affissioni dirette* e per la *Pubblicità pittorica* di privati gli impianti sono consentiti nei formati "*Poster*" da m. 6x3 (con il limite di 7.000 facciate), m. 1x1,40 e m. 1,40x2,00 e regola l'installazione di n. 500 striscioni trasversali alle vie, indicandone l'ubicazione nell'elaborato approvato contestualmente al *Regolamento*.

Va purtroppo osservato come alle articolate disposizioni regolamentari non corrisponda né la razionale distribuzione di suolo degli impianti pubblici e privati, che il D.Lgs. 507/93 ha invece inteso imporre, né il rispetto delle norme regolanti la collocazione dei mezzi pubblicitari, previste dal Nuovo Codice della Strada e pedissequamente riportate nel regolamento comunale.

6.1

Autorità



Esempio d'impianto pericoloso e privo di manutenzione - Pineta Sacchetti

Autorità



Viale Parioli



Viale Liegi

Autoriva

A tal proposito, particolare accento va posto sull'indiscriminata proliferazione degli impianti per le affissioni dirette e, soprattutto, dei Poster da m. 6x3, che, nell'alterare la razionale distribuzione degli spazi voluta da Regolamento e Piano, ha in pratica reso del tutto invisibili ed inefficaci i messaggi proposti con le affissioni pubbliche, sino a renderne quasi inutile l'istituzionale presenza sul territorio.

Diretta conseguenza di tale fenomeno, oltre all'ovvia sostanziale mancanza di visibilità dei messaggi pubblicitari nel loro complesso, è la riduzione del gettito dei diritti comunali derivanti dall'effettuazione del servizio pubblico di affissione, conseguente alla disaffezione degli utenti del servizio stesso.

Non va, inoltre, tacita l'impropria collocazione dei mezzi pubblicitari privati in prossimità di incroci, semafori e segnaletica stradale, l'utilizzazione di formati e colori spesso interdetti dalla legge, il tutto in ovvio contrasto con la normativa introdotta dal Nuovo Codice della Strada.

Altrettanto censurabile è anche la gestione, da parte del Comune, degli impianti adibiti alle pubbliche affissioni, la cui manutenzione è un punto dolente del Servizio ed alle cui carenze è parzialmente da ascrivere il basso gettito dei diritti di affissione; a tal proposito, si impone la notazione che, al reale patrimonio di impianti, di circa 28.000 metri quadrati (contro i 48.600 previsti dal Regolamento), sono venute totalmente a mancare la regolare manutenzione e l'oculata gestione dello stato di conservazione.

Né migliore può definirsi lo stato di conservazione degli impianti privati, abusivi o meno la cui manutenzione, salvo che per alcuni tipi di impianti di pubblica utilità, lascia alquanto a desiderare.

Particolare attenzione, a proposito di questi ultimi, deve essere riservata ai Poster da m. 6x3, ultimamente proliferati in tal misura da vanificare la loro stessa efficacia pubblicitaria.

La costruzione della struttura di sostegno è spesso incerta e pertanto di elevata pericolosità; caratteristiche negative accentuate dall'indiscriminata collocazione ovunque esista uno spazio libero, interdetto o meno all'installazione di impianti.

Dal quadro delineato come precede, emerge la considerazione che tutto il sistema degli impianti pubblicitari romani debba essere rivisto e razionalizzato.

A tal fine, questa Autorità, oltre ad evidenziare l'assoluta necessità di provvedere alla rimozione di tutti gli impianti abusivi, raccomanda l'adozione di adeguati provvedimenti normativi atti a disciplinare i criteri di costruzione, installazione e manutenzione degli impianti privati e ad identificare le specifiche aree di collocazione.

La stessa Autorità evidenzia, inoltre, l'improrogabile necessità di provvedere alla frequente revisione ed all'incremento degli impianti affissionali pubblici, con l'installazione non solo dei formati minori ma altresì di almeno 1.000 Poster da m. 6x3, i cui oneri potranno essere agevolmente coperti dagli introiti recuperati con i diritti derivanti dalle maggiori commissioni di manifesti.

6.1

Autorità

6.2 Le affissioni pubbliche

L'effettuazione delle *Affissioni pubbliche* rappresenta un servizio di pubblica utilità disciplinato, in via generale, dalle norme contenute nel D.Lgs. 507/93, da cui discendono quelle di Regolamento, regolanti nel particolare le modalità di attuazione del Servizio.

Il documento, reso obbligatorio dall'art. 3 del D.Lgs. n. 507/93 è stato adottato dal Comune di Roma con Deliberazione consiliare n. 289 del 19 dicembre 1994 con la denominazione di "*Regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del Servizio delle pubbliche affissioni*".

Nell'affidare alla competenza dell'*Ufficio affissioni* l'effettuazione di tutte le incombenze relative alle *affissioni pubbliche*, il quadro normativo delineato dal citato provvedimento consiliare indica la *consistenza degli impianti* da adibire alla loro effettuazione e dispone la suddivisione del territorio comunale in una *categoria speciale* ed in una *categoria normale*, attribuendo alla prima una *maggiorazione tariffaria del 150%* rispetto alla seconda.

L'*Ufficio affissioni*, dipendente dall'*Assessorato alla Politica delle Entrate*, che si avvale di una propria struttura organizzativa per la ricezione dei manifesti, per la riscossione dei diritti, per la vigilanza sulla corretta effettuazione delle affissioni e per la manutenzione degli impianti in dotazione, ha invece demandato l'attività di *mera affissione dei manifesti* ad una società appaltatrice, che vi provvede con proprio personale, ma con l'utilizzazione degli impianti di proprietà comunale.

La superficie di questi ultimi, prevista dal Regolamento comunale in misura di **18** metri quadrati per ogni **1.000** abitanti e, quindi, in complessivi **48.600** metri quadrati, è atta ad ospitare contemporaneamente più di **69.000** fogli di formato cm. 70x100, ed è riservata per **29.160** metri quadrati alle *Affissioni di natura Istituzionale, sociale o prive di rilevanza economica* e per i residui **19.440** metri quadrati alle *Affissioni di natura commerciale*.

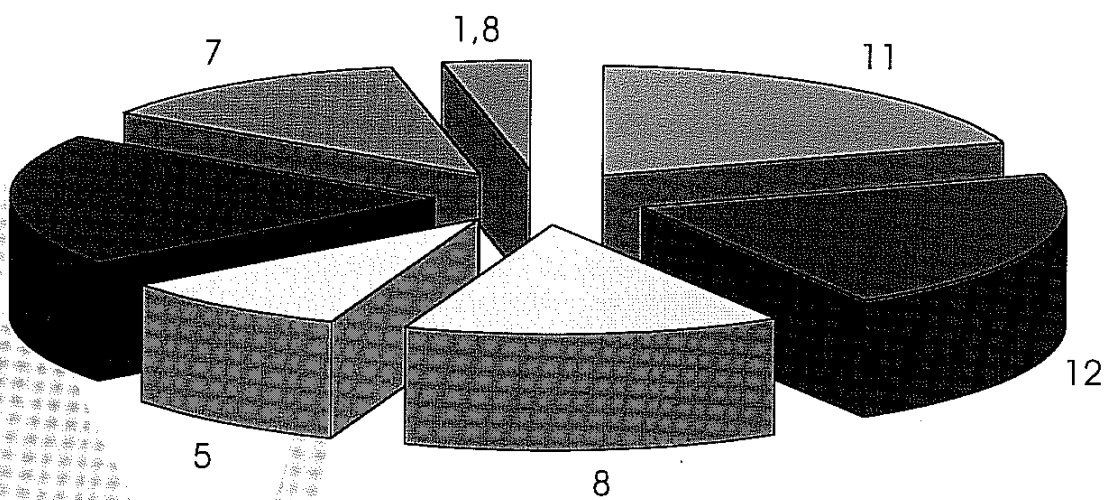
Con tale distribuzione della superficie complessiva, il Comune ha inteso garantire anzitutto l'effettuazione delle *Affissioni Istituzionali, sociali o prive di rilevanza economica*, la cui funzione primaria consiste nel concedere a tutti i cittadini la possibilità, costituzionalmente prevista, di *esercitare la libera manifestazione del pensiero*.

La coerenza del rapporto di sostanziale equilibrio tra affissioni di carattere istituzionale ed affissioni commerciali, adottata dal Comune in perfetta armonia con il dettato dell'art. 18 del D.Lgs. n. 507/93, non è stata tuttavia condivisa dalla totalità degli altri Comuni interpellati in proposito, che hanno destinato alle affissioni in argomento superfici proporzionalmente inferiori a quelle di Roma.

Superficie in mq./1000 abitanti Impianti destinati alle affissioni di carattere istituzionale, sociale o prive di rilevanza economica a Roma ed in altri Comuni

Comune	Abitanti N.	Sup. impianti istituz.	Mq./1000 ab.
Roma	2.700.000	29.160	11
Bari	400.000	4.800	12
Genova	641.000	5.600	8
Milano	1.368.000	N.P.	N.P.
Napoli	1.200.000	6.000	5
Padova	212.000	2.268	11
Pescara	115.570	848	7
Torino	945.000	1.616	1,8

Superficie degli impianti destinati alle affissioni istituzionali, sociali e prive di rilevanza economica in vari Comuni significativi
Metri quadrati/1.000 abitanti



6.2 ■ ROMA ■ BARI □ GENOVA □ NAPOLI ■ PADOVA ■ PESCARA ■ TORINO

Autorità

Tale rapporto di equilibrio è indice dell'intenzione dell'Amministrazione comunale di equilibrare l'esigenza di affissione di messaggi Istituzionali, sociali o privi di rilevanza economica con quella di affissione di messaggi promozionali; riservando alla prima una leggera percentuale di impianti maggiore rispetto alle seconde.

Tale andamento emerge dalla tabella e dal grafico comparativo che seguono:

Comune	N. Abitanti	Affissioni istituz. Superficie/1.000 ab.	Affissioni comm. Superficie/1.000 ab.
Roma	2.700.000	11	9
Bari	400.000	12	14
Genova	641.000	8	32
Milano	1.368.000	N.P.	N.P.
Napoli	1.200.000	5	17
Padova	212.000	11	45
Pescara	115.570	7	30
Torino	945.000	1,8	18,2

Posto quanto precede e nel rispetto della scelta operata dal Comune, e cioè di sostanziale equilibrio tra le due fattispecie di affissioni, è tuttavia opportuno evidenziare come la superficie degli impianti residui, destinati all'effettuazione delle *Affissioni commerciali* e pari a 19.440 metri quadrati, sia insufficiente ad assecondare la richiesta di affissioni commerciali da parte di una clientela di una metropoli di 2.700.000 abitanti qual è Roma e come tale situazione sia incentivante del fenomeno dell'abusivismo.

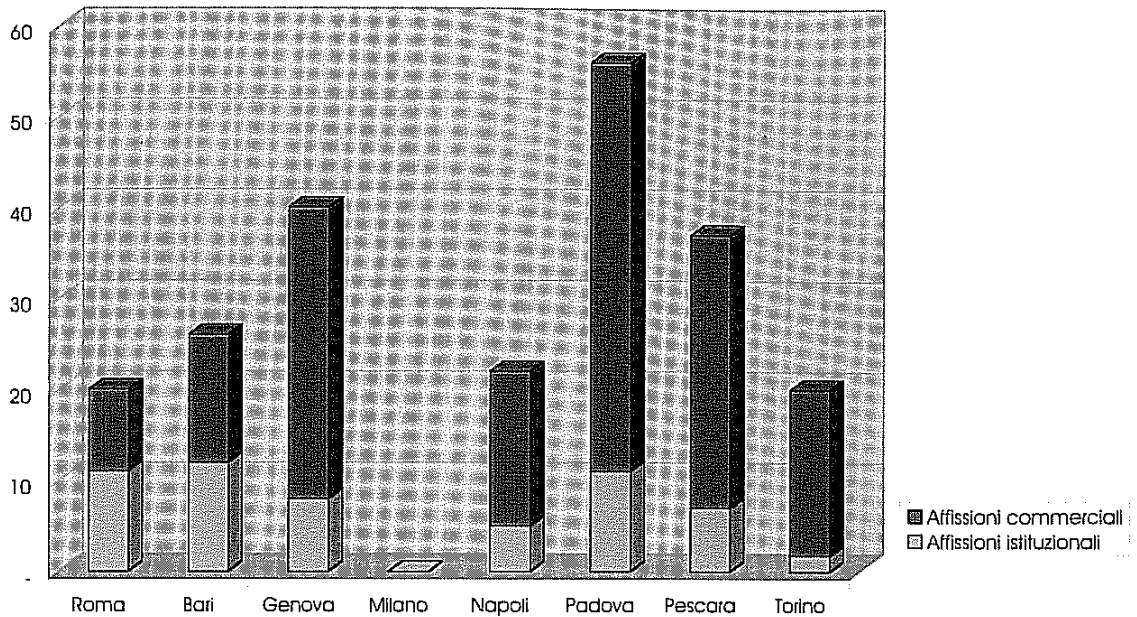
Inoltre, va posto l'accento sul fatto che, in realtà, la superficie di 48.600 metri quadrati indicata dal *Regolamento* come disponibile per l'effettuazione delle affissioni in genere, deve considerarsi puramente teorica in quanto la reale consistenza degli impianti, come emerso da un sia pure approssimativo censimento di questa Autorità, ammonta a non più di **28.000** metri quadrati, tra l'altro *distribuiti in maniera irrazionale e non rispondente né alle esigenze di pubblica informazione né alle aspettative commerciali*.

Per completezza di informazione, va detto che, la differenza tra la *superficie teoricamente disponibile* e quella *realmente fruibile*, e recuperata, del tutto parzialmente, mercé l'utilizzazione di *recinzioni temporanee private*, di cui il *Regolamento comunale* prevede l'uso a titolo gratuito, nonché con l'*impropria utilizzazione di mura perimetrali di immobili privati e pubblici*.

6.2

Autorità

Rapporto fra la superficie/1.000 abitanti degli impianti destinati alle affissioni istituzionali, sociali o prive di lucro e quelle commerciali in alcuni Comuni



Dal quadro così delineato, si evince come il mancato soddisfacimento delle richieste di affissione dei manifesti da parte del Comune per carenza di impianti, induca gli operatori del settore a preferire alle *Affissioni pubbliche* le *Affissioni dirette* che, pur esulando dalla natura pubblicitaria delle "Pubbliche affissioni", ne costituiscono logica integrazione.

Va tuttavia osservato che, nel caso della Capitale, il processo di interazione tra le *Affissioni pubbliche* e le *Affissioni dirette*, legittimo in linea di principio, è inquinato dalla constatazione della mancanza di complementarità tra le due fattispecie, nel senso che, in presenza di una corretta gestione del settore pubblicitario, le affissioni pubbliche e le affissioni dirette dovrebbero essere *complementari l'una all'altra* e marciare parallelamente.

Nel caso in esame, invece, la macroscopica prevalenza delle seconde rispetto alle prime evidenzia una patologia del settore, peraltro già segnalata dagli Organi di informazione e dagli Operatori della Comunicazione.

Ad una decennale carenza di impianti ed ai loro formati, frequentemente non idonei alle affissioni attualmente in uso, è poi riconducibile la censurabile affissione dei manifesti a cura dell'*azienda appaltatrice*; affissione che,

6.2

Autorità

da un monitoraggio effettuato a più riprese ed in tempi diversi da questa Autorità, denota una scarsa cura nella collocazione dei fogli, con conseguente minore ottenimento del richiamo d'attenzione del messaggio pubblicitario.

In tema di materiale affissione dei manifesti, infine, un particolare accento va posto sulla frequente mancanza di apposizione del timbro di identificazione del Servizio Affissioni e della data di scadenza dell'affissione sui manifesti posti in opera, omissioni che non consentono la distinzione fra i fogli abusivi e quelli regolarmente commissionati.

Da segnalare, infine, la cronica mancanza di defissione dei manifesti scaduti e la conseguente sovrapposizione dei nuovi fogli.

È quindi di tutta evidenza come le carenze sopraindicate incidano anche negativamente sul gettito dei Diritti di affissione, il cui importo, compreso tra Lire 3.200.000.000 e Lire 3.600.000.000 annue è di gran lunga inferiore, in rapporto al numero di abitanti, a quello di altri comuni di importanza nazionale, come dimostra il prospetto che segue:

Comune	N. Abitanti	Gettito annuo/Diritti di affissione Lire
Roma	2.700.000	3.600.000.000
Bari	400.000	400.000.000
Genova	641.000	4.540.000.000
Milano	1.368.000	3.258.000.000
Napoli	1.200.000	2.640.000.000
Padova	212.000	1.138.000.000
Pescara	115.570	673.944.312
Torino	945.000	1.641.000.000

Tale contesto negativo impone il rinnovamento dell'intera struttura, al fine di adeguarla alle capacità produttive che il Settore pubblicitario è in grado di esprimere e che, attraverso una maggiore e migliore offerta del servizio, consenta il recupero di quello spazio di lavoro sottratto al Comune con le affissioni dirette abusive.

In tale ottica l'ente dovrà anche vagliare l'opportunità, finora disattesa, di prevedere, con disposto regolamentare, una dotazione di almeno 1.000 Poster da m. 6x3 per il Servizio delle pubbliche affissioni, la cui remunerazione a tariffa regolamentare e nell'ipotesi di sole 15 affissioni annuali di 15 giorni ciascuna, condurrebbe ad un introito annuo straordinario di oltre 5.000.000.000 di Lire, eventualmente utilizzabile ai fini della ristrutturazione dell'intero parco impianti comunale.

6.2

Autorità

6.3 Le affissioni dirette

Le "Affissioni dirette" costituiscono una forma di pubblicità effettuata direttamente da soggetti privati mediante manifesti o materiale simile, su apposite strutture, di proprietà o avute in concessione dal Comune.

La disciplina che ne regola l'effettuazione, derogatoria rispetto a quella generale riservata alle Pubbliche affissioni, è contenuta nell' art. 3, comma 3, del D.lgs. n. 507/93, la cui previsione impone la *determinazione regolamentare della superficie da destinare agli impianti attribuibili a soggetti privati per l'effettuazione delle affissioni dirette*, e nel successivo art.12, comma 3, che ne stabilisce il trattamento fiscale, riportandolo all'imposta di pubblicità.

La previsione di legge è stata fatta propria dal Comune di Roma, che all'art. 11, comma 3, del Regolamento ne ha contemplato, nell'ambito della maggiore superficie di 194.400 metri quadrati riservata a privati, l'assegnazione per 97.200 metri quadrati, con un rapporto superficie/1.000 abitanti di 36 metri quadrati.

Superficie impianti concessi a Soggetti privati

Affissioni dirette ed altre forme di pubblicità

(mq. 324.000x 60%)
mq. 194.400

Affissioni dirette

(mq. 194.400x50%)
mq. 97.200

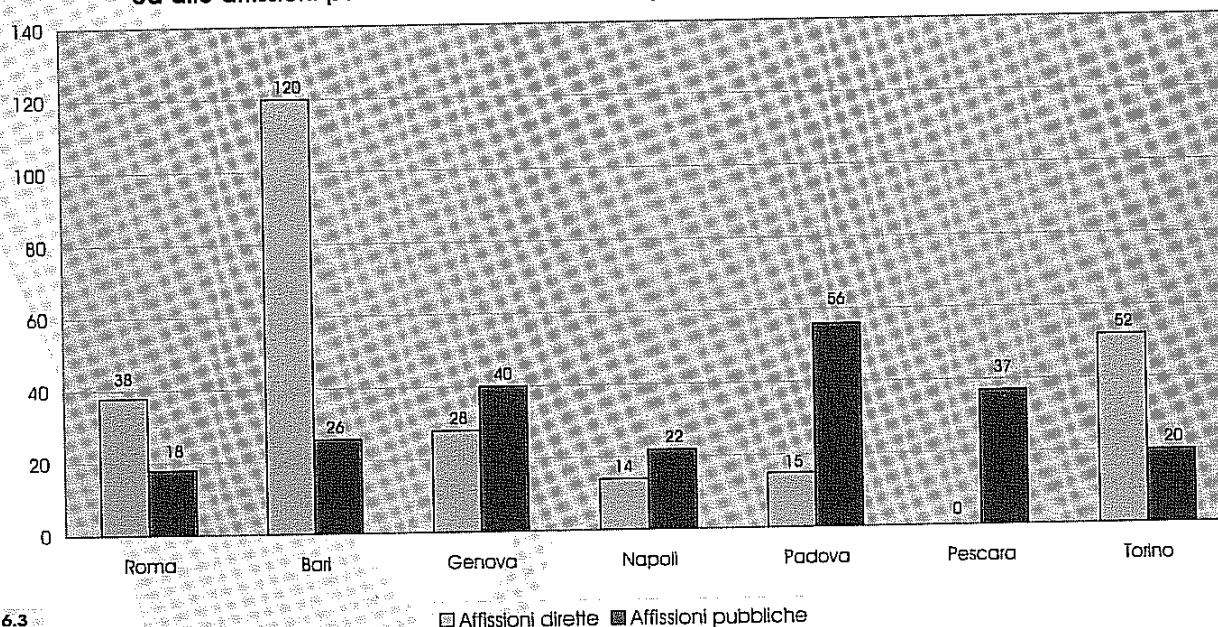
Altre forme di pubblicità

(mq. 194.400x50%)
mq. 97.200

In relazione a quanto precede, assume particolare interesse il confronto della superficie degli impianti attribuiti all'effettuazione delle Affissioni *pubbliche* e *dirette* tra la realtà Romana e quella di altri comuni di adeguata importanza al riguardo, confronto che si evidenzia dall'osservazione della tabella e del grafico che seguono.

Comune	N. Abitanti	Superficie impianti affissioni dirette x 1.000 abitanti	Superficie impianti affissioni pubbliche x 1.000 abitanti
Roma	2.700.000	36	18
Bari	400.000	120	26
Genova	641.000	28	40
Milano	1.368.000	N.P.	N.P.
Napoli	1.200.000	14	22
Padova	212.000	15	56
Pescara	115.570	0	37
Torino	9.045.000	52	20

Confronto tra la superficie degli impianti adibiti alle affissioni dirette ed alle affissioni pubbliche in vari Comuni significativi Metri quadrati/1.000 abitanti



6.3

■ Affissioni dirette ■ Affissioni pubbliche

Autorità

Lo squilibrio tra le due fattispecie, evidenziato dal grafico, attesta l'esplicita volontà del Comune di spogliarsi della sua prerogativa di gestore unico del Servizio pubblicitario - confermata dalle disposizioni regolamentari e dalla cessione a terzi di parte dei propri Impianti - per lasciare tutto lo spazio di intervento possibile all'iniziativa delle forze imprenditoriali private.

Siffatta scelta ha comportato e comporta, di fatto, la rinuncia ad un consistente introito per *Diritti di affissione* (non surrogato, come dovrebbe, da un equivalente introito derivante da *Canoni di concessione* e da *Imposta di pubblicità*) che invece potrebbe derivare dall'utilizzazione di un maggior numero di impianti ma, in particolare e soprattutto, dalla gestione di una congrua quantità di *Poster da m. 6x3*, Impianti che il *Piano generale* affida invece totalmente alla gestione privata.

La politica di concessione a privati di una rilevante quantità di Impianti riservati alle affissioni dirette, posta in essere dal Comune di Roma, pare del resto condivisa da gran parte di altri Comuni importanti, come si evince dai dati relativi al gettito della fattispecie in argomento per l'anno 1999 :

Comune	N. Abitanti	Gettito affissioni dirette 1999 Lire
Roma	2.700.000	17.800.000.000
Bari	400.000	400.000.000
Genova	641.000	4.540.000.000
Milano	1.368.000	3.258.000.000
Napoli	1.200.000	2.640.000.000
Padova	212.000	1.138.000.000
Pescara	115.570	673.944.312
Torino	945.000	1.641.000.000

Particolare rilievo assumono, nella panoramica del settore, i *formati* consentiti per le affissioni dirette, sia su suolo pubblico sia su suolo privato, che nel "*Primo piano generale dell'Impiantistica pubblicitaria*" vengono previsti esclusivamente nelle dimensioni di *m. 1x1,40*, *m. 1,40x2* e, per quanto relativo a *7.000* facciate di *Poster*, di *m. 6x3*.

Le previsioni regolamentari e del *Piano* sono state, tuttavia, ampiamente disattese con l'indiscriminata distribuzione sul territorio di un'abnorme quantità di impianti abusivi dei più vari formati, che, affiancandosi a quelli autorizzati ed a quelli comunali concessi a terzi, ha saturato l'ambiente, in modo particolare con i formati da *m. 6x3*, la cui quantità complessiva è ora stimata in circa *18.000* facciate contro le *7.000* previste.

6.3

Autorità

Non può, in proposito, non essere rilevata l'illogicità di tale abusivismo selvaggio, che risulta essere penalizzante sotto tutti i profili e nei confronti di tutte le figure coinvolte; prima di tutto, del Comune, che ne ritrae un'immagine negativa per l'acclarata incapacità o volontà di porvi rimedio (nonostante gli strumenti giuridici postigli a disposizione da leggi e Regolamento) nonché per il consistente danno erariale subito per l'evasione dei Canoni di concessione e dell'Imposta di pubblicità; degli operatori pubblicitari, titolari dei mezzi abusivi, che dal noleggio degli stessi ottengono ricavi irrisori rispetto a quelli previsti dalle tariffe del settore.

Ciò nonostante, tale drammatica situazione lungi dal regredire sotto la pressione delle varie iniziative saltuariamente intraprese da più parti, vede invece continuamente l'incremento di installazione di nuovi mezzi abusivi, intercalati a quelli preesistenti, senza che ad essa venga frapposto alcun ostacolo da chi di dovere.

Va inoltre rilevato, a riprova di quanto affermato precedentemente, che le varie campagne di stampa, tese a denunciare e ad arginare il fenomeno, non hanno avuto alcun effetto, tant'è vero che, successivamente all'ultima campagna del gennaio 2000, la consistenza della pubblicità abusiva non solo non è diminuita ma, nonostante la rimozione puramente dimostrativa di alcuni Poster da parte del Comune (del resto immediatamente reintegrati in altre posizioni abusive), è addirittura aumentata.

È quindi evidente l'incapacità o la volontà del pubblico potere di non porre alcun freno a tale illecita attività, che potrebbe invece essere arginata con l'applicazione di quanto previsto dall'art. 30, comma 13 quater della Legge n. 472/99 (e cioè l'immediata rimozione degli impianti, a cura dell'ente, per violazione delle norme di sicurezza sulla circolazione stradale); e perfino gradualmente eliminata con l'applicazione della norma di cui all'art. 6 del D.Lgs. 507/93, di previsione della solidarietà tributaria tra soggetto titolare del mezzo pubblicitario e soggetto pubblicizzato, che consentirebbe di addossare a quest'ultimo, in caso di irreperibilità od insolvenza del primo, l'onere del pagamento dell'Imposta di pubblicità evasa e delle relative sanzioni.

Un particolare accento va inoltre posto sul danno erariale subito dal Comune per il mancato introito di Canoni di concessione e dell'Imposta di pubblicità, comunque gravanti sul materiale abusivamente esposto, induttivamente quantificato in Lire/anno 30.360.000.000.

Questo dato è confermato dalle risultanze di un accurato censimento, proposto ed effettuato dall'Autorità lungo cinque direttrici significative della Capitale, che hanno evidenziato una percentuale di evasione, per la sola Pubblicità fine a sé stessa, pari al 69%,

Da quanto precede è facilmente ritraibile come l'entrata di 17.800.000.000 Lire, portata in bilancio per l'anno 1999 (praticamente relativa alla sola fattispecie delle "Affissioni dirette"), non rappresenti che una parte della risorsa realmente inritabile dal Comune con un'accorta politica di controllo delle esposizioni, i cui oneri, d'altra parte, verrebbero coperti dagli introiti recuperati.

6.4 Gli striscioni pubblicitari

Particolare attenzione va posta sul fenomeno degli "Striscioni pubblicitari" collocati *trasversalmente* alle vie ed alle piazze ed a cui la legge assegna, per il particolare impatto dei messaggi pubblicitari da essi riportati, un trattamento tributario di rigore.

Nella città, per molti anni e fino ai nostri giorni, è stato possibile assistere ad una fioritura continua e sempre più diffusa di tali manufatti, affissi a centinaia fra i pali della luce, fra gli alberi e gli edifici, in prossimità ed a copertura di semafori, con presenze sempre più insistenti in zone di particolare importanza commerciale, quali, ad esempio, *via Cola di Rienzo, viale Paroli, Via Po, via Salaria, via Nemorense, viale Libia, via dei Prati Fiscali ecc.*, in spregio sia a qualsiasi divieto di carattere ambientale sia al Codice della Strada.

L'attività di collocazione degli striscioni, praticamente sempre abusiva, ha comportato anche danni notevoli alle casse del Comune, dal momento che gli operatori del settore hanno costantemente evaso il pagamento delle imposte, per nulla scoraggiati dalle iniziative di repressione sporadicamente attivate dall'Amministrazione, la cui efficacia e tempestività è stata di frequente minata dalla limitata durata di affissione dei mezzi pubblicitari, di regola non superiore a 10-15 giorni.

L'effettuazione di pubblicità con *Striscioni trasversali alle vie e piazze* è normata, oltre che dal D.Lgs. 507/93, dalla Deliberazione consiliare n. 254/1995, recante il *Piano generale degli impianti*.

Con tale provvedimento, l'Amministrazione ha individuato 500 posizioni distribuite nell'intera città, nelle quali collocare appositi manufatti idonei ad accogliere gli striscioni ed ha successivamente indetto una gara pubblica di appalto concorso nella quale è stata individuata l'azienda alla quale affidare, per un periodo settennale e previa corresponsione di una tariffa a carico degli Utenti, il servizio di montaggio e di smontaggio degli striscioni.

L'azienda aggiudicataria veniva contrattualmente impegnata a presentare un progetto di soluzione tecnica riguardante la struttura dei pali di sostegno, assumendo l'onere finanziario per la fornitura e l'installazione degli stessi; e ad assumere altresì l'obbligo di provvedere, durante il periodo contrattuale di gestione del servizio, alla segnalazione ed alla rimozione degli striscioni abusivi, con l'intervento della Polizia municipale per la contestuale constatazione della violazione ed applicazione delle sanzioni nei confronti dei responsabili.

La procedura di gara, attivata con deliberazione della Giunta Municipale n. 2052 del 18 giugno 1996, è stata definita a circa quattro anni di distanza; infatti, solo all'inizio dell'anno 2000, firmata la Convenzione del 21/12/1999, la ditta aggiudicataria del servizio ha potuto iniziare la propria attività.

Fino a tale data, quindi, gli operatori abusivi hanno potuto svolgere la propria attività, provocando non solo danni all'ambiente, ma sottraendo all'erario comunale notevoli somme, facilmente calcolabili ove si consideri in numero di 2.500 gli striscioni complessivamente esposti e che, per ciascuna esposizione della durata di 15 giorni, è dovuto a titolo di imposta l'importo di Lire 38.400 a metro quadrato, nelle strade di categoria normale e di Lire 95.600 nelle strade di categoria speciale.

Con l'entrata a regime dell'appalto del servizio ed a condizione che alla ditta appaltatrice venga fornito tempestivamente il supporto della Polizia Municipale, il fenomeno dell'abusivismo dovrebbe presto scomparire, a vantaggio sia dell'ambiente sia dell'erario comunale, che potrà contare su un gettito certo derivante dall'applicazione dell'imposta di pubblicità e della TOSAP sui manufatti pubblicitari.

Rilevante sotto il profilo innovativo, è il sistema di gestione del servizio, che prevede l'anticipato versamento dell'imposta di pubblicità e dei diritti per l'installazione degli striscioni sul c.c. postale del Comune e, solo a seguito di presentazione dell'attestazione di versamento all'azienda appaltatrice, la collocazione della pubblicità.

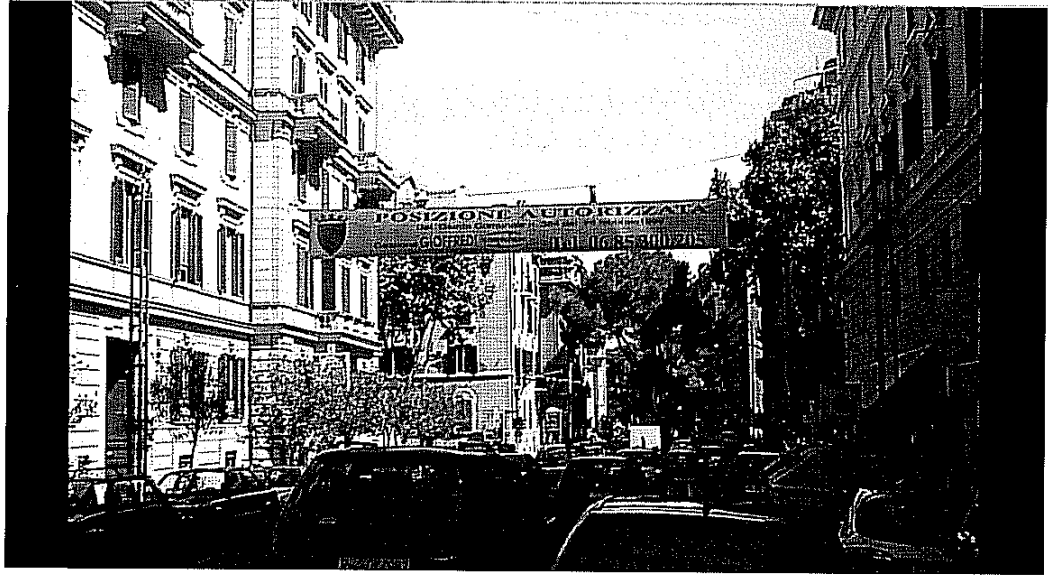
Sotto il profilo tecnico, va rilevato come, alla data del 31 agosto 2000, l'azienda appaltatrice abbia rimosso ben 204 striscioni abusivi, collocati al di fuori degli spazi autorizzati, ed abbia installato e disinstallato 231 striscioni, la cui richiesta era regolarmente pervenuta al Servizio, unitamente ai relativi versamenti a titolo di imposta per un importo complessivo di Lire 179.086.800.

Considerando che i dati sopra esposti si riferiscono ai soli tre mesi di gestione, con l'utilizzo dei primi 100 impianti installati, è ragionevole prevedere che il gettito annuo di tale Servizio potrà confermare le indicazioni contenute nel successivo punto 10.1 di questo studio.

6.4

Autorità

Via Tagliamento



Via Sebino



Autorità

7 Il c.d. abusivismo pubblicitario

7.1 Il fenomeno dell'abusivismo pubblicitario

Attualmente la principale fonte normativa sulla quale si basa la disciplina della materia è rappresentata dal D.Lgs.507/1993, che si propone di riformare ed armonizzare l'imposta sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, definendo un quadro dispositivo organico ed aggiornato di istituti pienamente assorbiti dalla dottrina e dalla pratica amministrativa, che trovano più compiuta attuazione nei singoli regolamenti che i comuni hanno adottato, in aderenza a quanto previsto dall'art. 3 del D.Lgs. di cui sopra.

In particolare, l'art.24 del D.Lgs.507/1993 offre la disciplina delle sanzioni amministrative applicabili in caso di **infrazione**.

Bisogna preliminarmente chiarire, però, cosa si intende per infrazione, e soprattutto per **illecito amministrativo** in una materia come quella dell'abusivismo in cui riuscire a comprendere correttamente tale categoria generale risulta essere acquisizione necessaria per una giusta valutazione del fenomeno e dei suoi rimedi normativi. L'illecito amministrativo può consistere, oltre che nell'infrazione alla norma, anche nell'infrazione al provvedimento amministrativo, ma vi sono anche infrazioni a provvedimenti che non sono qualificati come illeciti amministrativi.

Volendo sintetizzare, si può, dunque, affermare che l'infrazione rappresenta una categoria generale, all'interno della quale l'illecito amministrativo costituisce una particolare e definita specie di infrazione, che ora analizzeremo. Ritornando all'art.24, D.Lgs.n.507/93, e all'art.28 del Regolamento comunale (deliberazione n.°289 del 19/12/1994), che ne costituisce il naturale sviluppo, ci si accorge come il legislatore abbia voluto dotare l'amministrazione di una serie di strumenti repressivi e cautelari per fronteggiare un fenomeno di così incontrollabili dimensioni.

Schematicamente, si possono distinguere le seguenti misure amministrative:

la sanzione amministrativa: in caso di installazione abusiva di qualsiasi mezzo pubblicitario, affissione abusiva di manifesti, violazioni dei titoli di autorizzazione e di ogni norma regolamentare è comminata la sanzione amministrativa da lire duecentomila a lire due milioni, con l'osservanza della disciplina di cui alla Legge n.°689/1981, capo-I, sezioni I e II, che ha fissato in principi sostanziali e processuali il processo di **depenalizzazione** di alcune infrazioni.

Tale normativa ha di fatto operato la degradazione degli illeciti penali in illeciti amministrativi, generando così un sottosistema denominato **diritto penale amministrativo**.

Tale impianto sanzionatorio ha come struttura base un preventivo provvedimento di accertamento dell'illecito commesso, mediante lo svolgimento di un apposito procedimento dichiarativo, costituente titolo per l'applica-

zione della sanzione amministrativa, mediante un procedimento sanzionatorio che nella sua concreta attuazione, come vedremo meglio in seguito, è insieme anche esecutivo.

Da sottolineare, e da riscoprire nella sua efficacia seppure complementare, è la **sanzione accessoria** prevista nel reg.com.art.28, 2° comma, della pubblicazione e diffusione a mezzo degli organi di stampa, ogni tre mesi, dell'elenco dei pubblicitari e dei pubblicizzati contravvenzionali per le infrazioni di cui sopra, in ragione del vincolo di solidarietà passiva, previsto dall'art.6, D.Lgs.507/93, e ribadito dall'art.6 del reg.com..

La sanzione accessoria è, per sua natura, funzionalmente predisposta per accrescere ed aggravare l'afflittività della sanzione principale erogata; considerando poi che dovrebbe trovare applicazione nel settore pubblicitario, se si desse seria e scrupolosa attuazione al testo normativo, ne risulterebbe assolutamente potenziato l'effetto deterrente: sarebbe come dire che la "pubblicità negativa" combatte la "pubblicità abusiva."

La rimozione d'ufficio.

Il verbale di accertamento dell'infrazione contiene anche l'**intimazione** al trasgressore a rimuovere l'impianto pubblicitario abusivo entro 3 gg. per gli striscioni, entro 7 gg. per tutti gli altri mezzi pubblicitari, decorrenti dalla data di contestazione ovvero di notificazione del verbale (entro 150 gg. dall'accertamento).

In caso di inottemperanza il Comune procederà alla rimozione d'ufficio, con le relative spese addebitabili al trasgressore. Si ha, dunque, **una sequenza di quattro atti così ordinata**: un accertamento dell'infrazione, l'intimazione a rimuovere l'impianto abusivo, l'inottemperanza di tale obbligo di fare, la rimozione d'ufficio.

Pertanto, il Comune non ha potere *ex lege* di rimuovere immediatamente l'impianto abusivo (a meno che ciò non costituisca immediato pericolo per la circolazione, ex art.23 e, D.P.R. n.° 285/92), dando piena attuazione al proprio ordine repressivo.

È necessario, cioè, che si accerti preventivamente l'inottemperanza all'ordine di rimozione. L'inottemperanza concreta è infatti, un dato giuridicamente qualificato: l'impianto abusivo non rimosso è un'opera con una precisa identità giuridica, che la contraddistingue da tutte le altre opere autorizzate ed abusive.

Si impone, quindi, per l'autorità amministrativa la preventiva acquisizione del dato fondamentale del mancato adempimento all'obbligo di rimozione ai fini del proseguimento dell'iter procedurale tracciato dalla legge, rendendo così esecutivo l'ordine repressivo e pronto a reprimere materialmente l'abuso commesso.

La copertura della pubblicità abusiva e la defissione.

Entrambe sono misure di immediata applicazione: la prima mira a privare di efficacia commerciale la pubblicità non autorizzata, la seconda realizza la rimozione dei manifesti abusivi con successiva notifica di apposito avviso di accertamento per il recupero delle somme dovute.

Si tratta di atti reali: di esclusiva natura repressiva la defissione; di natura più propriamente cautelare la copertura della pubblicità abusiva, con la quale si tende a depotenziare l'infrazione e, al contempo, in attesa che l'amministrazione proceda secondo il modello sanzionatorio normativamente fissato, si tenta di garan-

7.1

Autorità

tire l'ordinato svolgimento dell'attività pubblicitaria a dispetto della turbativa di interessi creata con la commissione dell'infrazione.

Il sequestro.

A garanzia del pagamento dell'imposta sulla pubblicità, delle relative tasse e soprattasse, oltre che delle spese di rimozione e di custodia, il Comune può disporre il sequestro dei mezzi pubblicitari abusivi e rimossi d'ufficio. Il provvedimento di sequestro è quindi essenzialmente misura cautelare, che differisce dalle omologhe misure del diritto processuale civile e penale per la maggiore ampiezza di ambito operativo concessale, dal momento che, e merita di essere sottolineato, l'adozione del provvedimento cautelare poggia su una valutazione fortemente discrezionale dell'amministrazione.

Nella fattispecie in questione, per esempio, il sequestro trova ragione d'essere quale provvedimento volto a garantire il buon esito del provvedimento sanzionatorio finale, cioè l'introito finanziario.

Né il D.Lgs. 507/93, né il reg.com. fanno menzione dell'istituto della sanzione amministrativa accessoria della **confisca** (art. 20, L. 689/81), che di solito, invece, costituisce quasi la naturale continuazione del sequestro, nel senso che se nel procedimento sanzionatorio è accertata la commissione dell'illecito amministrativo, applicandosi la sanzione prevista dalla norma si applica altresì la confisca.

Volendo, ora, meglio inquadrare la sequenza ordinata di atti sull'illecito amministrativo, al fine di qualificare con esattezza la natura giuridica della suddetta fattispecie, è opportuno rilevare, come si è già accennato, che si tratta di **un procedimento amministrativo sanzionatorio**.

Tali procedimenti, secondo un diffuso modo di vedere nella pratica e nella giurisprudenza, sarebbero dei "micromodelli di processi penali" di cui l'autorità amministrativa competente è attribuitaria per la repressione di tutte quelle infrazioni alla legge o di disposto di provvedimenti amministrativi in relazioni alle quali si reputa non conveniente aggravare il magistero penale, ormai ad un passo dal definitivo soffocamento procedurale.

La dottrina più accorta ha rilevato come nell'ambito dei **procedimenti amministrativi sanzionatori** la norma nel punire questo tipo di infrazioni non solo si propone di assicurare il rispetto della legge, ma anche di eliminare la turbativa, o il solo pericolo di turbativa, di taluni interessi pubblici, conseguente all'infrazione commessa.

Sono, appunto, queste le due esigenze da soddisfare prontamente mediante l'azione repressiva dell'autorità amministrativa.

Il procedimento sanzionatorio, pertanto, conserva la propria peculiarità di accertamento dell'abuso, ma il suo provvedimento conclusivo ha per oggetto una sanzione, che pur rimanendo afflittiva, non costituisce tuttavia esercizio di una mera potestà punitiva, rivolgendosi essenzialmente a porre rimedio alla turbativa di interessi provocata dall'infrazione nell'ambito del settore oggetto di tutela e vigilanza da parte dell'autorità amministrativa. Il procedimento è ancora sanzionatorio, ma insieme anche **esecutivo**.

Ecco perché è prevista oltre la **sanzione pecuniaria punitiva**, anche la **sanzione ripristinatoria della rimozione** dell'affissione non autorizzata e dell'impianto pubblicitario abusivo, volta ad eliminare sia il danno che l'ingiusto profitto del responsabile dell'abuso.

Dunque, la rimozione intimata al trasgressore si pone come un **ordine repressivo** frutto del potere conferito all'autorità amministrativa al fine di eliminare la turbativa di interessi pubblici venutasi a creare.

Questo tipo di provvedimento può aversi sia quando tra l'amministrazione e il privato intercorre già un rapporto amministrativo, come nel caso di violazione di titoli di autorizzazione, sia quando il rapporto non c'è, nel caso di pura e semplice affissione abusiva o di installazione di nuovi impianti pubblicitari non preventivamente autorizzati.

Nella prima ipotesi il potere repressivo dell'amministrazione è manifestazione della potestà di cui essa è già titolare nel rapporto costituito, di cui, appunto, pretende se ne rispettino le condizioni imposte; nella seconda, invece, il potere dell'amministrazione è manifestazione di una diversa potestà, che viene denominata spesso dalla norma come potestà di vigilanza, che il regolamento comunale, art.28, 1° comma, prevede che sia attribuita ferma restando la competenza della Polizia Municipale- a funzionari tecnici ed amministrativi in organico presso il Servizio Affissioni e Pubblicità e alle Circoscrizioni. Inoltre, bisogna sottolineare che l'operatore privato a cui viene intimato di rimuovere i mezzi pubblicitari abusivi è obbligato ad adempiere: la norma non riconosce al privato, infatti, il diritto di resistenza, ed anzi considera espressamente reato la resistenza medesima nella disposizione di cui all'art.337 c.p., che integra gli estremi di una resistenza attiva, come quella sanzionata dall'art.664 c.p., che lo stesso regolamento, art.28, 4° comma, prevede a salvaguardia della copertura della pubblicità abusiva.

Pertanto la rimozione, intesa quale specifico obbligo di fare imposto al trasgressore, se dovesse risultare inadempita nei modi e nei termini fissati dall'amministrazione (3 giorni per gli striscioni, 7 per gli altri mezzi decorrenti dalla data di contestazione ovvero di notifica del verbale di accertamento contenente l'intimazione, ex art.28, 3° comma, reg.com.) determinerebbe l'avvio della fase esecutiva, che si sviluppa con la **rimozione d'ufficio**, un atto reale coercitivo, cioè, posto in essere direttamente dall'amministrazione e diretto ad ottenere il risultato che si sarebbe ottenuto se il privato avesse adempiuto il suo obbligo.

Da quanto illustrato si può con sicurezza affermare che la legge-quadro prima, la regolamentazione comunale poi, abbiano disciplinato il settore recependo istituti e procedure che risultano ormai chiari punti di riferimento dell'azione amministrativa. Avendo, dunque, verificato analiticamente la vasta gamma di atti e provvedimenti che l'amministrazione può adottare per meglio svolgere il suo compito istituzionale di realizzazione dei pubblici interessi di cui è attributaria, si può concludere affermando che la causa principale dell'abusivismo pubblicitario non va rintracciata nella carenza di opportuni e validi strumenti operativi che permettano all'Amministrazione pubblica di contrastare e reprimere il fenomeno, ma nella loro **concreta e seria attuazione**.

Pertanto, a meno che non si voglia intervenire con una riforma seria ed organica della normativa vigente, sicuramente perfezionabile, non rimane che accettare l'alternativa prospettata dello stesso legislatore (art.22, L.n.°142/90

7.1

Autorità

ora art. 113 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento Enti Locali), che suggerisce di gestire i servizi pubblici, scegliendo una delle formule organizzative previste, come affidare il servizio in concessione ad un'impresa privata o costituire una società mista, che garantirebbero un'azione tempestiva in grado di sfruttare in pieno l'efficacia dei mezzi sanzionatori già previsti.

I problemi di questo settore, infatti, le sue disfunzioni, i suoi disservizi, in una parola la sua **inefficienza** trova indiscutibilmente origine in un'amministrazione pachidermica e farraginosa, rivelatasi incapace di sopportare il notevole carico di incombenze e di adempimenti procedurali propri del settore.

D'altronde solo ad un'amministrazione che applichi la normativa, svolga i procedimenti e gestisca al meglio i rapporti conseguenti con un'azione agile e capillare sarà permesso di raggiungere un risultato soddisfacente.

7.1

Autorità

7.2 Le affissioni abusive in periodo elettorale

Di particolare rilievo, nel campo dell'abusivismo, sono le affissioni politiche in periodo elettorale che costituiscono un fenomeno di estrema rilevanza nonostante la severa normativa al riguardo.

Le norme regolanti le *Affissioni in periodo elettorale* e, più in generale, la *Propaganda elettorale*, sono contenute nella legge n. 212/56 e successive modificazioni.

Tale legge, nel dettare le modalità di effettuazione della propaganda in argomento, vieta, tra l'altro, l'affissione di materiale vario al di fuori degli specifici spazi predisposti dal Comune, con la conseguenza che ogni altro tipo di affissione ed in particolare *quella effettuata al di fuori degli spazi predisposti dal Comune, deve essere considerata abusiva* e, pertanto, coperta o rimossa ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 507/93.

Nella Capitale, gli spazi predisposti dal Comune, in misura rapportata al numero degli abitanti e suddivisi, per legge, tra i Partiti partecipanti alla tornata elettorale, risultano organicamente collocati in tutto il territorio comunale.

Pur censurabili sotto il profilo estetico in quanto costituiti da lamiere prive di cornice sorrette da strutture tubolari ancorate al terreno, per la loro precarietà del periodo di permanenza, non incidono tuttavia sull'arredo urbano.

Diversamente dalle *Affissioni politiche pre-elettorali*, che devono essere effettuate attraverso il *Servizio Comunale Affissioni*, l'affissione dei manifesti elettorali avviene a diretta cura dei singoli Partiti ed esclusivamente sugli spazi a ciò destinati.

Ciò nonostante, nella Capitale è invalsa la consuetudine, da parte dei Partiti, di affiggere abusivamente manifesti, locandine e materiale di vario tipo anche al di fuori dagli spazi assegnati, con conseguente imbrattamento di muri di fabbricati, di cabine elettriche e telefoniche, di recinzioni temporanee e di tutti gli altri spazi utilizzabili allo scopo, in essi compresi gli impianti deputati alle affissioni commerciali e quelli di pubblica utilità.

Un così indisciplinato comportamento cozza, in tutta evidenza, sia con il disposto di legge sia con il rispetto di interessi pubblici quali la viabilità, la tutela dei monumenti e l'estetica cittadina sia con gli interessi dei privati, i cui diritti vengono conculcati, con conseguenze economiche negative spesso rilevanti, allorché i manifesti commerciali, affissi a pagamento su impianti pubblici e privati, vengono indiscriminatamente coperti da quelli politici.

Inoltre, fatto altrettanto censurabile, le affissioni abusive in argomento permangono anche successivamente al termine delle tornate elettorali senza che i Partiti responsabili provvedano alla loro defissione ed alla ripulitura delle superfici interessate. Incombenze alle quali deve quindi provvedere impropriamente il Comune, il quale non risulta si sia sinora occupato, nonostante gli strumenti posti a disposizione dalla legge, del recupero dei costi derivantigli da tale attività.

Sotto il profilo fiscale, invece, la *Pubblicità elettorale*, costituendo manifestazione del proprio pensiero da parte del Cittadino, non è soggetta ad imposta e, pertanto, non reca alcun danno all'erario del Comune, anche se effettuata in forma abusiva.

7.2

Autorità

7.3 La normativa sulle aree vincolate

Una norma dell'art. 1 della legge 8/10/1997, n. 352, con decreto legislativo del 29/10/1999, n. 490, è stato emanato il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali entrato in vigore dall'11 gennaio 2000¹. Il dispositivo raggruppa i due ambiti di tutela contemplati dalle previgenti leggi ovvero lo storico artistico e ambientale e quello paesaggistico in precedenza disciplinati rispettivamente dalla legge n. 1089/39 il primo e dalla legge n. 1497/39 il secondo.

SETTORE STORICO ARTISTICO

Per quanto concerne la possibilità di esporre pubblicità su immobili vincolati, la normativa che tutela direttamente o indirettamente un immobile di valore storico artistico, debitamente riconosciuto tale mediante le procedure previste dalla legge, l'art. 50 del T.U. "Manifesti pubblicitari" recita testualmente:

"È vietato collocare o affiggere cartelli o altri mezzi di pubblicità sugli edifici e nei luoghi di interesse storico artistico o in prossimità di essi. Il soprintendente può autorizzare il collocamento o affissione quando non ne derivi danno all'aspetto, al decoro e al pubblico godimento di detti immobili.

Lungo le strade site nell'ambito e in prossimità di edifici o di luoghi di interesse storico e artistico è vietato collocare cartelli o altri mezzi di pubblicità, salvo autorizzazione rilasciata a norma dell'art. 23, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, previo parere favorevole della soprintendenza sulla compatibilità della collocazione o della tipologia dell'insegna con l'aspetto, il decoro e il pubblico godimento degli edifici o dei luoghi soggetti a tutela."

Questo particolare tipo di tutela presenta qualche analogia con il vincolo indiretto previsto dall'art. 49 del T.U.², nel senso che il bene tutelato viene protetto anche attraverso il suo ambiente esterno oltre che per se stesso in quanto "monumento".

7.3

Autonomia

¹ All'art. 166 "Norme abrogate" il T.U. abroga, le seguenti disposizioni legislative previgenti, delle quali, di seguito, si riportano solo le principali:

- Legge 1 giugno 1939 n. 1089 "Tutela delle cose di interesse artistico e storico"

- Legge 29 giugno 1939 n. 1497 "Protezione delle bellezze naturali"

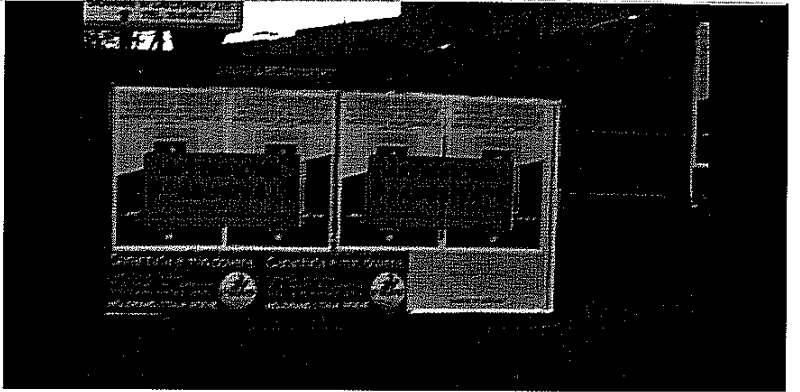
- Decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985 n. 431, ad eccezione dell'articolo 1-ter e dell'articolo 1-quinquies.

² A norma dell'art. 49 del T.U., il ministero, anche su proposta del soprintendente, ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità delle cose immobili soggette alla tutela artistica e storica, o che ne sia danneggiata la prospettiva e la luce o che ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. A proposito di questa disposizione si suole parlare di vincolo indiretto per dare evidenza al fatto che gli effetti giuridici dei provvedimenti in essa previsti, pur esplicandosi su beni diversi da quelli dotati di pregio artistico o storico, sono funzionalmente connessi al vincolo che grava su questi ultimi.

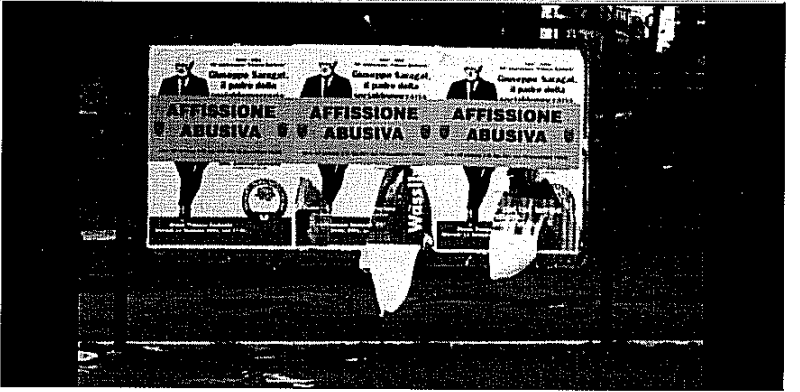
Viale Maresciallo Pilsudski-
C.so di Francia



Via Nola



Piazzale Manila



Autorità

SETTORE AMBIENTALE E PAESAGGISTICO

Parallelamente, per quanto concerne la disciplina ambientale e paesaggistica, a proposito dell'installazione dei cartelloni pubblicitari, l'art. 157 del T.U., (nell'abrogare quanto già disposto dalla legge n. 1497/39 art. 14 commi 1,2 e dal decreto legislativo n. 285/92 art. 23 commi 3, 4) dispone testualmente quanto segue:

1) Nell'ambito ed in prossimità dei beni ambientali indicati nell'art. 138 è vietato collocare cartelli ed altri mezzi pubblicitari se non previa autorizzazione della Regione.

2) Lungo le strade site nell'ambito e in prossimità dei beni indicati nel comma 1 è vietato collocare cartelli o altri mezzi pubblicitari, salvo autorizzazione rilasciata a norma dell'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, previo parere favorevole della Regione sulla compatibilità della collocazione o della tipologia dell'insegna con l'aspetto, il decoro e il pubblico godimento degli edifici e dei luoghi soggetti a tutela".

I beni indicati nell'art. 138 del citato T.U. (già individuati ai sensi della precedente legge n. 1497/39) sono i seguenti:

- a) Le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- b) Le ville, i giardini e i parchi, non tutelati a norma delle disposizioni del titolo I, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) I complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- d) Le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze.

I beni indicati nell'art. 146 del citato T.U. (già individuati nella legge n. 431/85) sono i seguenti:

- a) I territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) I territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sui laghi;
- c) I fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) Le montagne per la parte eccedente 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) I ghiacciai ed i circhi glaciali;
- f) I parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dai parchi;
- g) I territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;

h) Le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civili;

i) Le zone umide incluse nell'elenco previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica del 13 marzo 1976, n. 488;

j) I vulcani;

k) Le zone di interesse archeologico.

Il medesimo articolo del T.U. n. 490/99 dispone altresì che le disposizioni previste dal comma 1 non si applicano alle zone omogenee delimitate negli strumenti urbanistici come A e B ovvero nei Centri Storici ed, in generale, nelle zone di conservazione di superfici e volumi.

Per quanto concerne la disciplina da osservarsi nell'affissione e pubblicità nel Centro Storico cittadino, ovvero nella zona A di Piano Regolatore Generale come pure nelle zone B1 e B2 ad essa equiparate, vale quanto disposto dalla normativa vigente nella quale si vieta espressamente l'affissione di qualunque tipo di cartello pubblicitario. Sotto il profilo ambientale e paesaggistico poi, la tutela del territorio viene esercitata a vari livelli.

Al sensi della ex legge n. 431/85, meglio nota come legge Galasso, sono stati predisposti dalle diverse amministrazioni regionali i piani territoriali paesistici¹, i quali, alla stregua di

7.3

¹ I P.T.P. (piani territoriali paesistici) sono gli strumenti urbanistici preposti alla definizione dei diversi orientamenti della tutela, appunto paesistica, delle aree cui si riferiscono. Tali piani sono stati individuati ai sensi della legge n. 431/85 art. 1 bis come integrato dal precedente art. 1 articolato abrogato dal Testo Unico n. 490 del 27/12/1999 in vigore dal 1/1/2000. Le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con la specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali.

La legge 431/85, confermando le disposizioni già contenute ed applicate nel D.M. 21.9.1984 (noto come Decreto Galasso), dettava una serie di norme a carattere del tutto generale per alcune zone di particolare interesse ambientale sottoponendole al disciplinato della già citata legge di tutela 1497/39, rimandando poi, una classificazione più puntuale dei diversi orientamenti di tutela ai suddetti P.T.P.

Come è noto la pianificazione paesistica ha, per alcuni Piani, interessato sistemi territoriali omogenei sotto il profilo ambientale i quali includono, oltre che le aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29.6.1939, n. 1497, anche i territori limitrofi non sottoposti a specifico vincolo ambientale.

Va chiarito che nelle aree facenti parte dei suddetti sistemi territoriali è cogente la normativa generale e/o specifica, prevista nel Piano Paesistico, limitatamente alle zone sottoposte a vincolo paesaggistico sia per effetto del D.M. di cui all'art. 4 della legge 29.6.1939 n. 1497 e sia ai sensi degli artt. 1 (beni diffusi), 1/ter e 1/quinquies della legge 8.8.1985 n. 431. E' opportuno precisare che in tali zone eventuali opere edilizie o di trasformazione del territorio possono essere concesionate solo dopo il rilascio, da parte dell'Assessorato Urbanistica, Assetto del Territorio, della prevista autorizzazione ai sensi degli artt. 7, 11 e 14 della legge 1497/39.

Per le altre aree, comprese nei sistemi territoriali e non sottoposte a vincolo paesaggistico, la normativa paesistica prevista dal P.T.P. ha solo valore orientativo per le Amministrazioni preposte alla disciplina del territorio ed essa potrà essere utilizzata sia in presenza di nuovo vincolo di legge 1497/39 e sia nella sfesura di ulteriori strumenti di pianificazione territoriale previsti dalle leggi vigenti (Piani Territoriali di Coordinamento, Piani dei Parchi, Piani delle Comunità Montane, strumenti urbanistici comunali o loro varianti, ecc.).

veri e propri strumenti urbanistici, qualificano il territorio indicandone i relativi gradi di tutela: limitata, orientata, paesaggistica, integrale.

Di norma nei territori sui quali vigono i primi due gradi di tutela, sempre previa autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo e quindi in via primaria la Regione con subdelega ai Comuni, (Legge n. 59/95), ed in via surrogatoria le Soprintendenze per i Beni Ambientali ed Architettonici in qualità di organo periferico del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, può essere possibile la collocazione di impianti pubblicitari, fatte salve alcune condizioni ed in ottemperanza alle prescrizioni impartite dagli enti tutori.

Nella città di Roma, l'ente deputato al rilascio dell'autorizzazione è il Dipartimento X del Comune di Roma IV U.O. Area Autorizzazioni Paesaggistiche e Riqualificazione Urbana Servizio Procedimenti Istruttori (ex Area Gestione Autorizzazioni L. N.1497/39) il quale, con O. d. S. n. 318/96 è stato incaricato di svolgere le funzioni subdelegate dalla Regione Lazio con L.R. n. 59/95 dispositivo che, all'art 1, prevede appunto il rilascio dell'autorizzazione per la posa in opera di cartelloni o altri mezzi pubblicitari in aree vincolate quali beni paesaggistici ed ambientali.

REGIME SANZIONATORIO

Quanto alle sanzioni previste dalla disciplina attuale, l'articolo 30 della legge 7/12/1999 n. 472 recante "Interventi nel settore dei trasporti" ha aggiunto all'articolo 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 concernente il "Nuovo codice della strada" i commi 13-bis, 13-ter e 13-quater.

Il comma 13-bis dispone la rimozione dei mezzi pubblicitari privi di autorizzazione, rimozione da effettuarsi da parte dell'autore della violazione, previa diffida da parte dell'ente proprietario della strada che interviene in caso di inadempimento del diffidato.

In particolare il primo periodo del comma 13-ter recita testualmente "Non è consentita la collocazione di cartelli, di insegne di esercizio o di altri mezzi pubblicitari nelle zone tutelate dalle leggi 1 giugno 1939 n. 1089 e 29 giugno 1939 n. 1497, dal decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 e nella legge 6 dicembre 1991, n. 394 (oggi tutte leggi confluite nel già citato testo unico n. 490/99)".

In caso di inottemperanza al divieto è prevista la rimozione con le modalità del comma 13-bis.

Il comma 13-quater prevede invece la diretta rimozione da parte dell'ente proprietario, nei casi di cartelli o altri mezzi di pubblicità collocati su suolo demaniale o rientrante nel patrimonio dell'ente proprietario della strada, nonché nel caso in cui i cartelli stessi costituiscano pericolo per la circolazione.

Per quanto concerne l'installazione abusiva su aree vincolate, l'art. 165 del T.U. n. 490/99 prevede una serie di sanzioni di natura amministrativa, (pagamento di una somma da lire 250.000 a lire 5.000.000) oltre naturalmente, all'obbligo di rimozione a propria cura e spese e, in caso di inottemperanza, alla rimozione d'ufficio a spese dell'obbligato.

7.3

Autorità

8 L'Indagine sul territorio

8.1 Il monitoraggio di alcune vie significative e la comparazione tra pubblicità rilevata ed autorizzata

Il noto fenomeno dell'*abusivismo pubblicitario*, che oltre a costituire motivo di degrado dell'ambiente rappresenta un rilevante danno per l'erario comunale (per effetto del mancato versamento nelle casse del Comune dei Canoni di concessione e dell'Imposta di pubblicità gravanti sul materiale abusivamente esposto) è stato più volte oggetto di attenzione da parte della Stampa, di discussione in vari convegni e di una abortita ipotesi di soluzione rappresentata dal *Provedimento per il riordino dell'impiantistica pubblicitaria*.

Ciò nonostante, alla data della presente indagine nessun intervento ha risolto il problema, che permane della consueta gravità, né ha quantificato il relativo danno erariale provocato al Comune.

Proprio per la quantificazione di tale danno ha preso l'avvio l'indagine sul territorio promossa dall'Autorità, che ha consentito di conoscere, sia pure in linea di massima, la percentuale di impianti abusivi presenti sul territorio comunale ed i conseguenti riflessi sulle casse comunali.

La carenza di dati agli atti del Comune, ha reso necessaria l'individuazione di un criterio di indagine atto a porre a confronto le *reali esposizioni pubblicitarie* esistenti sul territorio con le *esposizioni regolarmente autorizzate* dal Comune; la metodologia d'indagine si è svolta mediante la scelta di alcuni campioni costituiti da assi viari ritenuti particolarmente significativi.

Su questi ultimi è stato eseguito il rilevamento di tutti gli impianti pubblicitari ed il successivo confronto delle risultanze con i pochi dati reperiti presso il Comune.

Le direttrici da assoggettare a monitoraggio sono state preventivamente individuate, nel rispetto della caratteristica sopra indicata, tra quelle più trafficate e precisamente:

- Via Appia Nuova
- Via Cristoforo Colombo
- Via Nomentana
- Via Olimpica e tratti intermedi
- Via della Pisana

I risultati dell'operazione, supportati da adeguata documentazione fotografica, hanno evidenziato un'*esposizione pubblicitaria complessiva* di **27.765** metri quadrati ed il successivo raffronto di tale dato con quelli relativi alle *esposizioni autorizzate dal Comune* ha consentito di valutare nel **69%** l'incidenza dell'*abusivismo* (pubblicità abusiva **19.136** metri quadrati contro **8.629** metri quadrati di autorizzata).



Piazza Euclide



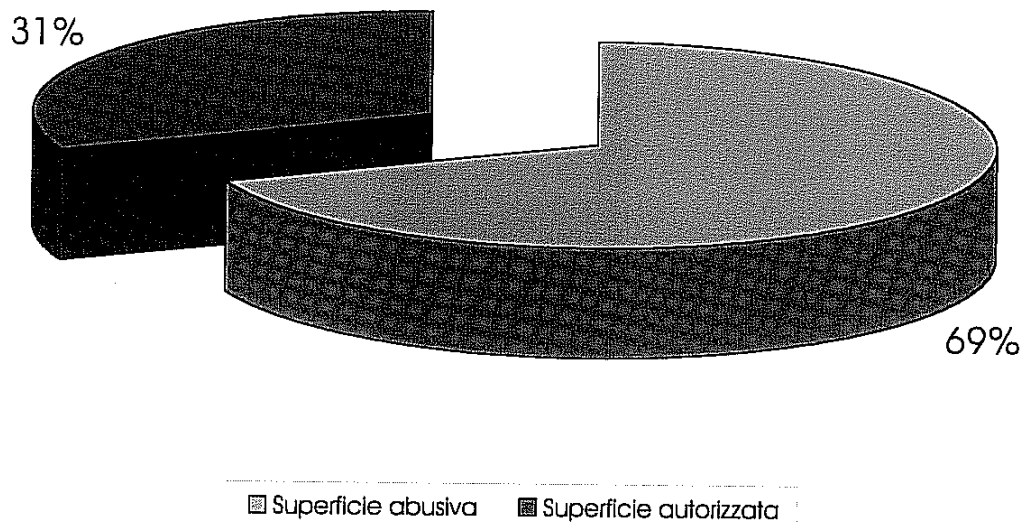
Viale Regina Elena



Viale del Parioli

Autorità

Rapporto tra la superficie degli impianti abusivi ed autorizzati



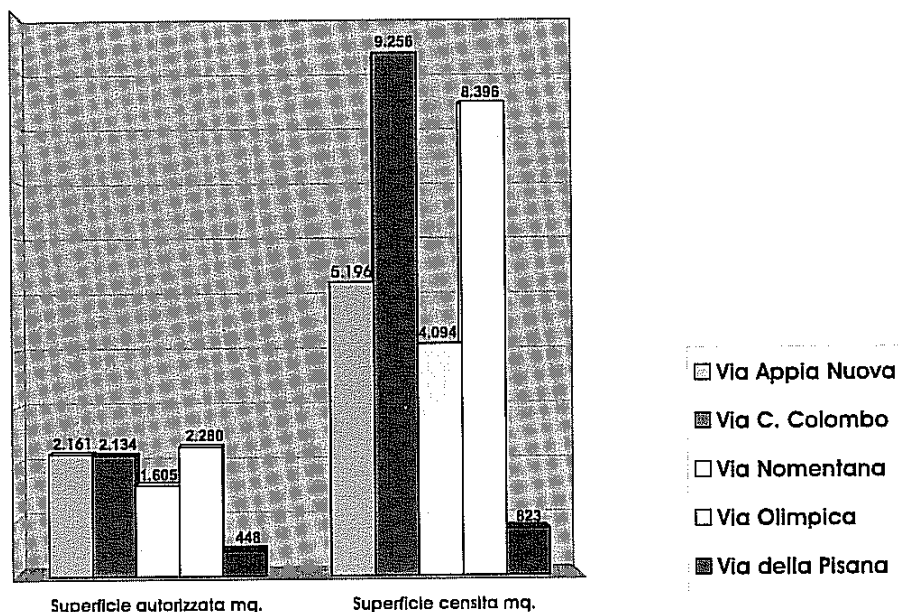
La distribuzione della pubblicità abusiva in rapporto a quella autorizzata nelle singole vie monitorate è sintetizzata nel prospetto e grafico seguenti:

Vie monitorate	Sup. rilevata mq.	Sup. autorizzata mq.	Sup. abusiva mq.
Via Appia Nuova	5.196	2.162	3.034
Via C. Colombo	9.256	2.134	7.122
Via Nomentana	4.094	1.605	2.489
Via Olimpica	8.396	2.280	6.116
Via della Pisana	823	448	375
Totali	27.765	8.629	19.136

8.1

Autorità

Confronto tra la superficie degli impianti abusivi ed autorizzati nelle singole vie monitorate



Di evidente interesse, per lo studio del fenomeno, il rapporto tra le fattispecie pubblicitarie installate, che vede la preminenza del formato "Poster m. 6x3", con **14.058 mq. abusivi contro 4.392 autorizzati**, dato che conferma il maggiore interesse della clientela per tale tipo di impianto; di minore interesse l'incidenza dell'abusivismo sugli impianti di formato minore, decisamente inferiore a quello del Poster, con una superficie abusiva di 5.078 mq. contro 4.237 di autorizzata.

L'eziologia della situazione, come emersa dal raffronto che precede, non può che ricondurre alla nota sofferenza dell'intero sistema gestionale del Settore pubblicitario ed alla sua connaturata crisi, espressa dall'inerzia dell'Ufficio Affissioni nel concepire ed attuare un valido sistema di controllo e repressione dell'abusivismo.

8.1

Autorità

9 Il degrado ambientale

Lo scopo della tutela è in generale, quello di preservare l'aspetto del territorio, il decoro del singolo immobile, l'aspetto di un ambito di particolare valenza storico-artistica, (via o piazza cittadina) il tutto al fine di garantire il corretto godimento del bene da parte del pubblico fruitore.

Il fenomeno dell'abusivismo è purtroppo dilagante anche nelle aree tutelate e/o protette; infatti, nelle zone prese a campione per l'indagine sul territorio cittadino, è emerso che la gran parte dei cartelli pubblicitari sono stati collocati del tutto abusivamente o con titoli illegittimi in quanto carenti del nulla osta dell'ente preposto alla tutela del vincolo, atto, come detto, di natura obbligatoria e vincolante.

Se da una parte il fenomeno dell'abusivismo in questo caso non crea danni irreversibili né danni diretti sull'immobile tutelato giacché è sufficiente la rimozione del cartello o del manifesto perché l'immobile o l'area torni al suo originario decoro, dall'altro la pubblicità abusiva determina un evidente degrado ambientale che va ad incidere proprio sulla godibilità dei beni tutelati con danni di ritorno di immagine non quantizzabili economicamente nell'immediato, ma che incidono negativamente sull'aspetto dell'intero ambito cittadino.

Come visto in precedenza, per il raggiungimento di tale fine la normativa vigente nella materia specifica ha previsto una serie di procedure limitative e di controllo atte a garantire una efficace gestione dell'attività inerente la collocazione di impianti pubblicitari: il problema nasce, come di consueto, nella mancata osservanza della disciplina prevista.

L'indagine sul territorio.

Come nei casi precedenti, la metodologia di indagine si è svolta con la scelta di alcuni campioni di zone ritenuti maggiormente significativi ovvero:

- Via Vilfredo Pareto

- Viale Maresciallo Pilsudski

- Via Olimpica, nel tratto compreso fra la collina Fleming e la collina di Monte Antenne.

Sono tutte zone vincolate sotto il profilo ambientale e paesaggistico.

Via Vilfredo Pareto.

La zona ove ricade l'asse viario in argomento è ricompresa nel P.T.P. n. 7 (Piano Territoriale Paesistico) ambito territoriale n. 15 noto come P.T.P. Vejo Cesano.

Nell'ambito di detto strumento la zona, classificata con la sigla TOB, è gravata da tutela orientata di tipo b.

Le norme tecniche del P.T.P. dispongono che tale tipo di tutela si esercita su aree che necessitano di opportune operazioni finalizzate al recupero ed al restauro ambientale.

Queste sono zone nelle quali i valori idrogeomorfologici, naturalistici, storico-archeologico-monumentali e panoramici, hanno un carattere di fragilità, parziale integrità o di degrado: richiedono, pertanto, particolari e specifici indirizzi di tutela.

Il P.T.P. per queste zone detta norme specifiche per orientare gli interventi sia fissi che mobili oltre che alla conservazione, anche alla riqualificazione, al restauro ambientale ed alla ricomposizione dell'unità e dell'integrità dei quadri paesistici.

In particolare la tutela orientata di tipo b si esercita in quelle zone ove il degrado è determinato da fenomeni di incongrua trasformazione, tanto ai margini quanto all'interno del sistema con l'obiettivo di recuperare alla fruibilità e godibilità porzioni omogenee di territorio di rilevante interesse e seriamente compromesse.

In particolare infine le norme impongono l'obbligo di alberare con opportune piantumazioni il margine della via Wilfredo Pareto come pure le zone edificate tra la Cassia e la Flaminia, per creare un'ideale schermatura arborea fra il costruito ed il paesaggio.

Il risultato è sotto gli occhi di tutti.

Lo schermo arboreo è in realtà costituito da un susseguirsi di cartelloni pubblicitari che di fatto precludono la fruizione ed il godimento della valle sottostante.

Viale Maresciallo Pilsudski.

La strada costeggia Villa Glori, zona ricompresa nel perimetro del P.T.P. n. 15 ambito territoriale n. 8 "Valle del Tevere" e contraddistinta con la sigla TI/11 ovvero una zona ove si esercita un tipo di Tutela Integrale.

Queste zone sono costituite da ville, parchi e giardini di valore paesistico a cui si aggiunge spesso anche quello storico monumentale dei manufatti architettonici in essi contenuti.

La Villa Glori ed anche il viale Maresciallo Pilsudski erano state dichiarate di notevole interesse ambientale e paesaggistico ai sensi della legge n. 1497/39 con D.M. del 5/12/1989 n. 10591.

Al fine di preservare la corretta fruizione del bene vincolato, la normativa prevede che ne sia assicurata innanzi tutto la corretta visuale.

Anche in questo caso il risultato è visibile.

Ciò che appare arrivando dal viadotto di Corso Francia è uno schermo continuo di poster pubblicitari talmente vicini l'uno all'altro da costituire un diaframma opaco che nasconde completamente la villa retrostante.

Via Olimpica nel tratto compreso fra la collina Fleming e la collina di Monte Antenne.

Anche questo tratto stradale è ricompreso nella perimetrazione del P.T.P. Valle del Tevere già citato ed è classificato come area Toa/6, ovvero zona dove si esercita il tipo di tutela orientata.

In queste aree le norme dettano un orientamento che, attraverso interventi di restauro ambientale, mira alla riqualificazione dei percorsi di rilevante interesse paesaggistico.

Anche in questo caso, l'abusivismo pubblicitario compromette notevolmente la fruizione della valle fluviale sottostante vanificando gli intenti dello strumento di tutela.

L'indagine svolta sui tre campioni illustrati, come meglio evidenziata dai grafici che seguono, ha dimostrato complessivamente per i tre campioni esaminati che, a fronte di 239,88 mq di pubblicità pittorica e di mq. 10,8 di pubblicità luminosa autorizzata, ne è stata rilevata mq. 2.392,5 di pittorica e mq. 28 di luminosa.

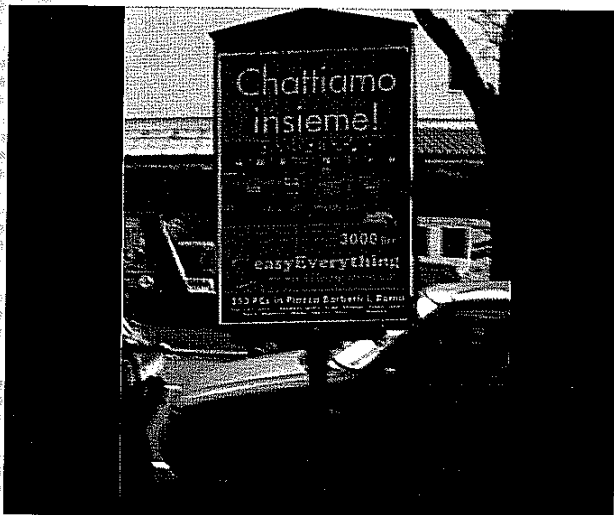
Per quanto concerne quella autorizzata, occorrerebbe valutare la legittimità attuale del titolo rilasciato verificando se per questo sia stato richiesto o meno il nulla osta di rito presso l'ente competente alla tutela del vincolo.

Fino al luglio del 1992 infatti era operativa la CAP (Commissione Affissioni e Pubblicità) la quale, a norma dell'art. 6 del Regolamento per l'applicazione del D.P.R. 26/10/1972 n. 639, si riuniva in seduta plenaria sia per pronunciarsi su argomenti che interessassero il Centro Storico sia per stabilire normativa di carattere generale relativamente agli impianti pubblicitari.

La composizione della CAP indicata nella deliberazione della Giunta Municipale n. 5857 del 28/10/1970, prevedeva fra i propri membri esterni fissi rappresentanti dell'allora Soprintendenza alle Antichità di Roma i quali esprimevano pareri circa l'opportunità o meno di installare impianti pubblicitari nelle zone vincolate.

Sia contemporaneamente che quando la CAP ha smesso di operare, sono stati istituiti gli altri strumenti di tutela, dei quali si è già detto.

Allo stato attuale non risulta che per gli impianti presenti nelle zone vincolate prese a campione sia stato richiesto alcun nulla osta.

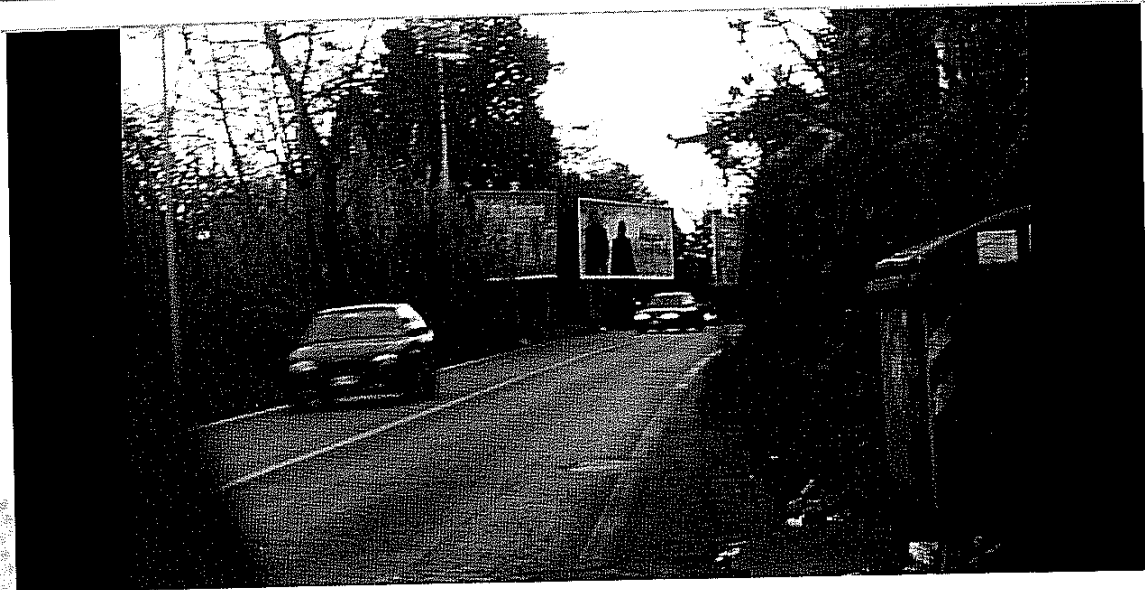


Via Appia Nuova
Esempio di "standard" tradizionale.



Via Sacro Cuore di Maria
Esempio d'impianto 2m x 2.

Area
vincolata
Via Pareto



Via Cortina
d'Ampezzo



Autorità

10 Il danno erariale

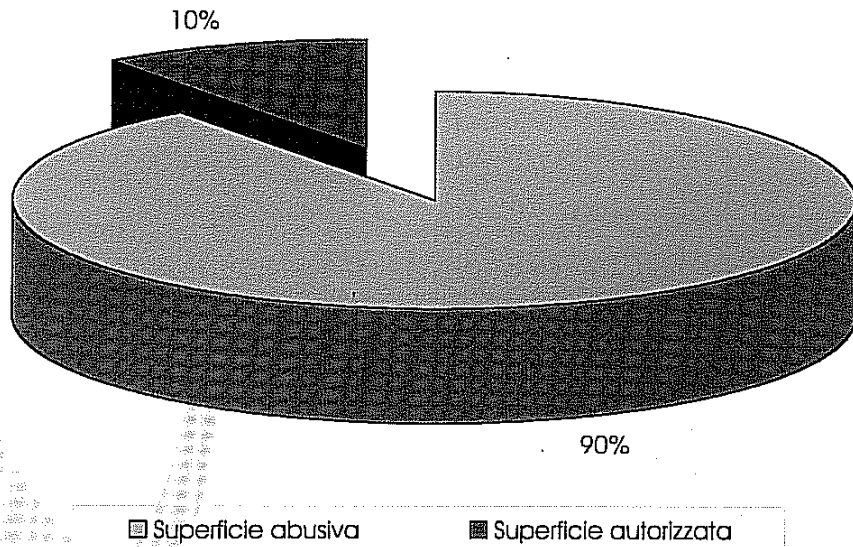
10.1 La minima risorsa annua del Settore ed il minore introito conseguito

Di ovvio interesse, nella presente indagine, l'esame della rispondenza dei dati di bilancio alla realtà e la conseguente quantificazione dell'eventuale *minor introito di diritti, canoni ed Imposta di pubblicità*.

A tal fine, sono stati esaminati i dati di bilancio relativi all'anno 1999, afferenti sia ai ricavi ottenuti in tale esercizio dalle *pubbliche affissioni* sia a quelli prodotti dall'applicazione dei *Canoni di concessione* e dell'*Imposta di pubblicità agli impianti privati* nonché a quelli di *Pubblica utilità concessi in uso a terzi*, di competenza del Servizio Affissioni e Pubblicità, sia a quelli prodotti dall'applicazione dell'*Imposta di pubblicità connessa agli esercizi commerciali*, di competenza delle varie Circoscrizioni.

L'indagine è stata tuttavia circoscritta alla sola gestione del Servizio *Affissioni e Pubblicità*, in quanto sostanzialmente collegato, a differenza delle *Circoscrizioni*, al noto fenomeno dell'*abusivismo pubblicitario* ed alla conseguente evasione di canoni e tributi.

Rapporto tra la superficie degli impianti abusivi ed autorizzati nelle zone assoggettate a vincoli ambientali e paesaggistici



10.1

Nel contesto così delineato, sono stati esaminati i ricavi per *Diritti di affissione*, per *Canoni di concessione* e per *Imposta di pubblicità* gravanti sugli *Impianti pubblicitari privati* e su quelli di *Pubblica utilità concessi in gestione a terzi*.

La scarsità, se non l'assenza, di dati relativi alla reale quantità di impianti affissionali presenti sul territorio ed alla reale superficie della pubblicità esposta nel territorio comunale (conseguenti a carenze organizzative ed alla mancata effettuazione di un censimento della pubblicità esposta) ha imposto all'Autorità l'adozione di un criterio di valutazione dei risultati economici del Settore fondato sul presupposto che il minimo valore della gestione sia commisurato alla somma dei gettiti annui derivanti dai diritti di affissione, dai canoni di concessione e dall'imposta di pubblicità.

Si tratta, ovviamente, di una tesi la cui fondatezza può essere confermata solo successivamente alla riorganizzazione dell'implantistica affissionale ed all'effettuazione di un accurato censimento della pubblicità fine a sé stessa, ma che ha il pregio di collocare in un plausibile ordine di grandezza il *Minimo gettito del Settore*.

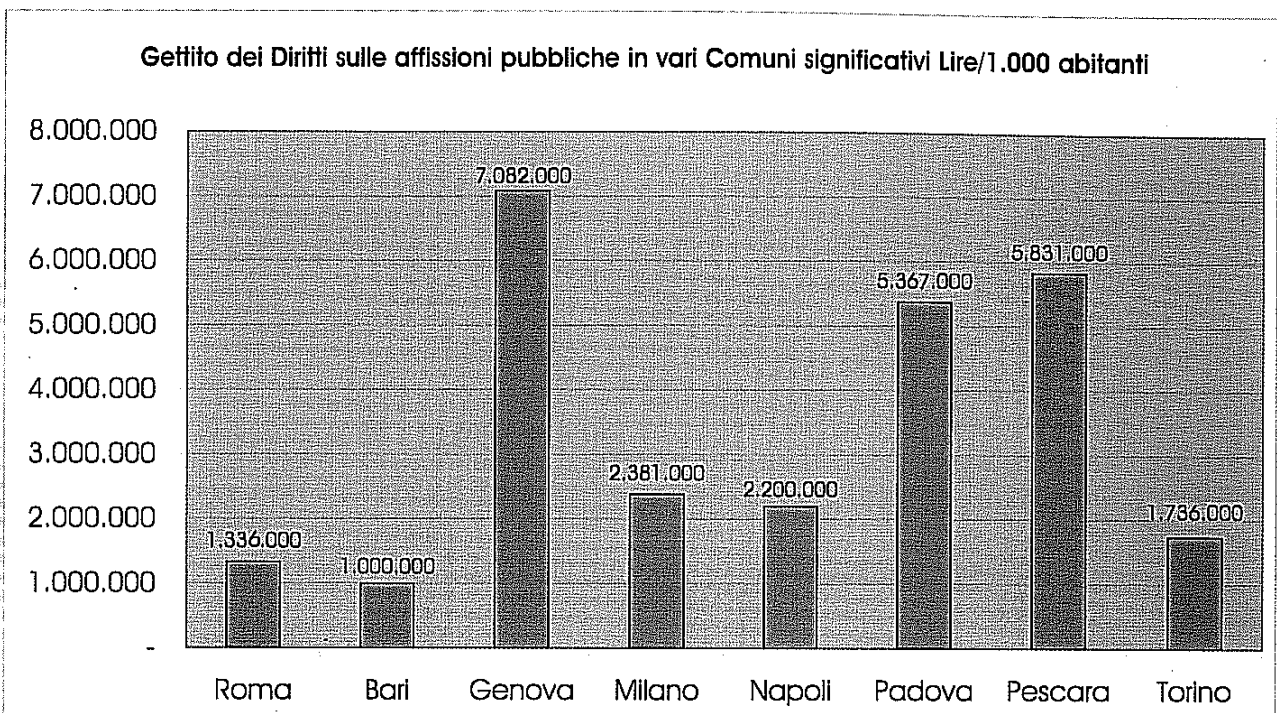
Ciò premesso, in relazione alla prima risorsa, e cioè ai *Diritti di affissione*, la ricordata scarsità di elementi in possesso dell'Autorità non ha consentito se non il raffronto tra il *Gettito Iscritto a bilancio 1999*, per complessive 3.608.930.720 Lire, e quello di altri Comuni di adeguata grandezza; comparazione che ha posto in evidenza una risultanza economica evidenziata dal prospetto che segue, di gran lunga sfavorevole al Comune di Roma, con un rapporto di *Diritti di affissione* incamerati pari a 1.336.000 lire/1.000 abitanti, contro la media di 2.927.000 Lire/1.000 abitanti.

Comune	N. Abitanti	Affissioni pubbliche Gettito consolidato anno 1999 Lire	Affissioni pubbliche Gettito consol./1.000 ab. Lire
Roma	2.700.000	3.608.930.720	1.336.000
Bari	400.000	400.000.000	1.000.000
Genova	641.000	4.540.000.000	7.082.000
Milano	1.368.000	3.258.000.000	2.381.000
Napoli	1.200.000	2.640.000.000	2.200.000
Padova	212.000	1.138.000.000	5.367.000
Pescara	115.570	673.944.312	5.831.000
Torino	945.000	1.641.000.000	1.736.000

10.1

Autorità

Il divario diviene viepiù evidente ove si confronti l'ammontare dei Diritti/1.000 abitanti incamerati a Roma con i Diritti/1.000 abitanti incamerati, nello stesso periodo, nei singoli Comuni precedentemente considerati e, in particolare, nei Comuni di Genova, Padova e Pescara, come si evince chiaramente dal grafico che segue.



Per completezza di informazione va tuttavia evidenziato che il gettito dei Diritti in argomento è commisurato alla gestione di un Servizio di affissione operante sul ridotto numero di impianti attualmente esistenti, di circa 28.000 metri quadrati - e quindi pari al 63% dei 48.000 previsti dal Regolamento - per cui non rappresenta la reale potenzialità dell'attività che, a regime, dovrebbe registrare un incremento di gettito del 37%, attestandosi sull'importo annuo di oltre 5.200.000.000 di Lire, pari ad un rapporto di 1.920.000 Lire/1.000 abitanti.

Quanto alla valutazione di congruità della seconda e più importante risorsa iscritta a bilancio, e cioè del Gettito annuo derivante dall'impiantistica privata e dalla concessione a privati di impianti di pubblica utilità, l'assenza di dati relativi alla reale superficie della pubblicità esposta nel territorio comunale, conseguente alla mancata effet-

10.1

Autorità

tuazione del censimento, ha anche qui imposto all'Autorità l'adozione di un *criterio di valutazione fondato sul presupposto che il minimo gettito annuo degli impianti debba essere quantomeno commisurato alla somma dei ricavi derivanti dall'applicazione dei Canoni di concessione e dell'imposta di pubblicità gravanti sulla superficie degli impianti posti a disposizione dei privati dal Regolamento.*

Si tratta anche qui di una tesi la cui fondatezza può essere confermata solo dalle risultanze di un accurato censimento ma che ha il pregio di collocare in un plausibile ordine di grandezza il *minimo gettito* del Settore.

Operativamente si è pertanto provveduto ad estrapolare dal Regolamento comunale il complesso delle *Superfici pubblicitarie previste come autorizzabili dal Comune* (e certamente utilizzate dai privati) e di quelle relative agli impianti di pubblica utilità concessi ai privati, suddividendole quindi in base alle fattispecie ed attribuendo a ciascuna di esse una percentuale in categoria normale ed una in categoria speciale; applicando infine alle superfici così classificate le relative tariffe e ricavando il *valore annuo* di ciascuna fattispecie, come riportato in dettaglio dai prospetti che seguono.

POSTER m. 6x3

(Impianti superiori 8, 5 mq)

IMPOSTA	Non luminosi	Categ. Norm.	Mq. 58.500	x	L/mq. 76.800	=	4.492.800.000
	Luminosi	Categ. Norm.	Mq. 4.500	x	L/mq. 115.200	=	518.400.000
					Totale	=	5.011.200.000
	Non luminosi	Categ. Spec.	Mq. 54.000	x	L/mq. 134.400	=	7.257.600.000
	Luminosi	Categ. Spec.	Mq. 9.000	x	L/mq. 172.800	=	1.555.200.000
					Totale	=	8.812.800.000
CANONE	Non luminosi	Categ. Norm.	Mq. 58.500	x	L/mq. 59.570	=	3.484.845.000
	Luminosi	Categ. Norm.	Mq. 4.500	x	L/mq. 153.510	=	690.795.000
					Totale	=	4.175.640.000
	Non luminosi	Categ. Spec.	Mq. 54.000	x	L/mq. 87.089	=	4.702.320.000
	Luminosi	Categ. Spec.	Mq. 9.000	x	L/ mq. 224.280	=	2.018.520.000
					Totale	=	6.720.840.000
					TOTALE GEN.	=	24.720.480.000

ALTRI IMPIANTI PRIVATI

IMPOSTA	Non luminosi	Categ. Norm.	Mq. 31.200	x	L/mq. 38.400	=	1.198.080.000
	Luminosi	Categ. Norm.	0	x		=	0
	Totale						=
	Non luminosi	Categ. Spec.	Mq. 31.200	x	L/mq. 95.600	=	2.982.720.000
	Luminosi	Categ. Spec.		x		=	0
	Totale						=
CANONE	Non luminosi	Categ. Norm.	Mq. 31.200	x	L/mq. 36.330	=	1.133.496.000
	Luminosi	Categ. Norm.	0	x		=	0
	Totale						=
	Non luminosi	Categ. Spec.	Mq. 31.200	x	L/mq 52.990	=	1.653.288.000
	Luminosi	Categ. Spec.	0	x		=	0
	Totale						=
TOTALE GEN.						=	6.967.584.000

STRISCIONI TRASVERSALI ALLE VIE E PIAZZE PUBBLICHE

IMPOSTA	Non lum.	Cat. Norm.	Mq. 3.000	x	L/mq/15gg. 38.400	N. cicli 12	=	1.382.400.000
	Luminosi	Cat. Norm.	0	x	0	0	=	0
	Totale						0	=
	Non lum.	Cat. Spec.	Mq. 3.000	x	L/mq/15gg 95.600	N. cicli 12	=	3.441.600.000
	Luminosi	Cat. Spec.		x	0	0	=	0
	Totale						0	=
CANONE	Non lum.	Cat. Norm.	0	x	0	0	=	0
	Luminosi	Cat. Norm.	0	x	0	0	=	0
	Totale						0	=
	Non lum.	Cat. Spec.	0	x	0	0	=	0
	Luminosi	Cat. Spec.	0	x	0	0	=	0
	Totale						0	=
TOT. GEN.						=	4.824.000.000	

10.1

Autorità

IMPIANTI DI PUBBLICA UTILITÀ CONCESSI A PRIVATI

IMPOSTA	Non luminosi	Categ. Norm.	Mq. 40.500	x	L/mq. 38.400	=	1.555.200.000
	Luminosi	Categ. Norm.	0	x		=	0
					Totale	=	1.555.200.000
	Non luminosi	Categ. Spec.	Mq. 40.500	x	L/mq. 95.600	=	3.871.800.000
	Luminosi	Categ. Spec.		x		=	0
					Totale	=	3.871.800.000
CANONE	Non luminosi	Categ. Norm.	0	x		=	0
	Luminosi	Categ. Norm.	0	x		=	0
					Totale	=	0
	Non luminosi	Categ. Spec.	0	x		=	0
	Luminosi	Categ. Spec.	0	x		=	0
					Totale	=	0
					TOTALE GEN.	=	5.427.000.000

La somma dei valori annui delle singole fattispecie sopraindicate evidenzia come l'importo di Lire 41.939.064.000, costituisca il *Minimo gettito annuo degli impianti privati e di quelli di Pubblica utilità concessi a privati*, previsti dal Regolamento:

Poster m. 6x3	Lire 24.720.480.000
Altri impianti privati	Lire 6.967.584.000
Striscioni trasversali	Lire 4.824.000.000
Impianti di pubblica utilità	Lire 5.427.000.000
Minimo gettito annuo imp. priv.	Lire 41.939.064.000

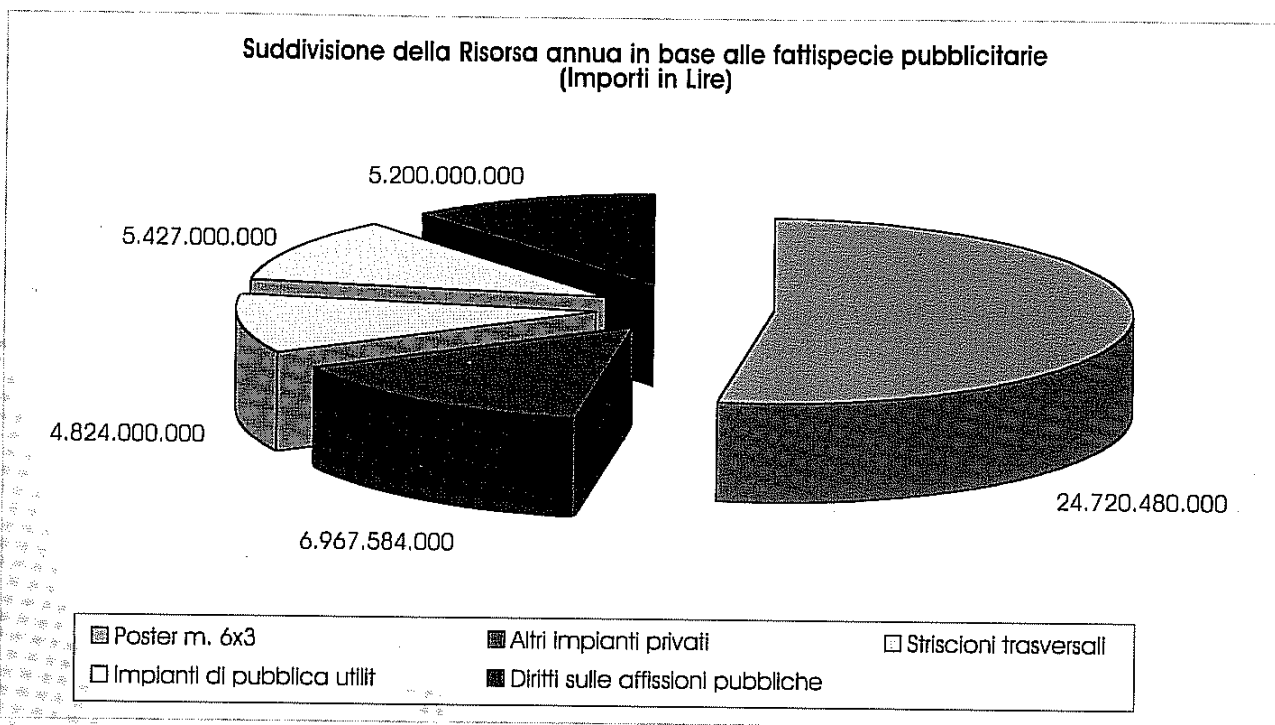
Importo questo, che addizionato di Lire 5.200.000.000 relative ai Diritti di affissione introitabili con la corretta gestione del Servizio, indica in Lire **47.139.064.000** la *minima Risorsa annua del Settore Affissioni e Pubblicità*.

Minimo gettito annuo Impianti priv.	Lire 41.939.064.000
Minimo gettito Affissioni pubbliche	Lire 5.200.000.000
Minima Risorsa annua	Lire 47.139.064.000

10.1

Autorità

Quanto all'incidenza del gettito delle singole fattispecie sulla *Risorsa annua* come sopra calcolata, il grafico che segue ne evidenzia le relative percentuali:



È da notare che il dato complessivo che precede risulterebbe tuttavia falsato se non si tenesse in debita considerazione l'incidenza dell'*abusivismo* massicciamente presente nello specifico settore della *Pubblicità fine a sé stessa*, rilevato nella misura del 69% e quindi pari a Lire 30.360.000.000; importo, quest'ultimo, che, addizionato a quello della Risorsa minima di Lire 47.139.064.000, determina in Lire 77.499.064.000 la *Risorsa reale* che il Comune dovrebbe ricavare annualmente.

Minima Risorsa annua complessiva	Lire	47.139.064.000
Canoni ed imposta di pubbl. evasi	Lire	30.360.000.000
Minima Risorsa annua complessiva	Lire	77.499.064.000

10.1

Autorità

A fronte dell'importo di Lire 77.499.064.000, risultano invece ascritte a bilancio 1999 Risorse per complessive Lire 21.408.799.370, così costituite:

Risorsa	Periodo	Importo
Imposta di pubblicità	Comp. 99	Lire 17.799.868.750
Diritti sulle pubbliche affissioni	Comp. 99	Lire 3.608.930.720
Risorsa totale a bilancio 1999	Competenza	Lire 21.408.799.370

L'importo di Lire 56.090.264.630, pari alla differenza tra la *Minima Risorsa annua complessiva* e la *Risorsa totale a bilancio*, rappresenta il *Minore introito* del Settore per l'anno 1999:

Minima Risorsa annua complessiva	Lire 77.499.064.000
Risorsa totale a bilancio 1999	Lire 21.408.799.370
Minore introito Serv. Aff. e Pubbl. 1999	Lire 56.090.264.630

Di particolare interesse, da ultimo, il raffronto tra il *Gettito consolidato dell'intero Settore pubblicitario*, costituito dalla somma dei ricavi del *Settore Affissioni e Pubblicità e delle Circostrizioni*, pari a Lire 39.408.799.370

Risorsa pubblicità Circostrizioni a bilancio 1999	Lire 18.000.000.000
Risorsa totale Serv. Aff. e Pubbl. a bilancio 1999	Lire 21.408.799.370
Totale Risorsa consolidata Settore public. 1999	Lire 39.408.799.370

e quello di altri Comuni di adeguata importanza, che evidenzia un rapporto *Risorsa/N. Abitanti* estremamente sfavorevole per il Comune di Roma, come dimostra il prospetto che segue:

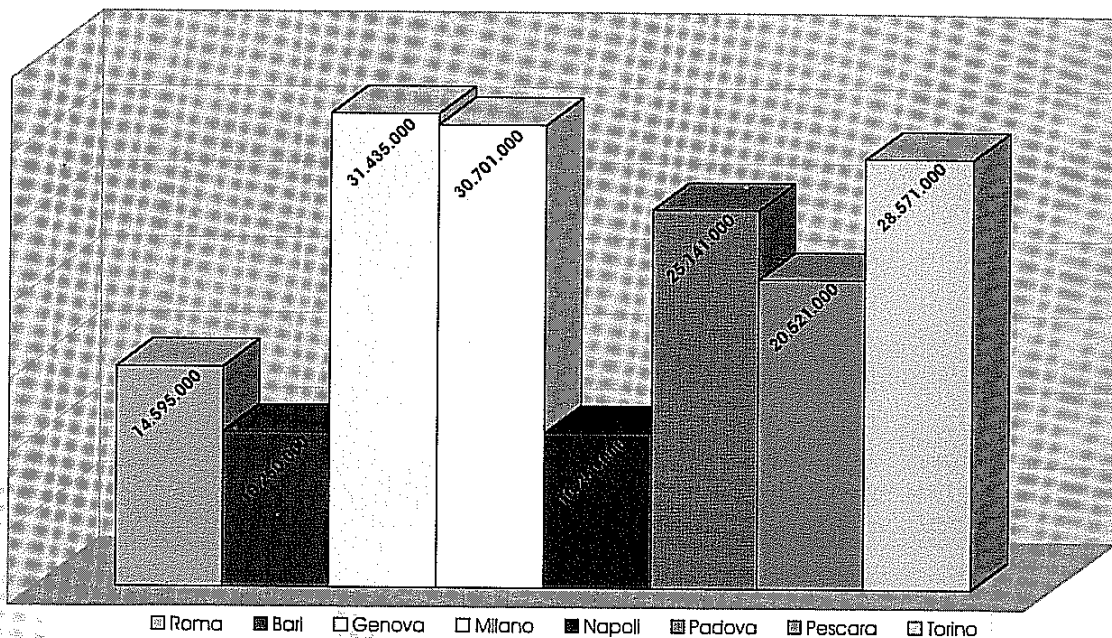
Comune	n. Abitanti	Gettito complessivo 1999 Lire	Gettito/1.000 abitanti 1999 Lire (Arrot.)
Roma	2.700.000	39.408.799.370	14.595.000
Bari	400.000	4.100.000.000	10.250.000
Genova	641.000	20.150.000.000	31.435.000
Milano	1.368.000	42.000.000.000	30.701.000
Napoli	1.200.000	12.300.000.000	10.250.000
Padova	212.000	5.330.000.000	25.141.000
Pescara	115.570	2.360.000.000	20.521.000
Torino	945.000	27.000.000.000	28.571.000

10.1

Autorità

ed ancor meglio il grafico seguente, che sottolinea come il Comune di Roma si ponga al sesto posto tra gli 8 Comuni esaminati, con ricavi pari a Lire 14.595.000/1.000 abitanti, contro 31.435.000 di Genova, 30.701.000 di Milano, 28.571.000 di Torino e 20.420.000 di Pescara; preceduta sola da Bari e Napoli, ambedue con un gettito/1.000 abitanti di Lire 10.250.000.

Confronto tra il gettito consolidato/1.000 abitanti del Settore pubblicitario di alcuni Comuni significativi (Importi in Lire)



Altrettanto interessante è osservare che ad un risultato opposto (e favorevole per il Comune di Roma) si addirebbe dal raffronto tra l'importo di Lire **39.408.799.370** (costituito dalla somma della *Minima risorsa annua complessiva* del Servizio Affissioni e Pubblicità e dalla *Risorsa Pubblicità delle Circoscrizioni*), e l'importo di Lire **95.499.064.000**, (**77.499.064.000 + 18.000.000.000**), quale realmente ritraibile da una corretta gestione del Settore pubblicitario.

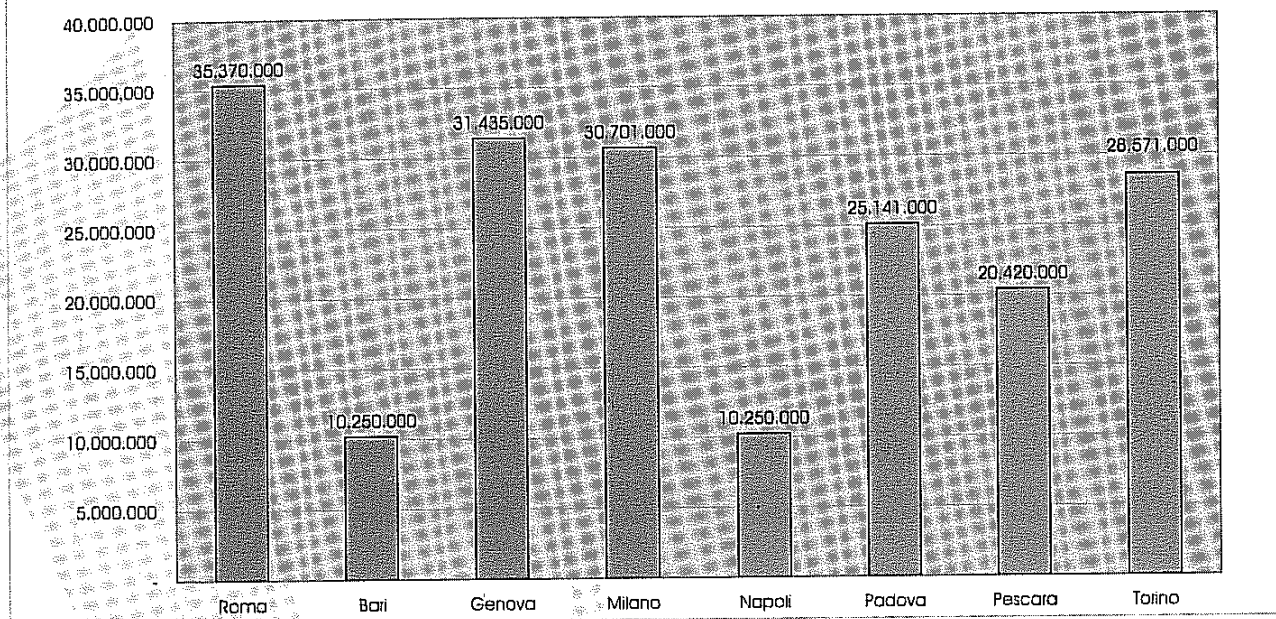
10.1

Autorità

Minima Risorsa annua compl. Serv. Aff. e Pubb.	Lire 77.499.064.000
Risorsa annua Pubblicità Circostrizioni	Lire 18.000.000.000
Risorsa annua ipotizzabile	Lire 95.499.064.000

Tale rapporto evidenzia come la *Risorsa annua* complessiva della Capitale si porrebbe in linea con quella dei comuni più efficienti, attestandosi sull'importo di Lire 35.370.000/1.000 abitanti.

**Confronto gettito teorico/1.000 abitanti
del settore pubblicitario di Roma con gettito consolidato di altri Comuni**



11 La procedura del c.d. riordino degli impianti pubblicitari.

11.1 Profili giuridici

La deliberazione comunale n.254 del 6 Novembre 1995 approvava il Piano Generale per il riordino degli impianti pubblicitari, prevedendo un procedimento amministrativo, di carattere straordinario, in grado di poter disciplinare i rapporti già costituiti o in via di formazione, all'indomani della riforma di settore operata attraverso il D.Lgs.507/93 e del regolamento comunale, approvato con deliberazione n.289 del 19 Dicembre 1994.

In sostanza, il c.d. riordino ha come oggetto la verifica delle concessioni e delle autorizzazioni rilasciate entro il 31 Dicembre 1993 e l'esame delle istanze per nuove concessioni ed autorizzazioni, spostamento o trasferimento degli impianti pubblicitari presentate entro il 31 Dicembre 1994. La finalità di tale lavoro è quella di procedere ad un'aggiornamento degli impianti pubblicitari esistenti sul territorio comunale ed al rinnovo pluriennale delle concessioni e autorizzazioni, sempre che risulti comprovata la assoluta regolarità amministrativa, comprendente anche la sanatoria di eventuali situazioni debitorie per oneri tributari o concessori.

L'istanza per ottenere la rinnovazione del rapporto, inizialmente, ex art.30 del reg. com., doveva essere presentata entro 90 gg. dall'approvazione delle norme di dettaglio sul procedimento; successivamente la deliberazione n.4103 del 26 Novembre 1996 prorogava il termine di presentazione della domanda di riordino fino al 30 Dicembre 1996. Finalmente, la deliberazione n.1689 del 9 Maggio 1997 approvava la disciplina del procedimento di riordino. L'art.3, però, stabiliva che, pur rimanendo fermo il termine del 30 Dicembre 1996, tuttavia il Servizio Affissioni e Pubblicità si incaricava di trasmettere una comunicazione di invito alla presentazione della domanda di riordino a tutti i titolari di concessioni o autorizzazioni che avessero provveduto alle contribuzioni dell'imposta, della tassa e del canone per l'anno 1997. Solo, dunque, con la deliberazione n. 95 del 11 Febbraio 2000 si affidava ad una società mista, la Gemma S.p.A., l'incarico di verifica delle vecchie concessioni ed autorizzazioni, dando inizio concretamente alla procedura di riordino.

Questa lunga cronologia del tormentato e spesso contraddittorio iter della procedura di riordino amministrativo del settore è necessaria per comprendere le conseguenze che inevitabilmente si sono prodotte: l'inerzia, ma, ancora di più, l'inadempimento dell'amministrazione ha lasciato segni tangibili proprio su quella trama di rapporti, già malati, che l'amministrazione ha dimenticato di curare a dovere, pur sapendo dell'urgenza della procedura di soccorso, permettendo, quindi, ad operatori privati poco scrupolosi di sfruttare tutti i relativi vantaggi. L'Amministrazione, consentendo la presentazione delle domande di rinnovo fino al 9 maggio 1997, data di approvazione della predetta deliberazione n° 1689 ha, seppure in via implicita, **prorogato di fatto** le concessioni e le autorizzazioni rilasciate entro il 31/12/1993, imponendo, però, ai relativi titolari il pagamento dell'imposta, nonché delle tasse e canoni dovuti almeno fino al 1997.

Rimandando a più riprese la chiusura della fase di iniziativa del procedimento di riordino, l'amministrazione ha mantenuto in vita tutti i precedenti rapporti, protrahendo nel tempo, con la posticipazione a un momento successivo, il termine finale di quei provvedimenti, concessioni ed autorizzazioni, ad efficacia durevole.

Si tratta evidentemente di proroga, dal momento che si presuppone che il rapporto non si sia ancora esaurito; infatti, una volta scaduto il termine finale, l'efficacia del provvedimento non può essere prorogata, ma solo rinnovata.

Pertanto, in ordine a questa seconda evenienza, il precedente titolare del rapporto, se ricorrono determinate condizioni, si trova ad avere una posizione di preferenza, o addirittura di insistenza.

Si produce una rinnovazione, che rappresenta un provvedimento amministrativo innovativo mediante il quale si apre un nuovo rapporto eguale al precedente nel suo oggetto principale.

Questo dovrebbe essere l'atto conclusivo della procedura di riordino, a condizione che siano state rispettate le prescrizioni normative. A tal proposito, l'art.30, 3° comma del reg.com. prevede per il rinnovo delle concessioni alla installazione di impianti pubblicitari che il titolare dimostri di essere in regola con i pagamenti dell'imposta sulla pubblicità e dei relativi canoni, non ancora caduti in prescrizione, e, ove moroso, dimostri di avere sanato l'inadempienza o di sanarla nei tempi stabiliti dall'amministrazione.

L'art.9, 1° comma, lett.c) della procedura di riordino, insiste sullo stesso punto, prescrivendo fra le condizioni, quella della regolarizzazione degli omessi pagamenti entro 30 gg. dal ricevimento del prospetto di liquidazione del Servizio Affissioni e Pubblicità, fatta salva la possibilità di produrre entro lo stesso termine idonea fideiussione a garanzia dell'estinzione. Altrimenti è previsto categoricamente che la domanda di riordino debba essere respinta. Ne risulta che la regolarità della posizione contributiva, con la sanatoria delle precedenti pendenze debitorie, soprattutto con riferimento all'intero arco di tempo in cui non si è potuta svolgere la procedura di riordino, ovvero fino al 1997, assume valore di imprescindibile presupposto ai fini dell'ottenimento del rinnovo della concessione o autorizzazione.

L'esatto e regolare passato contributivo costituisce quasi il sostanziale *placei* della futura concessione o autorizzazione.

Altra condizione di notevole rilievo, come dimostra il presente studio, è rappresentata dalla rimozione di tutti gli impianti pubblicitari non suscettibili di regolarizzazione, perciò anche di quelli abusivi, provvedendo a dimostrare il pagamento delle somme comunque dovute per l'imposta sulla pubblicità e per la tassa e l'indennità di occupazione del suolo pubblico (ai sensi dell'art. 9, 1° comma lett. d. della Deliberazione n° 1689/97 e dell'art. 30, 3° comma del Reg. comunale).

Anche il mancato rispetto di questa norma comporta il rigetto automatico della domanda di rinnovo.

Quanto alla sua efficacia nel tempo, giova ricordare che la rinnovazione non è, di regola, provvedimento amministrativo ad effetto retroattivo.

Il principio accolto da dottrina e giurisprudenza è che il provvedimento amministrativo non possa essere di regola retroattivo.

La regola enunciata, di carattere per altro generalissimo (art. 11 delle preleggi), appare essere diretta manifestazione del principio di legalità.

Il momento in cui gli effetti si producono, o iniziano a prodursi, coincide di regola con il momento di perfezionamento dell'atto giuridico. Ciò non toglie che vi siano atti amministrativi retroattivi in ottemperanza di norme apposite, di un precedente provvedimento della stessa autorità o per la loro stessa natura, tra i quali meritano attenzione i provvedimenti amministrativi di secondo grado, e segnatamente, la ratifica, la regolarizzazione e l'annullamento.

La rinnovazione, però, non può essere compresa tra i provvedimenti di secondo grado: essa è provvedimento conclusivo di un procedimento amministrativo che interviene su un precedente rapporto costituito tra amministrazione e privato.

È, dunque, espressione della stessa potestà dell'amministrazione in base alla quale è stato adottato l'atto costitutivo del rapporto; infatti gli interessi pubblici che si tutelano e si valutano sono gli stessi, anche se con diversa intensità o complessità.

Si delinea, così, più chiaramente la situazione amministrativa passata e presente: dopo aver prorogato di fatto i rapporti già posti in essere a causa delle lungaggini che ha dovuto patire la procedura di riordino prima del suo varo, l'amministrazione procederà ora, verificando attentamente il rispetto delle condizioni prescritte, tra le quali in particolare quelle sopra illustrate, a rinnovare con nuovo provvedimento i rapporti ormai scaduti.

111

Autorità

11.2. modalità e tempi di attuazione della Procedura

Con l'approvazione del regolamento Affissioni e Pubblicità di cui alla Deliberazione consiliare n. 289 del 19 dicembre 1994, il Consiglio Comunale ebbe a disporre, nell'art. 30 (Norme finali e transitorie), una speciale procedura per il rinnovo delle "Concessioni" e delle "Autorizzazioni" pubblicitarie esistenti alla data del 31.12.1993.

Con la successiva Deliberazione n. 254 del 6.11.1995 venivano meglio precisate regole e condizioni per il "riordino" degli impianti pubblicitari, demandando alla Giunta Comunale il compito di darvi attuazione con l'emanazione di una apposita Deliberazione (la n. 1689 del 9.5.1997), contenente in dettaglio le modalità di procedimento.

Intendimento dell'Amministrazione comunale era quello di pervenire, tramite l'esperimento della speciale e straordinaria iniziativa in questione, alla normalizzazione del Settore con la partecipazione degli operatori pubblicitari, i quali avrebbero dovuto presentare (entro la data del 31.12.1996, successivamente spostata al 9.5.1997), *autodenuncia* delle "Concessioni" acquisite entro il 31.12.1993 per impianti collocati su suolo pubblico e delle "Autorizzazioni" conseguite per impianti collocati su proprietà privata, corredate dalla documentazione probatoria del titolo, del versamento eseguito a titolo di imposte e canoni, nonché dalla sottoscrizione di un atto di Impegno a sanare eventuali posizioni debitorie ed a rimuovere eventuali impianti non in regola; il tutto quale condizione per ottenere il rinnovo per un periodo quinquennale dei titoli concessori ed autorizzati attribuiti, sino ad allora di durata annuale.

Veniva altresì stabilito che, in occasione del "Riordino", l'Amministrazione avrebbe provveduto all'esame delle istanze per nuovi impianti, acquisite agli atti del Comune in data anteriore al 31.12.1994 ed ancora giacenti inerte; per le quali i soggetti dichiarassero di avere ancora interesse ad avere risposta.

La procedura del "Riordino" veniva avviata con l'acquisizione al Protocollo del Servizio Affissioni e Pubblicità delle istanze e della documentazione prescritta e con l'inserimento, affidato ad una ditta specializzata, delle informazioni in un Software fornito dalla Soc. CAPGEMINI.

Non essendo tuttavia stato dato inizio all'istruttoria delle pratiche ed alla verifica della documentazione per l'immobilismo dell'Amministrazione comunale che si protrarreva, per oltre quattro anni, fino ai primi mesi dell'anno 2000, si verificava il devastante effetto di incoraggiare oltre ogni limite la pratica dell'installazione di impianti abusivi da parte delle aziende pubblicitarie prive di scrupoli, con ulteriori ingenti danni per l'erario comunale.

Nell'anno 1999 si è avuta la costituzione della GEMMA, Società per azioni a capitale misto tra Comune di Roma, Italia Lavoro ed un Raggruppamento di imprese private, finalizzata a svolgere attività di supporto al Comune in diversi settori: definizione dei condoni edilizi, aggiornamento del catasto edilizio urbano e recupero di tributi.

Con Deliberazione della G.C. n.95 del 11.02.2000 e con la sottoscrizione della Convenzione in data 3.05.2000 la GEMMA S.p.A. veniva incaricata di dare attuazione, sia pure a distanza di circa quattro anni dalla data originariamente prevista, alla procedura di *riordino*, con l'impegno di esaurire la stessa entro 90 giorni lavorativi decorrenti

dall'inizio dell'attività. Risulta che l'analisi delle pratiche è iniziata nel mese di novembre 2000, essendosi reso necessario provvedere preliminarmente all'ultimazione dell'inserimento nel programma informatizzato della documentazione del riordino.

Veniva altresì affidato alla predetta Società il compito di eseguire sul territorio, entro il termine di 120 giorni lavorativi, il censimento a tappeto di tutte le installazioni pubblicitarie abusive, intendendosi per tali tutte quelle escluse dal riordino perché prive dei titoli richiesti.

Lo svolgimento delle operazioni affidate alla GEMMA S.p.A. dovrebbe quindi coincidere con la volontà dell'Amministrazione Comunale di pervenire in tal modo alla normalizzazione del settore, con l'individuazione delle posizioni legittime da rinnovare e di quelle abusive, finalmente -e per la prima volta - rilevate ad una ad una, fotografate, posizionate su una planimetria particolareggiata, riportate su apposita scheda segnaletica, quest'ultima da consegnare agli Uffici comunali per l'immediata attivazione della procedura di rimozione.

Tale passaggio, accompagnato dall'attività di accertamento per il recupero delle somme evase, è da considerarsi necessario e propedeutico ai successivi interventi dell'Amministrazione che, secondo principi fissati nella Deliberazione consiliare n. 254 del 6.11.1995, dopo la redazione dei Piani particolareggiati della pubblicità, potrà completare il programma di riorganizzazione del Settore, fissando criteri e modalità per la distribuzione degli spazi fra gli operatori pubblicitari.

Il rinvio delle operazioni di riordino, di cui si è visto l'inizio con l'intervento di GEMMA S.p.A. solo nel mese di Giugno 2000, rispetto all'originaria previsione del 1997, pone, ad avviso di questa Autorità, alcune problematiche che rischiano di vanificare gli effetti della procedura e, quanto meno, richiedono un intervento dell'Amministrazione Comunale per fornire chiarimenti sulla portata di alcune disposizioni contenute nelle Deliberazioni nn. 289/94, 254/95 e 1689/97.

In particolare, tre argomenti meritano attenzione.

1) Poiché è previsto il rinnovo quinquennale delle concessioni che a seguito dell'istruttoria risultino in regola con tutte le prescrizioni e cioè *esistenza del titolo autorizzativo, conformità dell'impianto all'autorizzazione, regolarità dei pagamenti, rimozione degli impianti abusivi posti in essere dallo stesso soggetto*, si pone la necessità di determinare se il quinquennio di rinnovo debba ricondursi al periodo 1997/2001 (termine che sarebbe scaturito dalla immediata definizione della procedura di riordino) ovvero se debba invece riferirsi al periodo 2000/2005, termine cioè in coincidenza con la definizione attuale della procedura.

È evidente come le conseguenze di tale determinazione incidano direttamente sulla possibilità, per il Comune, di dare corso alle successive fasi di riassetto, redazione dei Piani particolareggiati e assegnazione degli spazi, con effetto dal 2001 o dal 2005.

2) Essendo compreso, tra le condizioni poste per il rinnovo delle concessioni, il requisito della sottoscrizione, da parte dei soggetti interessati, di un atto di impegno a sanare le eventuali posizioni debitorie riguar-

11.2

Autorità

danti Imposta di pubblicità, TOSAP e canoni relativi alle annualità non ancora cadute in prescrizione all'epoca dell'adozione della Deliberazione datata 9.5.1997, relativa al "Riordino" (e precisamente, Imposta di pubblicità anni 1995/1996, TOSAP anni 1994/1995/1996 e Canoni anni 1992/1993/1994/1995/1996) e posto che la definizione odierna della procedura imponga comunque la verifica dei pagamenti fino all'anno 2000, si pone il problema di chiarire quale valore assuma, allo stato, l'"Atto di Impegno" allegato all'istanza presentata entro il 9.5.1997, considerato che, ove il soggetto interessato non assumesse all'impegno ed il Comune fosse costretto a recuperare le morosità utilizzando i mezzi forniti dal legislatore, non potrebbe oggi instaurare alcuna azione per il recupero degli importi relativi alle annualità arretrate, prescritti per decorrenza di termini.

Infatti, è noto che per quanto concernente:

- a) l'Imposta di pubblicità (Art. 10, D.lgs. n. 507/93), il termine per la notifica dell'Avviso di accertamento è di due anni dal momento dell'esposizione pubblicitaria;
- b) la TOSAP (Art. 51, D.lgs. 507/93), il termine è di tre anni dal momento dell'occupazione del suolo pubblico;
- c) il Canone, costituendo entrata patrimoniale, il termine di prescrizione è invece quinquennale.

È ben vero che il Comune avrebbe la possibilità di rifiutare il rinnovo delle concessioni ai soggetti inadempienti, i quali si trovano però di fatto ad avere già usufruito degli impianti per ben quattro anni oltre la data fissata per la definizione della procedura, per cui l'unico vero danno verrebbe arrecato alle casse del Comune.

Si tratta allora di verificare se l'"Atto di Impegno" possa assumere il valore di una obbligazione civilistica e non puramente tributaria e conferisca quindi la possibilità al Comune di esperire apposita azione dinanzi al Giudice Ordinario, beneficiando del più lunghi termini di prescrizione.

- 3) Nell'ambito della procedura di riordino, come già detto, il Comune ha inteso dare risposta alle istanze per l'ottenimento di nuove autorizzazioni presentate fino al 31.12.1994, tuttora giacenti presso il servizio Affissioni e Pubblicità e non ancora evase.

Si tratta, a quanto pare, di circa n. 23.000 impianti in attesa di giudizio, che otterranno l'autorizzazione se risulterà agli atti l'esistenza delle istanze, corredate dalla documentazione tecnica e se le posizioni saranno ritenute conformi alle regole fissate dal vigente regolamento Affissioni e Pubblicità.

Il problema, ad avviso di questa Autorità, è nella definizione di precise regole (delle quali non v'è traccia nella deliberazione del Riordino) per l'esame delle pratiche, specie in presenza di talune fattispecie particolari, quali, ad esempio:

- a) La mutata situazione dei luoghi rispetto a quella in essere alla data dell'istanza, che potrebbe risalire anche ad epoca remota;

b) La possibilità che una stessa posizione risulti oggi già assegnata ad altro soggetto che abbia ottenuto l'autorizzazione a seguito di istanza presentata ed accolta successivamente alla data di quella in esame e, quindi, in violazione del diritto di priorità.

Ultima considerazione, che potrebbe indurre a riflettere sulla possibilità di dare corso alle pratiche in questione, scaturisce dall'opportunità di evitare che il carico pubblicitario degli impianti venga ulteriormente aggravato dal rilascio di tali nuove autorizzazioni e ciò in palese contrasto con l'attuale esigenza di pervenire ad una drastica riduzione dei manufatti pubblicitari presenti sul territorio.

112

Autorità

12 Ipotesi di soluzione

12.1 Forma di gestione del Servizio pubblico e definizione della Procedura di riordino

Al termine di questa indagine conoscitiva sulla reale situazione delle affissioni e della pubblicità, occorre anche, sulla base dei dati numerici e delle disfunzioni procedurali riscontrati, giungere ad analizzare il profilo concretamente propositivo per un settore bisognoso di essere amministrato con spirito innovativo.

L'esame compiuto ha evidenziato come la causa primaria della grave inefficienza amministrativa, caratterizzante il servizio, sia da ricercare a monte, e, cioè, nella scelta dell'autorità comunale circa la sua forma organizzativa di gestione, che si può con sicurezza affermare insoddisfacente e anacronistica. È illusorio, infatti, per il Comune di Roma credere di poter assicurare alla collettività la cura e la realizzazione degli interessi pubblici propri di questo settore, affidandosi ad una struttura interna contrapposta ad una sterminata quantità di operatori privati abusivi, da sempre liberi di poter operare in un territorio immenso e vincolato, perché ricco di beni culturali ed ambientali, ma ancora da monitorare e suddividere per giungere ad una sua ottimale e razionale utilizzazione.

Si tratta di uno scontro impari, per la disfunzione amministrativa, aggravata da una scarsa disponibilità di uomini e di mezzi, che vede quotidianamente l'Amministrazione soccombere e al contrario proliferare continuamente la pubblicità abusiva, che turba pesantemente l'ordinato svolgimento della pubblicità autorizzata, senza portare alcun introito economico nelle casse comunali.

La legislazione vigente, però, offre la possibilità di sanare tale stato di cose: la L. 142/90 recepita nel Titolo V del T.U.E.L. concede agli enti locali, infatti, la possibilità di scelta, specificando le ragioni di pubblico interesse, della forma organizzativa appropriata per la gestione delle attività di cui l'ente risulta titolare d'esercizio.

Le modalità organizzative contemplate dalla norma per la gestione dei servizi pubblici sono cinque.

Occorre, però, distinguerle per caratteristiche strutturali: le prime due, gestione in economia e mediante concessione a terzi non comportano per l'Ente Locale la costituzione di strutture organizzative proprie, come le altre tre, l'azienda speciale, l'istituzione e la società per azioni o a responsabilità limitata.

L'art. 18, D.Lgs. n.° 507/93 impone espressamente ai Comuni con popolazione superiore ai tremila abitanti l'istituzione di un Servizio di Pubbliche Affissioni.

La gestione del servizio di accertamento e di riscossione dell'imposta sulla pubblicità e delle pubbliche affissioni è gestita in forma diretta, ma il Comune, secondo quanto è disposto dall'art. 25 dello stesso testo normativo, ove lo ritenga più conveniente sotto il profilo economico e funzionale, può anche affidare il servizio in concessione ad apposita **azienda speciale**, di cui all'art. 22, 3° comma, lett. c), L. 142/90 ora ARTT. 114 e 115 del T.U.E.L., previa apposita deliberazione comunale.

Si deve, però, ricordare che l'art. 53, 4° comma del D.Lgs. n.° 446/1997 ha espressamente abrogato gli articoli da 25 a 34 del D.Lgs. 507/93, disponendo, al fine di assicurare il possesso dei requisiti tecnici, finanziari e morali,

l'istituzione presso Il Ministero delle Finanze dell'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni. In attesa, dunque, dell'istituzione di questo albo non rimane che incominciare a vagliare alcune ipotesi, di futura realizzazione, che la legge permette di sviluppare per meglio gestire e ottimizzare i servizi pubblici locali.

Una di queste è proprio l'**azienda speciale**, definita dalla legge come "ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale" (art.23, L.142/90 ora art. 113 del T.U.E.L.).

Caratteristiche queste che conferiscono all'azienda speciale la qualifica di **ente pubblico economico**, sottolineando sempre, però, la sua strumentalità rispetto all'ente locale.

Come si è detto, infatti, si tratta di una struttura organizzativa propria dell'ente creatore, una sua *longa manus* di natura imprenditoriale.

Rientra, dunque, nell'ambito della vasta categoria di enti ausiliari, come **ente strumentale**, cioè ente che degli enti non ha che la forma esteriore, perché nella sostanza è un ufficio dell'ente principale, al quale, solo per ragioni tecniche e di convenienza amministrativa, si è creduto opportuno dare autonomia e personalità giuridica, personalità di cui le vecchie aziende municipalizzate non godevano.

Si può affermare che l'ente strumentale rappresenta funzionalmente un **esecutore tecnicamente attrezzato** delle decisioni amministrative adottate dall'ente principale, di cui deve solo limitarsi a realizzare i provvedimenti emessi.

La relazione di strumentalità con l'azienda speciale si concretizza, anche per gli oneri al cui adempimento è tenuto l'ente locale, quali il conferimento del capitale di dotazione e la copertura degli eventuali costi sociali (art.23, 6° comma, L.142/90 ora art. 113 del T.U.E.L.).

Come prevede la norma, l'azienda speciale ha personalità giuridica per soddisfare la necessità di dare all'azienda una maggiore libertà negoziale, diventando così parte attiva nella cura e gestione del rapporto pubblico sorto mediante autorizzazione o concessione di cui rimane titolare l'ente locale.

Libertà negoziale significa, quindi, capacità di percepire e riscuotere direttamente e autonomamente i proventi per le prestazioni che eroga, nel caso di specie le affissioni pubbliche.

Per tanto, l'azienda gode di tutte le specie di autonomie organizzatorie: ha un proprio patrimonio, un proprio capitale, propri bilanci e consuntivi, controlli distinti.

Gli organi di vertice dell'azienda sono di creazione normativa: consiglio di amministrazione, presidente e direttore; lo statuto disciplina le rispettive attribuzioni, i reciproci rapporti.

Si deve aggiungere che l'art.15, 51° comma, L.127/1997 detta la normativa in ordine alla trasformazione delle aziende speciali di cui all'art.22, 3° comma, lett.c), L.142/90 ora art. 113 del T.U.E.L. in società per azioni, mediante atto unilaterale.

Alternativa all'azienda speciale, ritenendo inappropriata sia la **gestione in economia** che **l'istituzione**, è la **concessione del servizio pubblico ad un'impresa privata**.

12.1

Autorità

Si preferisce affidare lo svolgimento del servizio pubblico ad un imprenditore privato sia per ragioni tecniche, assicurandosi in tal modo la necessaria professionalità di settore, le attrezzature tecnologiche, i capitali sufficienti, sia per ragioni di mera contabilità amministrativa, constatando che il costo del servizio a carico dell'amministrazione, e quindi del contribuente, risulterebbe inferiore a quello di cui finora l'amministrazione pubblica si è fatta carico, per giunta aggravato dalla inefficienza del servizio reso.

La situazione schematicamente si presenta nel seguente modo: l'amministrazione è *ex lege* titolare di un ufficio per lo svolgimento del servizio delle pubbliche affissioni, per ragioni di convenienza amministrativa, ritiene opportuno, usufruendo della possibilità, che la stessa legge le riconosce, di affidare il servizio in concessione ad una impresa privata, anziché continuare a farlo svolgere da propri uffici burocratici, che come dimostra il presente studio, non hanno certo saputo soddisfare al meglio l'interesse pubblico.

L'Ufficio Comunale già costituito o lo si sopprime o lo si trasforma in un ufficio di controllo dello svolgimento del servizio pubblico dato in concessione, mutandone pertanto natura e presupposti nell'ambito del rapporto di servizio con l'amministrazione.

Il provvedimento amministrativo di conferimento del servizio pubblico, in realtà, si compone di un atto di incardinazione dell'impresa privata nell'ufficio, che è la concessione, e di un contratto ad oggetto pubblico accessivo alla concessione, nel quale vengono precisate le clausole per la disciplina del servizio da erogare e le clausole patrimoniali, tra cui ovviamente quelle concernenti la remunerazione del concessionario.

Infine, l'Amministrazione potrebbe anche scegliere di costituire una società, s.p.a. o s.r.l., così come previsto dall'art.22, 3° comma, L.142/90 ora art. 113 del T.U.E.L.

La c.d. **società mista** è figura soggettiva nella quale si esprime la collaborazione tra l'ente pubblico locale, la cui presenza, maggioritaria o minoritaria, nell'assetto societario è garanzia di controllo degli obiettivi e della buona gestione, e terzi apportatori di capitali, organizzazione e competenze imprenditoriali, in vista di una più efficiente erogazione e gestione del servizio pubblico.

A differenza della concessione del servizio ad impresa privata, in questo caso l'Amministrazione è intenzionata a gestire direttamente l'attività, confermando il proprio pieno coinvolgimento nella cura del servizio, associando, tuttavia, alla sua presenza diretta, anche quella di soggetti privati.

Si è molto discusso circa la natura di queste società; tale disputa esorbita da sterili disquisizioni teoretiche, dal momento che l'esatta qualificazione giuridica si riflette inevitabilmente sulle modalità di costituzione di queste società, e soprattutto sulla necessità di esperire una procedura concorsuale di evidenza pubblica per la scelta dei soci privati, nonché sul regime degli atti compiuti per la gestione del servizio.

Recente giurisprudenza amministrativa mira a rivedere la vecchia impostazione giurisprudenziale, in forza di quanto prevede l'art.2, lett.b), L.109/94, come modificato dalla L.415/98 (c.d. Merton ter), che qualifica le società miste come enti aggiudicatori, tenuti al rispetto dell'evidenza pubblica per la stipula di appalti con i

12.1

Autorità

terzi, a cui si ricollega ora l'affermazione di giurisdizione esclusiva in favore del Giudice Amministrativo di cui all'art.33, D.Lgs.80/98.

D'altronde anche la scelta del socio privato, chiamato ad espletare una molteplicità di compiti di gestione, che si affiancano ad attività normalmente affinenti all'esercizio di pubblici poteri, induce a ritenere necessaria la procedura concorsuale, non essendo sufficiente rimettersi alla unilaterale e libera determinazione dell'amministrazione, basata su apprezzamenti soggettivi di carattere fiduciario, *intuitus personae*, che urterebbe chiaramente con il principio della libera concorrenza.

La scelta del socio privato da affiancare all'amministrazione deve, dunque, risultare al termine di formale procedimento amministrativo, diretto a giudicare comparativamente i candidati, *sul piano della concorrenzialità*, al fine di assicurare la funzionalità ed economicità del servizio che si renderà.

Comunque, l'adozione del modulo organizzativo è scelta rimessa all'ente locale, in cui gioca un ruolo decisivo la discrezionalità amministrativa, che costituisce il canone fondamentale ed esclusivo attraverso il quale l'amministrazione è chiamata a valutare e soppesare l'opportunità e la convenienza di passare ad una diversa struttura burocratica per garantire un efficiente servizio delle pubbliche affezioni, non più indifferente, finalmente, alle ripetute infrazioni ed ai palesi abusi permessi dalla sostanziale assenza di azione amministrativa.

Fatta questa necessaria premessa di ordine sistematico, sembra opportuno rilevare che l'indirizzo gestionale, comunemente detto delle *privatizzazioni* rappresenta, stanti gli attuali parametri di efficienza pubblica, la scelta più soddisfacente. Non a caso, infatti, la Pubblica Amministrazione è sempre più propensa ad adottare questa soluzione operativa, con la creazione di *Società miste* o con la concessione del servizio pubblico ad imprese private, avendo ormai compreso che il ruolo da ricoprire, ed al quale riservare l'esercizio del proprio potere d'imperio, deve essere quello di una superiore programmazione, mediante l'organizzazione, il coordinamento ed il controllo delle attività pubbliche.

Infatti, l'apporto di capitali, la garanzia di professionalità, le competenze imprenditoriali si possono ottenere soltanto introducendo nell'ordinamento gestionale della Pubblica Amministrazione operatori privati in grado di omologare, sotto il costante controllo dell'ente di competenza, i parametri di efficienza pubblica a quelli propri del libero mercato, al fine di evitare che si possano ripetere i disastri e gli inadempimenti più rilevanti già analizzati in precedenza, come il fenomeno dell'abusivismo ed il fallimento della procedura di riordino degli impianti pubblicitari.

Riguardo la procedura di riordino, già descritta ed analizzata, occorre aggiungere che l'amministrazione comunale ha tentato, spinta dall'entrata in vigore della riforma di settore di cui al D.Lgs.507/1993, di procedere ad un ordinato riordino delle precedenti concessioni ed autorizzazioni, nell'intento di disciplinare i rapporti ancora pendenti ed in attesa di definizione, che non potevano essere certo ricondotti entro l'ambito di applicazione della normativa sopravvenuta.

12.1

Autorità

La procedura di riordino doveva, nelle intenzioni dell'Amministrazione, traghettare il settore pubblicitario dal vecchio al nuovo regime normativo; invece, nella sua concreta attuazione, ha prodotto un evidente *collasso amministrativo*, stante il fallimento procedurale determinato dalla assoluta incapacità da parte del servizio pubblico, così strutturato, di porre in essere una seria ed efficiente azione amministrativa. È paradossale sottolineare come proprio quella procedura che nelle intenzioni degli amministratori avrebbe dovuto sanare il mercato pubblicitario per poi mandare a regime la riforma di settore, ha contribuito, invece, ad **affossare e paralizzare** ancor di più l'amministrazione di Settore. D'altronde, il servizio pubblico è stato chiamato ad operare in un Settore caratterizzato da una sostanziale assenza d'autorità amministrativa, a cui si contrappone, invece, una sorta di apparente anarchia selvaggia di operatori privati, in realtà governata da una oligarchia di settore che si giova di tale stato di cose per rafforzare e consolidare sempre più posizioni di reale dominio territoriale.

Preso atto di tale collasso amministrativo, è opportuno sottolineare che non appare affatto percorribile la strada, che pure è stata prospettata quale miracolosa panacea, di un "annullamento", per così dire, dell'intera procedura di riordino. Infatti, adottare una deliberazione comunale di radicale conversione della procedura in corso, dirottandola verso procedure, parametri, e termini, così come previsti nella legge-quadro di Settore e nel regolamento comunale riguardo i nuovi rapporti amministrativi, per garantire all'amministrazione comunale il più ampio spazio di manovra nella gestione dei futuri piani di settore, significherebbe da un lato evitare di paralizzare il servizio, non vincolandolo a precedenti rapporti concessori ed autorizzatori ora in via di rinnovazione, dall'altro, però, significherebbe pregiudicare irrimediabilmente gli interessi pretensivi di tutti coloro che hanno presentato regolare domanda di rinnovo e che hanno rispettato le condizioni cui era subordinata l'accettazione di tale istanza.

Si tratterebbe, in sostanza, di un provvedimento illegittimo, perché viziato da una clamorosa violazione di legge per mancata applicazione del regolamento comunale, e da un grave eccesso di potere, puntualizzato nella violazione delle precedenti deliberazioni comunali, che esprimono una precisa e qualificata manifestazione di volontà.

Rebus sic stantibus, non resta, quindi, che adoperarsi allo stremo per garantire il pieno rispetto delle condizioni economiche a cui si subordina l'emissione del provvedimento di rinnovo, per tentare almeno di recuperare il gettito tributario e patrimoniale, non versato finora dagli operatori privati nelle casse comunali.

È evidente, quindi, che l'amministrazione dovrà porre la regolarità amministrativa e la sanatoria degli inadempimenti per oneri tributari e concessori come cardine sostanziale e finalità inderogabile dell'intera procedura di riordino, che in tal modo si configurerà quanto meno come procedura di autotutela patrimoniale.

D'altronde l'art.9, lett.c) della deliberazione comunale n.1689 del 9 Maggio 1997 prevede che i privati che abbiano presentato domanda di rinnovo debbano regolarizzare gli omessi pagamenti (imposta, tassa e canone) entro 30 gg. dal ricevimento del prospetto di liquidazione, così come formulato, nel calcolo delle posizioni di morosità e nella proposta di definizione, dalla Gemma s.p.a., incaricata di tale attività di supporto (art.3.1 della relativa

convenzione). Tale esigenza patrimoniale risulta, inoltre, tutelata dalla sottoscrizione da parte del privato richiedente di un *atto d'obbligo* (modello "A1"), la cui esatta compilazione rappresenta documentazione imprescindibile ai fini dell'inizio dell'istruzione della pratica di rinnovo.

L'atto d'obbligo è una dichiarazione con cui il privato, in considerazione della possibile adozione di un provvedimento amministrativo, promette una prestazione, nel nostro caso a contenuto patrimoniale. In altre parole, è atto procedimentale di formazione della volontà di un atto autoritativo, qual è la rinnovazione, mediante un modulo convenzionale, nascente fra l'autorità competente all'atto ed il privato richiedente.

Pertanto, così definita la natura giuridica dell'atto d'obbligo, ne discende in via diretta che un eventuale inadempimento da parte del privato determinerebbe un automatico arresto del procedimento di rinnovazione, nel quale è appunto inserito l'atto: o meglio, contribuirebbe a formare la volontà amministrativa non più in senso favorevole per l'istante, che vedrebbe respinta la sua domanda.

Nel caso in cui, invece, il privato dovesse usufruire delle possibilità, che pure gli concede l'Amministrazione (art. 9, lett. c, deliberazione n. 1689 del 9/05/1997), di produrre idonea fidejussione a garanzia dell'estinzione delle morosità accertate per conseguire il rinnovo, e solo dopo tale provvedimento favorevole, dovessero sorgere dei problemi circa il recupero del gettito tributario e fiscale, allora dovrebbe intervenire l'Amministrazione, in via di autotutela, mediante annullamento d'ufficio o revoca della rinnovazione, quali provvedimenti di secondo grado.

121

Autorità

12.2 Ipotesi di intervento per la normalizzazione del Settore

Il Decreto legislativo n.507/1993 nella stesura originaria dispone al Capo I la gestione unificata del Servizio Affissioni e Pubblicità, ricomprendendovi sia l'attività della materiale affissione dei manifesti, sia la riscossione dei diritti di affissione e dell'imposta di pubblicità, tanto nella fase di versamento spontaneo da parte del contribuente, quanto nell'espletamento della procedura di accertamento e di riscossione coattiva. Consente poi al Comune di gestire tale Servizio direttamente in economia o di affidarlo in Concessione ad apposita azienda speciale od ai soggetti iscritti nell'Albo di cui all'art.32 dello stesso Decreto.

Con la riforma della fiscalità Locale, disciplinata dal Decreto Legislativo n. 446/997, viene meno la unitarietà del Servizio e viene attribuita al Comune la possibilità, nell'esercizio della potestà regolamentare prevista nell'art.52, di disporre la gestione anche in maniera disgiunta, separando l'attività di esecuzione delle pubbliche affissioni dei manifesti da quella concernente la liquidazione, l'accertamento e la riscossione del Tributo, affidandone l'incarico ad un'azienda speciale, oppure ai Concessionari che risultano iscritti nel nuovo Albo, o mediante la costituzione di società mista a prevalente capitale pubblico il cui socio minoritario sia scelto tra i soggetti del predetto Albo.

Il quadro normativo che consentirà ai Comuni di adeguarsi alla nuova disciplina manca ancora di alcuni Decreti, in corso di emanazione, quali quello che fissa i requisiti per l'iscrizione nell'Albo e quello che detta le regole per le procedure di gara e per la determinazione dei compensi ai Concessionari.

È da ritenere che solo entro la fine del corrente anno sarà possibile per l'Ente effettuare le scelte definitive per il futuro assetto del Settore, utilizzando a pieno gli strumenti normativi e regolamentari di riferimento.

In tale prospettiva, alla luce delle risultanze emerse dal presente studio, i passaggi che ad avviso dell'Autorità si rendono opportuni per giungere alla soluzione del problema sono i seguenti:

1. Definizione, con il supporto di Gemma S.p.A., della procedura di riordino, indispensabile per rispondere, sia pure con circa cinque anni di ritardo, alle aspettative degli operatori che vi si sono assoggettati e per fornire all'Amministrazione un quadro finalmente affidabile degli impianti in regola con le autorizzazioni provenienti dal precedente regime (ante 1993) ed i cui titolari abbiano sanato eventuali pendenze debitorie nei confronti del Comune;
2. Censimento, con supporto di GEMMA S.p.A., di tutta l'impiantistica abusiva esistente sul territorio, con esatta ed inequivocabile individuazione dei manufatti, completa di documentazione fotografica e di rilevazione georeferenziata su planimetrie particolareggiate, idonea ad assicurare l'attivazione da parte del Comune delle procedure di rimozione, con criteri di continuità e con l'impiego delle risorse e delle strutture necessarie a garantire in tempi brevi la completa eliminazione dell'abusivismo;
3. Studio dei Piani Pubblicitari di Zona, con l'ausilio di un organismo che disponga di alta professionalità, in grado di

12.1

Autorità

forire all'Amministrazione un progetto di normalizzazione del Settore e di individuazione delle tipologie e delle qualità dei mezzi pubblicitari compatibili con le caratteristiche delle singole località, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni poste dalle leggi a tutela dell'ambiente, delle presenze artistiche ed archeologiche, della sicurezza stradale, ecc.;

4. Assegnazione prioritaria degli spazi previsti nei Piani Pubblicitari di zona ai titolari delle concessioni rinnovate per il quinquennio a seguito della procedura di riordino, naturalmente con l'obbligo per gli stessi di adeguare gli impianti alle caratteristiche indicate nei piani. Assegnazione degli spazi residui mediante procedura di gara pubblica, anche con suddivisioni di lotti, alle aziende pubblicitarie. Nei capitolati si potrebbe anche prevedere l'obbligo per i Concessionari di garantire la manutenzione delle zone affidate e di assumersi l'onere della rimozione di eventuali impianti abusivi;

5. Riorganizzazione del Servizio delle pubbliche Affissioni dei manifesti, attraverso un piano di ridistribuzione degli impianti ed una mappatura degli stessi, che tengano conto delle nuove realtà urbanistiche della città ed assicurino la presenza nell'intero territorio, con assegnazione delle superfici anche in relazione alle tipologie dell'affissione (manifesti istituzionali, a contenuto sindacale, ad azienda specializzata, di piena affidabilità, che ne garantisca l'esecuzione con mezzi e strutture necessarie.

6. Revisione della procedura di rimozione degli impianti abusivi: la stessa, che al momento fa capo unicamente alla Direzione del Servizio Affissioni e Pubblicità, potrebbe essere più incisiva in termini di produttività dei provvedimenti di rimozione se, in attuazione della deliberazione del Consiglio Comunale n° 10/99 e delle decisioni adottate dalla Giunta Comunale nella seduta dell'01/02/2000, fosse affidata direttamente alle Circoscrizioni competenti per territorio la predisposizione e la sottoscrizione degli atti di rimozione, così da assicurare un procedimento più snello ed efficace del quale si avverte la inderogabile necessità atteso che - nei tempi necessari all'Amministrazione per completare i relativi atti (rilevazione dell'abuso, verbale, notifica del verbale, ordine di rimozione, notifica dell'ordine di rimozione) - molte imprese sono sicuramente in grado di approntare mezzi e modi, i più diversi, per eludere la sanzione.

12.2

Amorita

12.3 Riqualificazione degli impianti pubblicitari in funzione del decoro cittadino

Come risolvere? Per poter gestire correttamente dei fenomeni quale il presente, caratterizzati da fasi di crescita intensa in brevi periodi, è necessario avvalersi di management specificatamente qualificato ed altamente professionale.

È evidente, del resto, la difficoltà della fase riorganizzativa - che per riuscire dovrà tener conto di tutti gli elementi interattivi - ma che potrà svilupparsi soltanto dopo interventi di rimozione effettuati per opera delle Autorità competenti.

Nel clima da "Far West" che ha caratterizzato gli ultimi anni si manifesta particolarmente arduo il distinguo fra operatori assolutamente rispettosi della normativa ed altri che gestiscono impianti irregolari parallelamente ad impianti legittimi.

La normativa sul riordino, ove applicata alla lettera, solleva numerosi dubbi circa la possibilità di sopravvivenza della quasi totalità degli operatori che, senza certo essere adamantini ed illibati, non possono essere equiparati agli "abusivi di professione" salvo ripiegare sui consueti espedienti formali (nuove strutture *ad hoc*) che normalmente si presentano in caso di normative particolarmente rigide.

Oltre ad un intervento di riordino avente natura meramente repressiva, si può ipotizzare un intervento sulle tipologie degli impianti; Roma è caratterizzata dalla presenza di un notevole numero di impianti d'affissione di m. 1 x 1,40. L'eccessiva frammentazione della comunicazione pubblicitaria può essere in parte contrastata con un'opera d'aggregazione che, a parità di superficie espositiva, minimizzi l'effetto "coriandolo" tipico d'una moltitudine di piccoli impianti contigui.

Detta aggregazione può essere agevolmente operata convertendo tre impianti di m. 1 x 1,40 (cosiddette "vetrinette") in un solo impianto -accortamente ubicato- di m. 3 x 1,40; detta tipologia d'impianto è già prevista tra gli "speciali" del Comune ed ove utilizzata nel modo ora indicato avrebbe l'evidente pregio di consentire una rilocazione mirata delle presenze pubblicitarie, chiaramente volta a sfoltire strade eccessivamente gravate.

Per altro verso, la qualità del messaggio pubblicitario non potrebbe che trarre vantaggio dalla maggior dimensione disponibile senza peraltro raggiungere le dimensioni e i costi d'un 6x3, non sempre compatibili con i luoghi individuati.

L'identità d'immagine in tal modo presente sia su impianti piccoli che sui massimi impianti verrebbe dunque ad enfatizzare l'impatto pubblicitario senza aggravio per il decoro architettonico della Città; in altri termini si viene a sostituire alla quantità la qualità del mezzo di comunicazione: "pochi ma buoni".

Una riflessione appare in ultimo opportuna sui feli 20 x 20 recentemente utilizzati a fini pubblicitari sulle impalcature di edifici in corso di restauro. Da singoli cittadini sono state talvolta sollevate critiche per il notevole impatto

che dette forme di comunicazione hanno sull'equilibrio architettonico delle vie o delle piazze in cui sono stati utilizzati. Un'accorta valutazione delle modalità e dei tempi di fruizione di dette forme di "affissione" evidenzia la ingenerosità di dette critiche, frutto di un approccio aprioristico e teorico, cieco a fronte delle opportunità insite nel mezzo.

Si deve in primo luogo rilevare come dette forme di affissione siano per loro natura necessariamente limitate nel tempo poiché possibili solo per la breve durata delle opere di restauro dell'edificio.

Non si ha dunque alcuna modifica permanente e stabile dell'aspetto architettonico della via o della piazza; le opere di manutenzione delle facciate degli edifici hanno cadenza periodica, normalmente non inferiore ai venti anni e, sovente, si raggiungono anche lassi di tempo di 35/40 anni fra un intervento e l'altro.

È dunque evidente che l'affissione in questione ha carattere del tutto straordinario ed episodico.

L'apposizione di un telo di protezione sulle impalcature durante le opere di manutenzione alle facciate non è determinato da esigenze pubblicitarie ma è imposto da una precisa normativa antinfortunistica.

La modificazione – sia pur temporanea ed episodica – dell'aspetto delle vie e delle piazze in occasione di restauri è dunque una necessità ineludibile, intrinsecamente connessa all'esecuzione stessa delle opere di conservazione.

L'utilizzazione a fini pubblicitari di parte del telo di protezione si presenta dunque come una mera opportunità colta episodicamente e senza alcun significativo incremento della modificazione dell'assetto architettonico comunque imposto dalle opere di restauro.

Può al contrario sostenersi che le modalità di esecuzione del "telo pubblicitario" tendono a minimizzare la modificazione operata poiché la superficie non utilizzata pubblicitariamente, che costituisce la maggior parte del telo, normalmente riporta l'aspetto originario dell'edificio ricreando la continuità spaziale con gli edifici adiacenti.

L'adozione di detta tecnica comporta costi notevolmente superiori a quelli propri dell'ordinario telo verde semi-trasparente, di misero aspetto e precario ancoraggio. Costi che possono essere ragionevolmente sostenuti solo con l'apporto di una iniziativa pubblicitaria.

Non si deve in ultimo ignorare che importanti interventi conservativi in pieno Centro Storico, rinviati per decenni per carenza di risorse finanziarie, sono stati infine eseguiti solo grazie al determinante apporto delle affissioni in tal modo realizzate.

A fronte di talune facili critiche appare dunque opportuno chiedersi se alteri maggiormente il decoro urbano il permanere per decenni di una facciata degradata e cadente o l'episodica presenza per pochi mesi di un telo elegantemente realizzato che presenti un'immagine pubblicitaria nel contesto della facciata così come risulterà a restauro effettuato.

12.3

13 Il messaggio pubblicitario ed il rispetto della sensibilità del fruitore

Per esperienza diffusa non è infrequente osservare manifesti affissi sulla piazza di Roma, che destano una reazione particolarmente negativa nell'osservatore per le immagini in essi raffigurate o per le frasi adottate come *head lines*. A fronte di questa situazione la domanda che frequentemente ricorre è: "l'Autorità di controllo ha una efficacia reale"?

La domanda è ancor più rilevante quando viene sollevata da Organi Istituzionali o da Aziende che per statuto o finalità contingenti debbano necessariamente perseguire anche interessi diffusi e non solo il fine di lucro.

È evidente che la presenza di un Organo Istituzionale di controllo quale il Giurì dovrebbe deresponsabilizzare l'ente o la struttura preposta alla gestione degli spazi d'affissione disponibili sul territorio sollevandoli dall'improbabile compito di verificare e decidere quali messaggi siano idonei all'affissione e quali no.

Le modalità di funzionamento del Giurì, i suoi tempi d'intervento, l'enfasi comunicativa che normalmente ne caratterizza le decisioni - con indubbio *feedback* sul messaggio oggetto di censura - finiscono per rendere del tutto apparente ed inefficace il controllo in tal modo operato. L'inibizione alla diffusione del messaggio pubblicitario pronunciata quando questo ha ormai completato il suo periodo fisiologico d'affissione (14 gg.) è chiaramente del tutto simbolica e priva di concreta influenza.

Ciò per non considerare il caso limite costituito dalla Campagna di Comunicazione che, pur priva di particolare valore ed efficacia per la sua modesta ideativa, talvolta finisce per acquisire ampia eco e risonanza esclusivamente a seguito dell'intervento di censura del Giurì.

Costatato che il funzionamento del Giurì è tale da avere pur troppo scarsissima rilevanza sui reali criteri di gestione del Settore, non si può non rilevare come qualunque altro mezzo di diffusione, (Quotidiani, Radio ecc...) si riservi il gradimento e la facoltà di non accettare il messaggio ritenuto inopportuno.

Per quanto concerne le affissioni, il proprietario dei mezzi o meglio il concedente degli stessi è l'Autorità comunale; ciò a prescindere dalle forme con cui viene realizzato il Servizio Affissioni.

Il sindacato di opportunità che è proprio dell'editore è, nel nostro caso, rimesso all'Autorità Comunale od a sue emanazioni. La gestione d'un bene pubblico e la tutela, sia pur incidente, d'un interesse diffuso impone l'adozione di criteri di valutazione oggettivi e scevri da approcci ideologici o di parte, o peggio volti a tutelare esclusivamente particolari sensibilità. In tale prospettiva si manifesta la necessità di individuare ed elaborare un decalogo di riferimento volto a sottrarre ogni decisione all'arbitrio del singolo.

Si manifesta altresì **la necessità di formare un organo valutativo** che sia imparziale e distante dagli interessi contingenti del Settore.

Ad evitare che si ripeta la perversa dinamica che caratterizza su scala nazionale l'operato del Giurì, è opportuno che il controllo venga effettuato non *a posteriori* ma *prima* dell'affissione.

Esempi in tal senso possono essere individuati nell'operato dell'Atac, per quanto concerne la pubblicità dinamica.

Il controllo preventivo deve ovviamente tener conto dei tempi tecnici del settore, caratterizzato - almeno a Roma - da immediatezza e repentinà delle decisioni. Ciò posto, i tempi d'esame e di risposta debbono essere necessariamente contenuti in pochi giorni al fine d'evitare paralisi decisionali foriere al limite di forme d'abusivismo indotto.

Tecnicamente si può ipotizzare la trasmissione per pre-esame del *lay-out* dei manifesti d'affiggere. La valutazione di non inopportunità dovrebbe essere comunicata entro un termine di circa cinque giorni lavorativi in difetto della quale il *lay-out* proposto dovrà ritenersi accettato per il principio del silenzio-assenso.

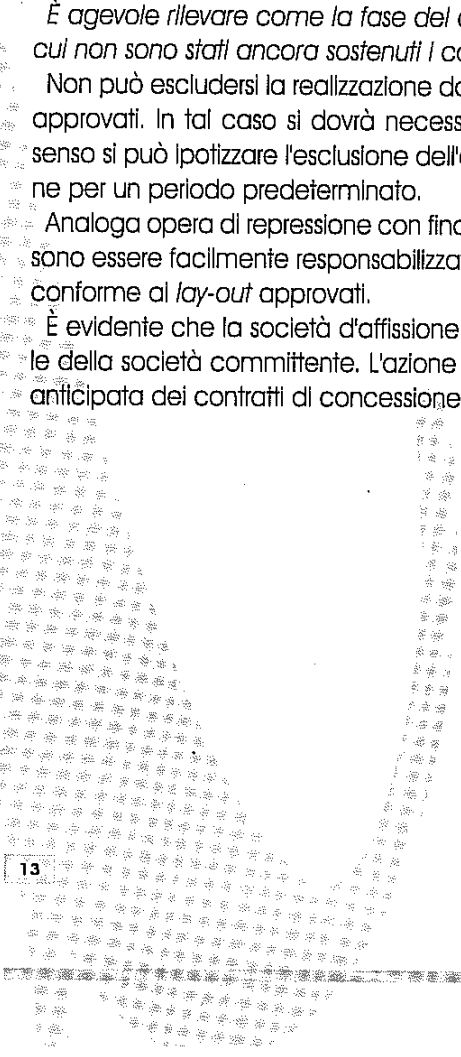
L'eventuale valutazione negativa dovrà essere necessariamente motivata, in maniera non sintetica, con espreso riferimento al decalogo sopra richiamato e contenere indicazioni per le correzioni.

È agevole rilevare come la fase del controllo preventivo venga ad incidere in un momento dell'iter creativo in cui non sono stati ancora sostenuti i costi di stampa.

Non può escludersi la realizzazione da parte di operatori scorretti di poster significativamente difformi dai *lay-out* approvati. In tal caso si dovrà necessariamente ricorrere a forme di repressione successive all'affissione. In tal senso si può ipotizzare l'esclusione dell'azienda committente della campagna promozionale dai circuiti d'affissione per un periodo predefinito.

Analoga opera di repressione con finalità preventive può essere effettuata sulle aziende d'affissione. Queste possono essere facilmente responsabilizzate prevedendo nei contratti di concessione che il materiale d'affiggere sia conforme al *lay-out* approvati.

È evidente che la società d'affissione che affigge manifesti non conformi all'approvato si rende corresponsabile della società committente. L'azione repressiva può dunque realizzarsi in detti casi nelle forme della risoluzione anticipata dei contratti di concessione o del diniego del rinnovo alla scadenza.



13

Autorità



Piazzale
Manila

Esempio di un'impianto comunale "speciale" di 3m x 1.40 in "tranquilla" compagnia d'un'abusivo.



Via Fratelli
Archibugi

Esempio d'impianto 6m x 3 costruito a "regola d'arte" e ben assistito.

Autorina

14 Conclusioni

Lo studio ha posto in luce la gravità della situazione e lo stato di disfunzione in cui versa il Servizio Affissioni e Pubblicità, dimostratosi incapace fino ad oggi di assicurare una forma di gestione rispondente alle esigenze della Città e degli utenti.

E ciò non per la mancanza di idonei strumenti normativi, ma piuttosto per una cronica disorganizzazione che ha caratterizzato la gestione a vari livelli: direzionale, esecutivo, tecnico, di vigilanza. Situazione aggravata dalla continua sostituzione dei Dirigenti, dalla attribuzione della delega del settore sempre ad Assessori con competenze diverse (Commercio, Sport, Tributi, Polizia Urbana, ecc.), dalla mancata previsione nei bilanci delle risorse finanziarie necessarie all'aggiornamento delle strutture.

L'esame delle disposizioni legislative e dei regolamenti comunali di attuazione ha rivelato la presenza di un quadro normativo completo ed articolato che, ove avesse trovato puntuale e corretta applicazione da parte degli uffici a ciò delegati, avrebbe consentito di conseguire ben diversi risultati sul piano del gettito tributario e patrimoniale, e di mettere il necessario ordine nel settore ed impedire con mirati interventi repressivi la dilatazione delle installazioni abusive.

L'indagine sul territorio, che ha avuto come oggetto una rilevazione completa su una porzione significativa della Città, ha proposto risultati di grande interesse. La presenza di impianti abusivi è risultata del 69% rispetto al totale delle installazioni. Proiettando tale proporzione sull'intera area urbana, ne scaturisce una dimensione dell'abusivismo di consistenza superiore ad ogni previsione e dalle gravi ripercussioni: in primo luogo l'aggressione esasperata all'ambiente, ed inoltre la violazione sistematica dei vincoli del Codice della strada, nonché la turbativa del mercato pubblicitario, dato che l'offerta degli spazi abusivi può essere praticata a condizioni di concorrenza sleale, non essendo gravati da oneri tributari per effetto dell'evasione che caratterizza tali attività.

Da non trascurare, quindi, la quantità degli introiti sottratti annualmente alle casse comunali, dal momento che gli operatori di questa categoria possono contare sulla inefficienza degli Uffici, sulla intempestività degli interventi, sulla mancanza di controlli. Dallo studio è emerso in tutta evidenza, anche sulla scorta dei confronti con altre realtà comunali presso le quali sono state attinte informazioni, che la perdita per il Comune può valutarsi nell'ordine di svariate decine di miliardi l'anno.

Particolare attenzione è stata posta, all'interno dello studio, sulla speciale PROCEDURA DI RIORDINO DEGLI IMPIANTI PUBBLICITARI, deliberata dal Comune fin dal 1996, allo scopo di pervenire, attraverso l'analisi della documentazione prodotta dalle aziende pubblicitarie comprovante la regolarità degli atti e dei pagamenti, ad una riorganizzazione delle autorizzazioni ed all'esame delle istanze per nuovi impianti giacenti fino al 1994 presso il Servizio Affissioni e Pubblicità ed ancora prive di risposte.

Il lungo periodo inutilmente trascorso dall'adozione della citata delibera, fino al momento in cui è stato deciso nel corso dell'anno 2000 di affidare l'istruttoria delle pratiche alla GEMMA S.p.A., Società di recente istituzione, partecipata dal Comune e da soci privati, non ha completamente risolto il problema in quanto gli effetti della procedura si prolungheranno per altri cinque anni, essendo appunto previsto che gli operatori assoggettati al riordino, qualora risultino adempienti rispetto alle condizioni richieste, avranno diritto ad ottenere il rinnovo quinquennale dei titoli concessori.

Qualora infatti il Comune avesse attivato e definito la procedura fin dal 1997, l'arco contrattuale si sarebbe esaurito nel 2001 e l'Ente avrebbe potuto con effetto da quel momento adottare le proprie scelte sulla gestione futura del territorio, attuando i c.d. PIANI PARTICOLAREGGIATI DELLA PUBBLICITÀ di cui nel frattempo si sarebbe dovuto dotare. D'altra parte, come emerge dallo studio, al momento attuale non è neppure pensabile che il Comune possa annullare la procedura di riordino, essendosi costituite in capo alle aziende interessate legittime aspettative sull'esito della stessa. Si rende quindi necessario che l'analisi delle pratiche possa essere definita nei tempi programmati.

È stata poi evidenziata l'altra attività affidata alla GEMMA S.p.A. di eseguire, entro il termine di 120 giorni lavorativi, un censimento a tappeto nell'intero territorio urbano, di tutti gli impianti pubblicitari abusivi (cioè non assoggettati al riordino), che consenta finalmente al Comune, disponendo di informazioni certe, aggiornate e documentate, di intervenire per la totale rimozione dei manufatti non autorizzati. Naturalmente dovranno essere previste in bilancio le risorse finanziarie occorrenti per assicurare una operazione di tale entità.

Gli aspetti finali dello studio mirano ad illustrare al Comune quali soluzioni sia possibile adottare per addivenire ad una normalizzazione del settore.

Si è già evidenziato che passaggi preliminari necessari sono la definizione della procedura di riordino, il censimento degli impianti abusivi e le rimozioni degli stessi. Dopo di ciò il Comune potrà dare corso alla redazione dei PIANI PARTICOLAREGGIATI, già previsti nella deliberazione consiliare n. 289/1994, pervenendo così a disporre dello strumento che disciplinerà la distribuzione sul territorio delle presenze pubblicitarie, individuandone il carico, il posizionamento, le tipologie, nel rispetto dei vincoli e dei limiti di varia natura.

L'attuazione dei Piani, secondo le gradualità fissate dall'Ente, sarà condizionata dalla necessità di riconoscere la prelazione dei titoli preesistenti confermati in sede di riordino, per cui le prime posizioni saranno occupate all'interno di ciascuna area, fino alla scadenza del contratto quinquennale, dai soggetti già titolari di autorizzazioni, con l'obbligo di adeguarsi alle tipologie ed alle regole indicate nei PIANI PARTICOLAREGGIATI.

Gli spazi ancora disponibili potranno essere assegnati agli operatori con procedure di gara, nel rispetto del vigente regolamento.

La gestione delle procedure amministrative di rilascio delle concessioni e dell'attività di riscossione delle entrate di propria pertinenza e delle imposte ricadenti nella competenza delle Circoscrizioni potrà essere svolta dal

Comune in una delle forme previste nel decreto legislativo n. 446/1997, e precisamente, a mezzo di azienda speciale, di società mista, di concessionario prescelto tra i soggetti che risulteranno iscritti nell'Istituendo Albo.

È stato di recente pubblicato il decreto ministeriale contenente il Regolamento per l'accesso all'Albo, che fissa in 270 giorni il termine per la definizione del procedimento istruttorio per l'iscrizione; non hanno però ancora visto la luce gli altri decreti indicati nell'art. 52, comma 7, del citato decreto n.446/1997, che dovranno regolare le procedure di gara e la misura dei corrispettivi. Pertanto è ragionevole ritenere che l'intero anno 2001 sarà necessario per il completamento del quadro normativo e solo da quel momento il Comune potrà adottare le proprie scelte per il futuro assetto del Servizio.

L'affidamento a privati degli spazi pubblicitari e delle soluzioni di arredo urbano potrebbe essere attuato anche con la suddivisione della città in lotti omogenei, attraverso procedure concorrenziali, evitando che uno o più soggetti possano acquisire posizioni dominanti, imponendo ai concessionari l'obbligo di vigilanza sulle aree assegnate e di rimozione di eventuali installazioni abusive di manufatti.

Anche l'attività di affissione dei manifesti di pertinenza del SERVIZIO COMUNALE potrà formare oggetto di riorganizzazione, a condizione che si proceda preliminarmente alla mappatura - oggi inesistente- degli impianti comunali e ad una redistribuzione degli stessi nelle varie zone della città, secondo criteri di razionalità e di rispondenza alle esigenze degli utenti.

Il Servizio Affissioni potrà quindi essere affidato in appalto a seguito di gara ad azienda specializzata, in coincidenza con la scadenza del contratto in corso. Un nuovo assetto del Servizio potrà garantire una gestione più efficiente ed il conseguimento di maggiori introiti i quali, come si evidenzia nello studio, risultano oggi sensibilmente al di sotto delle medie di altri importanti Comuni nei quali è stata svolta l'indagine comparativa

Autorità
per i servizi
pubblici locali
del Comune di
Roma

Cesare San Mauro
PRESIDENTE

Daniele Archibugi
COMMISSARIO

Sergio Migliorini
COMMISSARIO

Mario Gelpi
DIRETTORE

L'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma è stata istituita dal
Consiglio Comunale con delibera n° 114 del 14 giugno 1996 ed è operativa dal 1° febbraio 1997

Via Cola di Rienzo 217 ☐ Telefono 06 367071
00192 Roma ☐ Fax 06 36707212