



Indagine sul settore affissioni e pubblicità a Roma

(gennaio 2011)

Agenzia



Indagine sul settore affissioni e pubblicità a Roma

(Gennaio 2011)

Il rapporto è stato redatto da:

Filippo Maria Lobina

Laura Casasanta

Sommario

1. Introduzione	3
1.1 Provvedimenti adottati da Roma Capitale.....	4
2. Il servizio delle pubbliche affissioni.....	5
3. Affissioni dirette	11
4. Stato di attuazione della procedura di riordino, delle azioni per la rimozione degli impianti abusivi, del contenzioso, del recupero delle somme dovute	16
4.1 La procedura di riordino	16
4.2 Definizione del contenzioso e recupero delle somme iscritte a ruolo.....	17
4.3 Il controllo sul territorio	17
4.4 Il piano regolatore degli impianti pubblicitari (PRIP)	19
5. Il monitoraggio sul territorio e il fenomeno dell'abusivismo.....	19
6. Conclusioni	34



1. Introduzione

Negli ultimi 15 anni il settore delle affissioni e pubblicità è stato più volte interessato da interventi e iniziative poste in essere dall'amministrazione capitolina per risolvere le criticità che hanno impedito finora di gestire efficacemente il comparto. Nonostante tutti gli sforzi compiuti, lo scarso rispetto delle regole da parte degli operatori del settore, complice la farraginosità e l'insufficiente incisività dell'azione amministrativa, hanno determinato nel tempo la proliferazione senza controllo di manufatti, per lo più abusivi, in ogni angolo della città. Tutto questo ha causato un grave danno non solo in termini di inquinamento visivo e ambientale ma anche in relazione all'evasione dell'imposta o canone di pubblicità, quantificata in più di 200 milioni di euro.

L'Agenzia ha avuto modo di occuparsi del fenomeno in più occasioni, nel 2001, quando ancora era costituita in Autorità e, in seguito, con uno studio effettuato nel 2007.

Le suddette indagini, partendo da una ricognizione della normativa di riferimento del settore, sia nazionale che locale, illustravano i risultati di rilevazioni a campione dell'impiantistica esistente nel territorio, con l'obiettivo di verificare la regolarità o meno delle installazioni. Nelle conclusioni si segnalavano le criticità legate alla gestione del servizio e le possibili ripercussioni negative sull'immagine della città e sulle entrate comunali; dal raffronto con analoghe situazioni di altre città italiane, l'amministrazione comunale appariva incapace di beneficiare appieno del gettito derivabile da tali servizi (il gettito di Roma Capitale risultava mediamente in difetto di oltre venti milioni di euro l'anno rispetto al proprio potenziale) e di intraprendere un'efficace politica di repressione dell'abusivismo, a causa della mancanza di sufficienti risorse economiche e strutturali.

Rispetto alle altre città campione, i dati pro capite degli introiti di Roma Capitale ponevano in evidenza notevoli differenze in negativo: ad esempio, nonostante l'applicazione di tariffe di entità superiore, a Roma (con una popolazione di 2,7 milioni abitanti) il gettito annuo pro capite dei diritti di affissione e dell'imposta di pubblicità risultava pari a 7,5 euro, mentre Milano con la metà dei residenti registrava un gettito di 15,9 euro.

Gli interventi suggeriti al fine di superare le criticità riscontrate comprendevano la definizione della

procedura di riordino, l'adozione del piano regolatore della pubblicità, la successiva ricollocazione degli impianti in conformità del piano stesso, con prelazione dei titoli legittimamente rinnovati, l'assegnazione degli spazi residui mediante pubbliche gare, la ristrutturazione del servizio delle pubbliche affissioni e il recupero delle somme evase.

Lo scopo dell'attuale intervento dell'Agenzia è quello di verificare, a distanza di circa dieci anni dalla prima indagine, quale sia lo stato del settore a seguito dell'evoluzione legislativa e regolamentare, e quali risultati abbiano ottenuto le azioni poste in essere da Roma Capitale tramite il Dipartimento Attività Economiche e Produttive – U.O. Affissioni e Pubblicità (d'ora in poi SAP) sia sul piano del decoro cittadino che su quello del recupero del gettito dovuto.

I risultati dell'indagine evidenziano alcuni importanti obiettivi raggiunti negli ultimi tre anni, come la creazione della nuova Banca Dati informatizzata che ha permesso per la prima volta il censimento dei manufatti espositivi in tutto il territorio comunale nonché la precisa quantificazione del canone dovuto dagli operatori per l'esposizione pubblicitaria. Una valida misura per contrastare l'abusivismo è stata inoltre l'introduzione del procedimento della sanzione al pubblicizzato (art. 22 del Regolamento comunale in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni, approvato con DCC 37/2009, di seguito Regolamento), che identifica il pubblicizzato quale obbligato in solido con la ditta proprietaria dell'impianto al pagamento del canone. Permangono ancora alcune delle situazioni di criticità già rilevate in passato come il problema della riscossione del gettito pregresso, la presenza di impianti in aree vincolate e, in via generale, degli effetti provocati dall'assenza di un Piano Regolatore che la città aspetta da ben 15 anni. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, non può che essere vista in senso positivo l'ultimazione da parte del Dipartimento del Piano Regolatore degli impianti pubblicitari. Tale strumento, che verrà adottato dopo aver superato i passaggi in Giunta e in Assemblea Capitolina, potrà costituire la base di partenza per rinnovare profondamente un settore lasciato troppo a lungo a se stesso.

Partendo dai dati contenuti nella Relazione di analisi datata 15 aprile 2010, numero di protocollo



30167 del Comune di Roma, redatta dal Dirigente del SAP, e dalle informazioni fornite dallo stesso all'Agenzia, si è proceduto ad effettuare l'analisi del comparto secondo le seguenti attività:

- Individuazione dei più significativi provvedimenti adottati per la regolarizzazione del settore.
- Analisi del servizio delle pubbliche affissioni.
- Analisi del settore delle affissioni dirette.
- Stato di attuazione della procedura di riordino, delle azioni per la rimozione degli impianti abusivi, del contenzioso, del recupero delle somme dovute.
- Monitoraggio sul territorio, su un campione di percorrenza stradale di 30 km attraverso la rilevazione fisica di tutti gli impianti pubblicitari, con documentazione fotografica e confronto con le informazioni in possesso del SAP.
- Rilevazione quantitativa degli impianti pubblicitari esistenti in un Municipio a campione (il IV) per il confronto con la quantità risultante nella Banca dati del SAP.
- Elaborazione dei dati.
- Conclusioni.

1.1 Provvedimenti adottati da Roma Capitale

L'elenco che segue, riferito solo alla produzione normativa dell'ultimo decennio, rivela quale complessità continui a caratterizzare il comparto della pubblicità a Roma e come i numerosi interventi non riescano comunque a dare concreta soluzione al problema. L'emanazione continua di provvedimenti, spesso dettati dalla necessità di correggere atti precedenti, finisce per ritardare la de-

finizione delle procedure e protrarre la situazione di confusione e irregolarità di cui beneficiano gli operatori del settore a scapito dell'amministrazione comunale e del decoro cittadino.

Provvedimenti adottati da Roma Capitale per regolarizzare il settore delle affissioni e pubblicità.

DCC 176/2002 – Definizione degli accertamenti e delle controversie in materia di imposta sulla pubblicità e COSAP, per violazioni commesse fino al 30 settembre 2001.

DGC 426/2004 – Procedimento del Piano Generale di riordino degli impianti pubblicitari. Modifica ed integrazione della DGC 1689/1997.

DCC 193/2004 – Limiti e deroghe al Codice della Strada e disposizioni relative ai vincoli.

DCC 119/2005 - Integrazioni e modifiche al Regolamento del COSAP.

DGC 490/2005 – Procedimento di riordino in materia di affissioni e pubblicità. Modifiche ed integrazioni delle delibere vigenti.

DCC 24/2006 – Procedimento in materia di affissioni e pubblicità Modifiche ed integrazioni delle deliberazioni vigenti.

DCC 100/2006 – Nuovo Regolamento delle affissioni e pubblicità ed istituzione del canone per gli impianti pubblicitari (CIP).

DCC 15/2007 – Determinazione del canone a tariffa (CIP)

DCC 45/2008 – Integrazione della DCC 193/2004 in materia di limiti e deroghe al Codice della Strada ed ai vincoli.

DGC 29/2009 – Indirizzi per le attività di lotta all'evasione fiscale e tariffaria e di recupero dei crediti per il triennio 2009/2011.

DCC 29/2009 – Modifiche al Regolamento Generale delle Entrate.

DCC 31/2009 – Regolamento per la definizione agevolata delle liti pendenti relative ai tributi comunali aboliti.

DCC 37/2009 – Modifiche al Regolamento comunale delle affissioni e pubblicità di cui alla DCC 100/2006.



2. Il servizio delle pubbliche affissioni

Il servizio delle pubbliche affissioni (di seguito PA), secondo quanto stabilisce l'articolo 18 del D.Lgs. 507/1993, "è inteso a garantire specificatamente l'affissione, a cura del comune, in appositi impianti a ciò destinati, di manifesti di qualunque materiale costituiti, contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica, ovvero, ove previsto, [...] di messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche". Roma Capitale gestisce direttamente il servizio (2.674 impianti per una superficie di 27mila mq) tramite il

Dipartimento Attività Economiche e Produttive – U.O. Affissioni e Pubblicità, che svolge le attività di natura amministrativa, mentre l'affissione materiale dei manifesti è stata affidata, tramite gara d'appalto, a una società esterna; all'impresa concessionaria è riconosciuto un corrispettivo annuale variabile in ragione del numero di manifesti affissi. La Tav. 1.1 riassume le entrate da riscossione dei diritti di affissione e i relativi costi nell'ultimo biennio e nei primi sei mesi del 2010.

Tav. 1.1 Entrate e uscite del servizio di PA (euro)

Voci	2008	2009	2010-primi 6 mesi
Entrate da diritti di affissione	454.468	510.957	150.738
Costi per servizio affissione	488.862	611.683	208.477
Differenza	-34.394	-100.727	-57.739

Fonte: elaborazione dell'Agenzia su dati del Dipartimento Attività Economiche e Produttive – U.O. Affissioni e Pubblicità.

I dati dimostrano come gli introiti dei diritti di affissione non siano neppure sufficienti a coprire le spese sostenute per l'affissione materiale, eseguita dalla società appaltatrice, senza considerare gli ulteriori costi della struttura comunale che cura la gestione del servizio. Si osserva, inoltre,

come tale "deficit" nell'ultimo biennio si sia quasi triplicato passando dai 34mila euro del 2008 ai 101mila euro del 2009, con le informazioni relative ai primi 6 mesi del 2010 che sembrerebbero confermare la tendenza dell'anno precedente.

Tav. 1.2 Manifesti affissi PA (2008-2009)

Voci	2008		2009		Variazione	
	n.	% sul totale	n.	% sul totale		
Manifesti affissi	<i>tariffa piena</i>	77.307	8%	54.422	5%	-30%
	<i>tariffa ridotta</i>	197.628	21%	209.871	20%	6%
	<i>in esenzione</i>	680.204	71%	800.273	75%	18%
	Totale	955.139	100%	1.064.566	100%	11%

Fonte: elaborazione dell'Agenzia su dati del Dipartimento Attività Economiche e Produttive – U.O. Affissioni e Pubblicità.

La difficoltà di realizzare una gestione economica del servizio, quanto meno in termini di copertura dei costi operativi, è in parte dovuta alla diminuzione del numero di manifesti affissi in tariffa piena (-30% in termini assoluti e con una percentuale sul totale dei manifesti scesa dall'8% al 5% nel biennio) rispetto a quello dei manifesti affissi in tariffa ridotta e in esenzione, che in termini percentuali

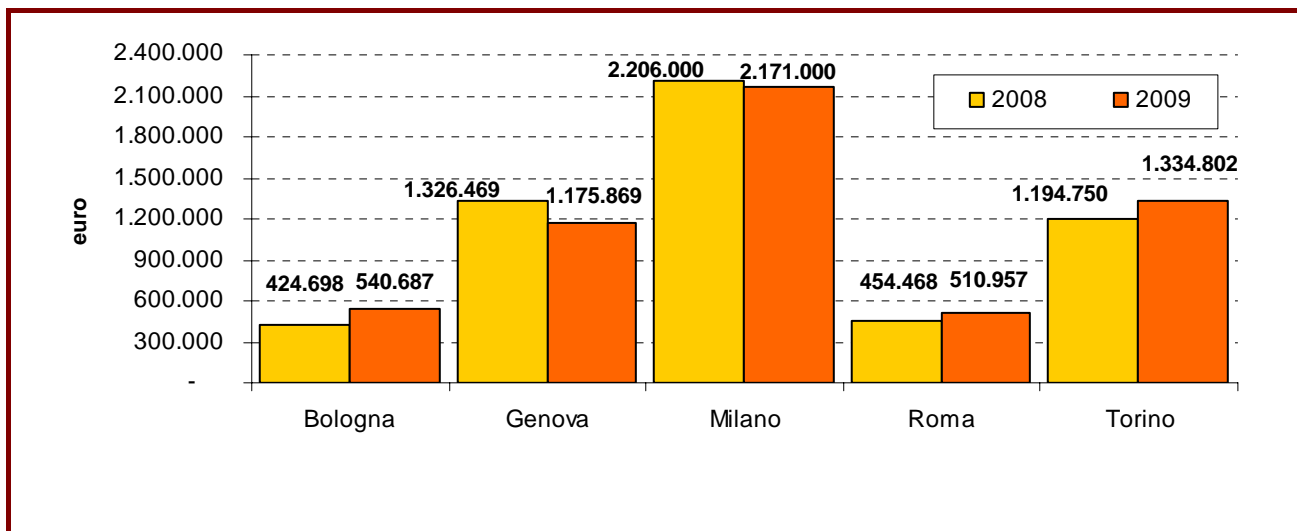
umentano rispettivamente del 6 e del 18% (Tav. 1.2). Tale risultato suggerisce un disinteresse degli operatori economici a ricorrere allo strumento delle pubbliche affissioni, che pur consentirebbe loro un risparmio di costi rispetto a quelli delle agenzie pubblicitarie, probabilmente indotto dallo stato di cattiva manutenzione, se non di totale abbandono o dissesto, di una buona parte degli impianti stessi.

Tutto ciò assume connotati ancora più critici se confrontato con la situazione di altre realtà italiane. Osservando la Fig. 1.1 appare evidente, in termini assoluti, la sproporzione tra le entrate che il servizio genera nella città di Roma e quelle del campio-

ne: i ricavi di Genova e Torino sono più del doppio (rispettivamente 1,2 e 1,3 milioni di euro nel 2009) mentre quelli di Milano il quadruplo (2,2 milioni di euro).

Fig. 1.1

Introiti PA (2008-2009)



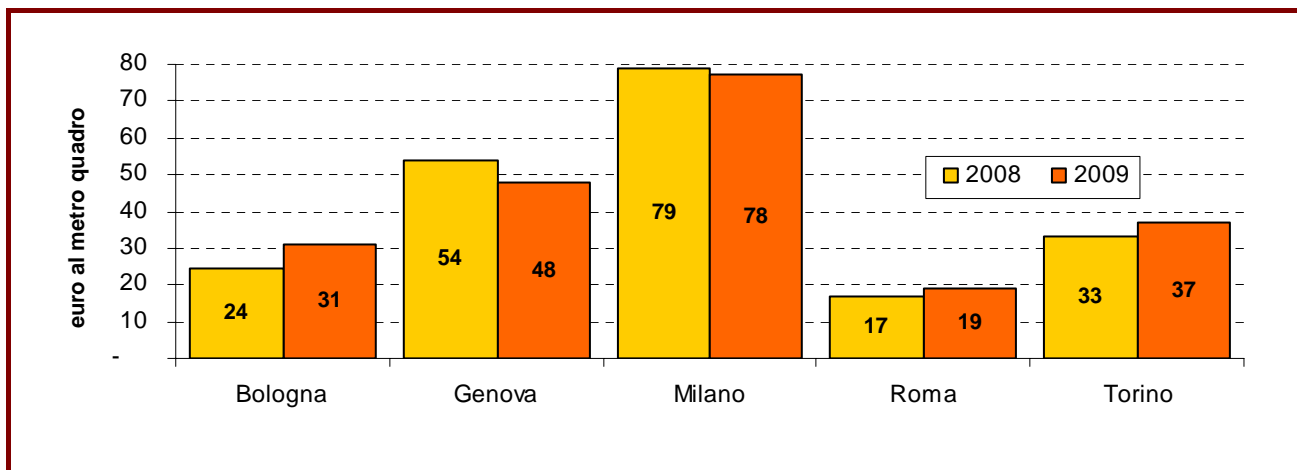
Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

La valutazione in chiave comparativa degli introiti al metro quadro conferma la minore redditività del servizio nella capitale che, con 19 euro a metro quadro (nell'anno 2009), è del tutto insoddisfacente se paragonato a quello di Torino (37 euro), Ge-

nova (48 euro) e Milano (78 euro). Il quadro appena delineato offre altresì evidenza delle differenti scelte gestionali operate dagli enti locali in merito alla destinazione del servizio.

Fig. 1.2

Introiti PA al mq (2008-2009)



Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Al fine di comprendere meglio i motivi di tale risultato, si ricorda che già nella propria Relazione del 2001 l'allora Autorità aveva individuato, tra le prin-

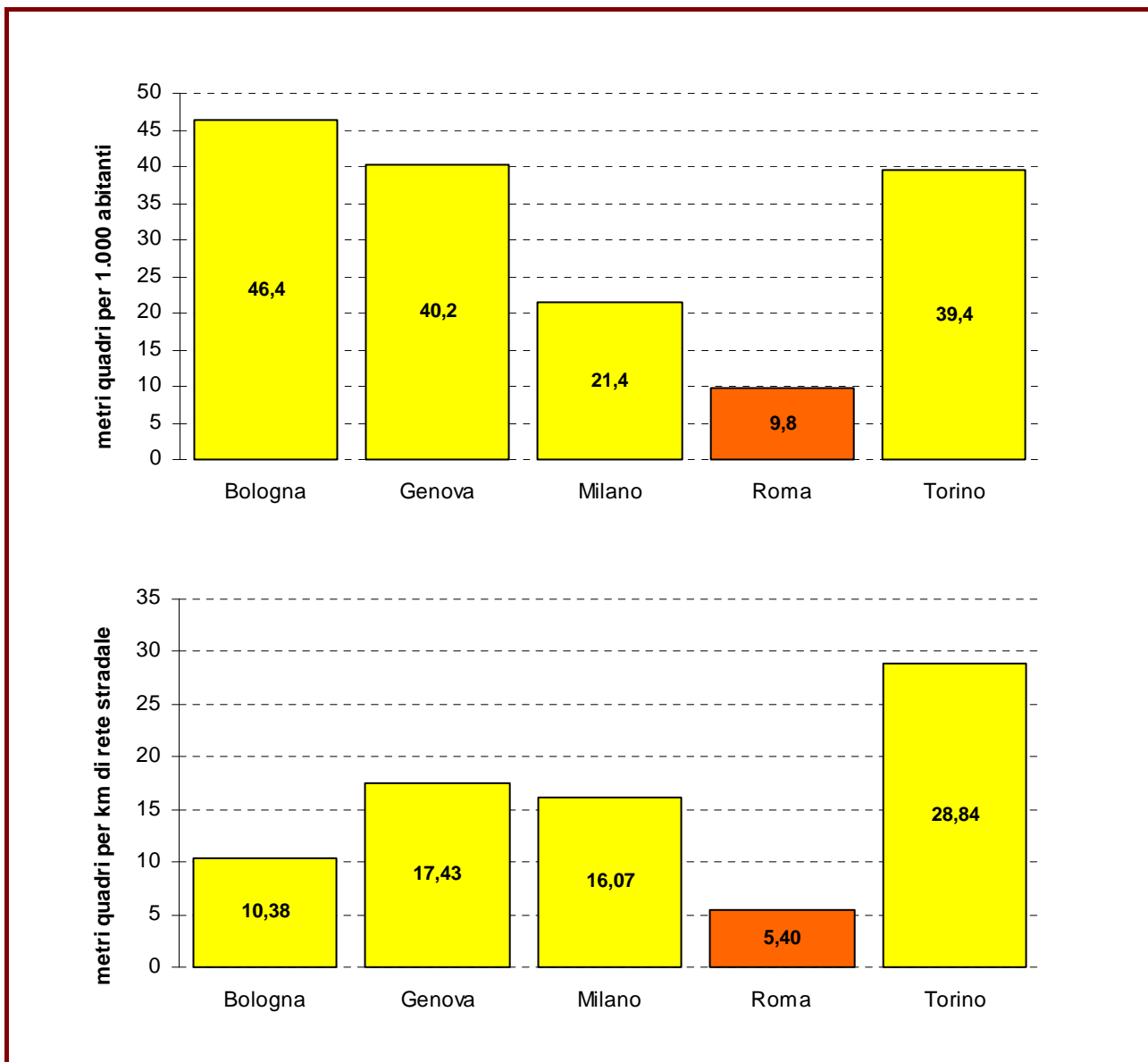
cipali criticità del servizio: la scarsità degli impianti destinati alla pubblica affissione presenti in quantità ben inferiore a quella minima di 18 metri quadri

ogni mille abitanti fissata nell'art. 18, c. 3 del D.Lgs. 507/1993, la mancanza di una mappatura degli stessi, nonché la loro assenza nelle zone di più recente urbanizzazione. In Fig.1.3, si propone un confronto sulla superficie destinata alle PA per ogni mille abitanti rilevata nelle diverse città. Roma presenta una superficie per abitante pari a 9,8 me-

tri quadri, misura che non solo rimane lontanissima da quella delle altre città ed è di quasi 5 volte inferiore a quella di Bologna e comunque neppure la metà di quella utilizzata per il medesimo scopo a Milano. Analogo risultato si ottiene stimando la densità in rapporto alla lunghezza complessiva della rete.

Fig. 1.3

Indici di densità PA (2009)



Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

In particolare, è utile osservare (Tav. 1.3) la percentuale di spazio disponibile riservato alle iniziative carattere commerciale rispetto a quelle prive di tale connotazione.

Mentre Torino appare suddividere pressoché equamente gli spazi, Bologna preferisce utilizzarlo per messaggi di tipo istituzionale mentre è evidente il diverso indirizzo seguito a Genova e soprattutto

to a Milano dove rispettivamente il 77% e il 90% dello spazio disponibile è destinato ad accogliere

messaggi a contenuto commerciale.

Tav. 1.3 Destinazione spazi PA

Città	Superficie per PA		
	spazio per iniziative non commerciali (mq)	spazio per iniziative commerciali (mq)	spazio riservato a iniziative commerciali sul totale (%)
Bologna	12.600	4.900	28%
Genova	5.600	18.917	77%
Milano	2.800	25.200	90%
Roma	27.000		n.d.
Torino	16.661	19.170	54%

Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Qualora si prediliga la destinazione commerciale degli spazi, è ragionevole ipotizzare che le superfici per le PA debbano presentare caratteristiche di appetibilità e fruibilità da parte di soggetti economici esterni; come già rilevato nella precedente indagine, tale requisito difficilmente riscontrabile negli spazi offerti nella città di Roma, scoraggia di fatto le aziende che investono in campagne di affissioni dall'inviare ordinativi di manifesti al servizio delle PA e le induce invece a rivolgersi agli operatori pubblicitari privati che applicano i prezzi di mercato.

Poiché il problema si presenta oggi nelle stesse dimensioni, con la seguente esemplificazione si vogliono invece esplicitare le potenzialità reddituali del servizio.

Se Roma Capitale desse luogo alla completa ristrutturazione dell'impiantistica pubblica, almeno nel limite minimo di 18 metri quadri per ogni mille abitanti e secondo una dislocazione razionale degli impianti sul territorio, godrebbe di una superficie globale di affissione di quasi 50mila metri quadri rispetto agli esistenti 27mila (Tav. 1.4). L'utilizzo dei maggiori spazi espositivi permetterebbe una crescita degli introiti annuali da un minimo di 2,5 milioni di euro, stimato applicando la tariffa base minima (1,74 euro per 10 giorni di esposizione per un foglio di dimensioni 0,70 per 1,00 metri) agli attuali 27.000 mq (Ipotesi A), fino a quasi 4,5 milioni di euro (Ipotesi B) qualora venissero effettivamente predisposti e sfruttati, sempre a tariffa base (e, quindi, senza le maggiorazioni), tutti i potenziali 50mila metri quadri che rappresentano la minima superficie prevista per legge.

Tav. 1.4 Ipotesi introiti PA

	Spazio PA (mq)	numero di fogli dimensioni 0,70 x 1,00 metri	Tariffa base PA per 10 gg (euro)	Introiti totali annuali (euro)
A) ipotesi con spazio PA attuale interamente dedicato alle iniziative commerciali	27.000	38.571	1,74	2.416.087
B) ipotesi con spazio PA potenziale (18 mq per 1.000 abitanti) interamente dedicato alle iniziative commerciali	49.388	70.555	1,74	4.419.565
C) ipotesi con spazio PA potenziale (18 mq per 1.000 abitanti) dedicato per l'80% alle iniziative commerciali	39.510	56.443	1,74	3.535.589

Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

Tuttavia, rispettando la previsione normativa (D.Lgs. n. 507/93) che prevede - in relazione alle

caratteristiche del territorio ed alla richiesta dell'utenza locale e nazionale - un'adeguata ripar-

tizione 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, è possibile e ragionevole ipotizzare di riservare una superficie pari all'80% alle affissioni commerciali stesse (Ipotesi C). Con quasi 40mila metri quadrati a disposizione, il gettito potrebbe pertanto essere pari a circa 3,5 milioni di euro.

Inoltre, qualora si desse seguito a quanto indicato all'articolo 34 del Regolamento, destinando effettivamente un massimo di 7.000 facce alle esposizioni 4x3, Roma Capitale potrebbe incrementare significativamente i propri introiti attraverso la gestione diretta di una parte di questa superficie (ad esempio 1.000 delle 7.000 facce): lo sfruttamento secondo criteri di efficienza di 500 impianti bifacciali (collocati in zone di pregio con un'attenzione all'impatto ambientale e paesaggistico) assicurerebbe un gettito annuo pari a 2,6 milioni di euro (Tav. 1.5). In questo caso alla tariffa base verrebbero aggiunte le seguenti maggiorazioni:

- per l'affissione di manifesti costituiti da più di 12 fogli (ogni 4x3 può ospitare circa 18 fogli), per i quali il diritto è maggiorato del 100 per cento,

- per l'ubicazione strategica (maggiorazione del 150%)
- quelle previste per il prolungarsi dell'esposizione oltre i 10 giorni (maggiorazione di euro 0,52 per ogni successivi 5 giorni o frazione) così come richiesto all'articolo 15 della stessa DCC n. 37/2009.

I diritti di affissione dovuti a Roma Capitale per un'esposizione di quindici giorni (durata media di una campagna pubblicitaria commerciale per un impianto 4x3), sarebbero pari a circa 140 euro e ipotizzando in un anno la copertura di diciotto delle ventiquattro quindicine (escludendo solamente luglio e agosto), si ricaverebbero per ciascuna faccia circa 2.500 euro. Da qui l'importo annuo di 2,5 milioni di euro per le 1.000 facce ipotizzate. A questo valore andrebbero aggiunti gli importi per l'affissione sui restanti impianti, che nel presente ragionamento sono stati equamente suddivisi tra quelli ricadenti in categoria normale e categoria speciale con un introito rispettivamente pari a 1,2 e 3 milioni di euro (Tav. 1.5). Ferma la validità delle ipotesi finora condotte, le entrate del servizio di PA sarebbero pari a circa 6,9 milioni di euro.

Tav. 1.5 Ipotesi di introiti da PA con spazio potenziale (18 mq ogni 1.000 abitanti) dedicato per l'80% alle iniziative commerciali (euro)

	Tariffa PA per 15 gg 4x3 (18 fogli)		Tariffa annuale (18 quindicine) per un 4x3	Spazio PA (facciate 4x3)	Totale an- nuo
A) ipotesi con 1.000 facciate 4x3 (ovvero 18mila fogli) di spazio PA dedicato alle iniziative commerciali Superficie: 12.000 mq	Tariffa base=1,74+0,52	2,26+	2.562,84	1.000	2.562.840,00
	Maggiorazione 100% per grande formato	2,26+			
	Maggiorazione 150% per categoria speciale	3,39=			
	Totale (1 foglio)	7,91			
	Totale 18 fogli	142,38			
	Tariffa PA foglio singolo (10gg)		Tariffa annuale	Spazio PA (fogli)	Totale an- nuo
B) ipotesi con spazio PA intera- mente dedicato alle iniziative commerciali con tariffa a categoria normale Superficie: 13.755 mq	1,74		62,64	19.650	1.230.876,00
C) ipotesi con spazio PA intera- mente dedicato alle iniziative commerciali con tariffa a categoria speciale Superficie: 13.755 mq	Tariffa base	1,74+	156,60	19.650	3.077.190,00
	Maggiorazione 150% per ca- tegoria specia- le	2,61=			
	Totale	4,35			
TOTALE (A + B + C)					6.870.906,00

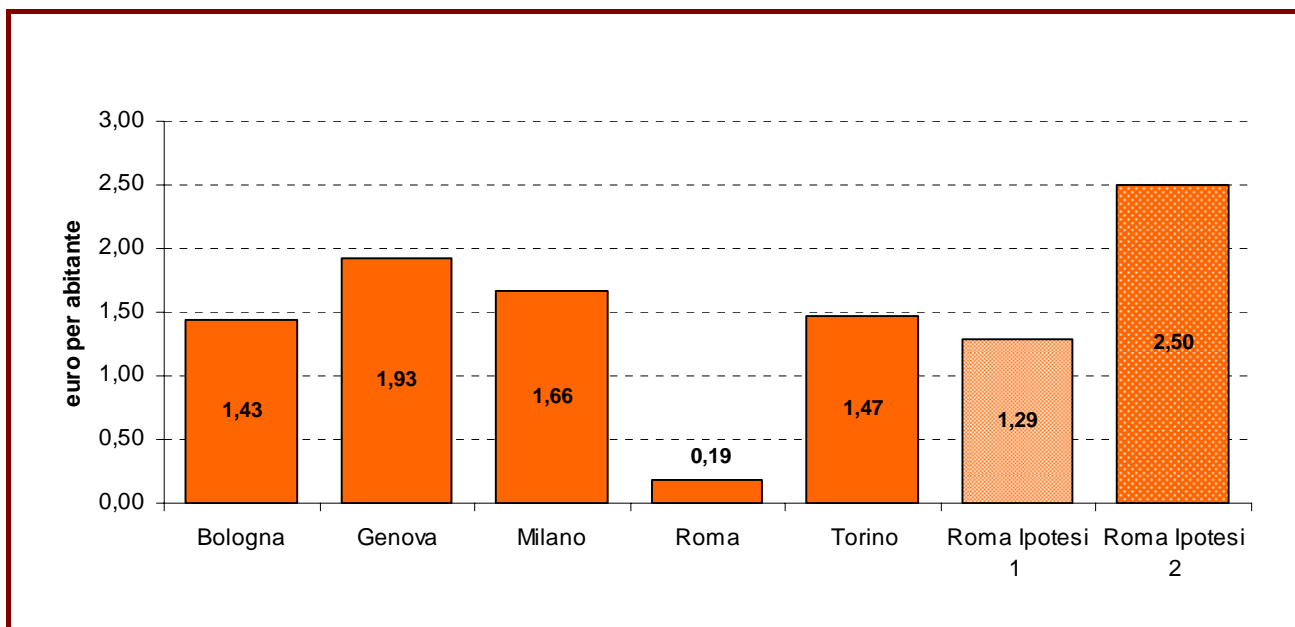
Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

Il confronto riportato in Fig. 1.4 evidenzia il posizionamento di Roma rispetto alle altre città nella situazione presente e quale sarebbe nell'ipotesi 1 (ovvero con uno spazio potenziale dedicato per l'80% alle iniziative commerciali) e nell'ipotesi 2 (ovvero con i ragionamenti appena esposti). Si osserva che attualmente con un introito da PA pari a 0,19 euro per abitante Roma viene distanziata di un ordine di grandezza da tutte le città del campione. Questo gap verrebbe parzialmente ridotto nel caso in cui si procedesse ad incrementare lo spazio dedicato alle PA secondo le prescrizioni di leg-

ge (ovvero "almeno" 18 mq ogni 1.000 abitanti) riservandone l'80% alle inserzioni non istituzionali. In questo caso (Ipotesi 1 nella Fig. 1.4) Roma con 1,29 euro per abitante si collocherebbe a breve distanza rispetto a città come Torino (1,47 euro) e Bologna (1,43 euro), con un distacco però ancora significativo rispetto a Genova (1,93). Solamente con una differente distribuzione degli spazi, così come suggerito nella Tav. 1.5 (Ipotesi 2), si raggiungerebbe un introito per abitante pari a 2,5 euro che posizionerebbe il servizio di PA romano al primo posto in termini di efficienza e redditività.

Fig. 1.4

Introiti PA pro capite (2009)



Nota: Ipotesi 1 corrisponde al gettito nel caso in cui l'80% della superficie potenziale (ovvero 18 mq ogni 1.000 abitanti) venisse dedicata alle affissioni commerciali (vedi Ipotesi C) della Tav. 1.4). Ipotesi 2 corrisponde al gettito totale così come simulato in Tav. 1.5.
Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Inoltre, bisogna considerare che, ove il servizio pubblico di affissione funzionasse in maniera efficiente, le agenzie pubblicitarie che pianificano le campagne di affissione avrebbero interesse ad utilizzare di preferenza la struttura comunale, risultando ben più convenienti i diritti di affissione rispetto alle tariffe commerciali.

Ad esempio, mentre per l'esposizione di quindici giorni su un impianto comunale del formato 4x3 i diritti di affissione ammontano a circa 140 euro (vedere i calcoli esposti in Tav. 1.5), l'affidamento a un'azienda pubblicitaria operante su Roma avrebbe costi dell'ordine di circa 1.200 euro come si ricava dai listini prezzi pubblicati sul volume Dati e Tariffe (edizione Media Consulting s.r.l. Milano).

Senza dubbio la stesura del Piano Regolatore è una tappa necessaria per definire la qualità, la quantità e la collocazione degli impianti per le pubbliche affissioni, in modo che ne risulti una distribuzione conforme alle esigenze degli utenti e nel rispetto di quanto stabilito all'art. 20, comma 2 del D.Lgs. 507/1993 che riserva appositi spazi per i manifesti che godono dell'esenzione o della riduzione dei diritti.

Alternativamente, Roma Capitale potrebbe optare per l'esternalizzazione dell'intero servizio delle PA, come praticato in oltre 4.000 comuni in Italia, mediante apposita gara tra i soggetti iscritti nell'Albo di cui al D.Lgs. 507/1993. Sulla base di un apposito capitolato, il concessionario dovrebbe assumersi

tutti gli oneri della gestione, compresa la fornitura e la manutenzione degli impianti, la dotazione del personale e delle attrezzature e la riscossione dei diritti. Il compenso per tali servizi verrebbe determinato nella misura di un aggio percentuale sugli introiti del servizio, che assicurino comunque alle casse capitoline un minimo garantito, calcolato sul valore stimato del gettito da incasso dei diritti di affissione.

Inoltre, in occasione delle gare per l'affidamento in concessione degli spazi ai privati, Roma Capitale potrebbe assicurarsi, a costo zero, la fornitura e la collocazione dei nuovi impianti. In quella sede, infatti, si potrebbe richiedere all'aggiudicatario di ciascuno dei lotti di fornire e collocare a titolo gratuito un certo numero di impianti destinati al servizio di PA così come hanno previsto, ad esempio, le recenti procedure di gara svolte nei comuni di Pavia, Rieti, Modena, Monza, Alassio, Vigevano, Seriate, con un consistente risparmio di risorse pubbliche. Si consideri invece che l'amministrazione capitolina ha impegnato circa 850mila euro per la fornitura

di nuovi impianti per le PA mentre, solo di recente, è stato formalmente approvato con D.D. 334/2010 il progetto "Adotta una strada" con il quale si prevede la possibilità di acquisire gli impianti per il pubblico servizio con l'onere a carico delle aziende pubblicitarie. L'adozione di tale provvedimento in tempi anteriori avrebbe tuttavia consentito all'amministrazione di risparmiare le somme impegnate per l'operazione.

Inoltre, dalle informazioni acquisite presso alcuni Comuni che hanno affidato all'esterno il servizio in oggetto, risulta che i concessionari, con il proprio personale, provvedono anche ad assicurare un controllo continuo sul territorio per la rilevazione delle affissioni abusive e dei manufatti non autorizzati, provvedendo infine all'immediata copertura dei manifesti e alla rimozione degli impianti abusivi con il recupero delle spese in danno dei responsabili delle violazioni. Tali funzioni dovranno necessariamente essere definite a livello regolamentare e poste quali obblighi del concessionario nei capitolati.

3. Affissioni dirette

Per "affissioni dirette" (di seguito: AD) si intendono quelle iniziative pubblicitarie private realizzate su apposite strutture, diverse da quelle previste per le affissioni pubbliche, di proprietà o avute in concessione da Roma Capitale. A fronte di tali iniziative è richiesto al privato di corrispondere un canone o un'imposta sulla pubblicità a cui potrà aggiungersi un canone di locazione qualora si esercitino tali iniziative su impianti comunali concessi in locazione.

Analogamente a quanto proposto in tema di PA, in questo capitolo saranno confrontati i dati strutturali

ed economici del servizio per la città di Roma con quelli di 4 città metropolitane.

Il servizio è stato affidato tramite autorizzazione o concessione a Roma, Bologna e Torino mentre è gestito direttamente dal Comune a Genova e Milano (Tav. 1.1). L'elevato numero di soggetti in possesso di concessioni di autorizzazione a Roma (311) è probabilmente dovuto all'entità complessiva della superficie destinata alle AD pari a circa 13 volte quella di Bologna (in cui vi sono 24 soggetti autorizzati) e più di 6 volte quella di Torino (13 soggetti autorizzati).

Tav. 1.6 Il servizio di affissioni dirette (2009)

Città	Numero di soggetti autorizzati	Superficie destinata alle AD (metri quadri)	
		Superficie privata	Superficie di proprietà comunale
Bologna	24	8.776	9.522
Genova	n.d.	20.833	4.100
Milano	n.d.	257.000	3.000
Roma	311	223.174	19.281
Torino	13	25.842	14.713

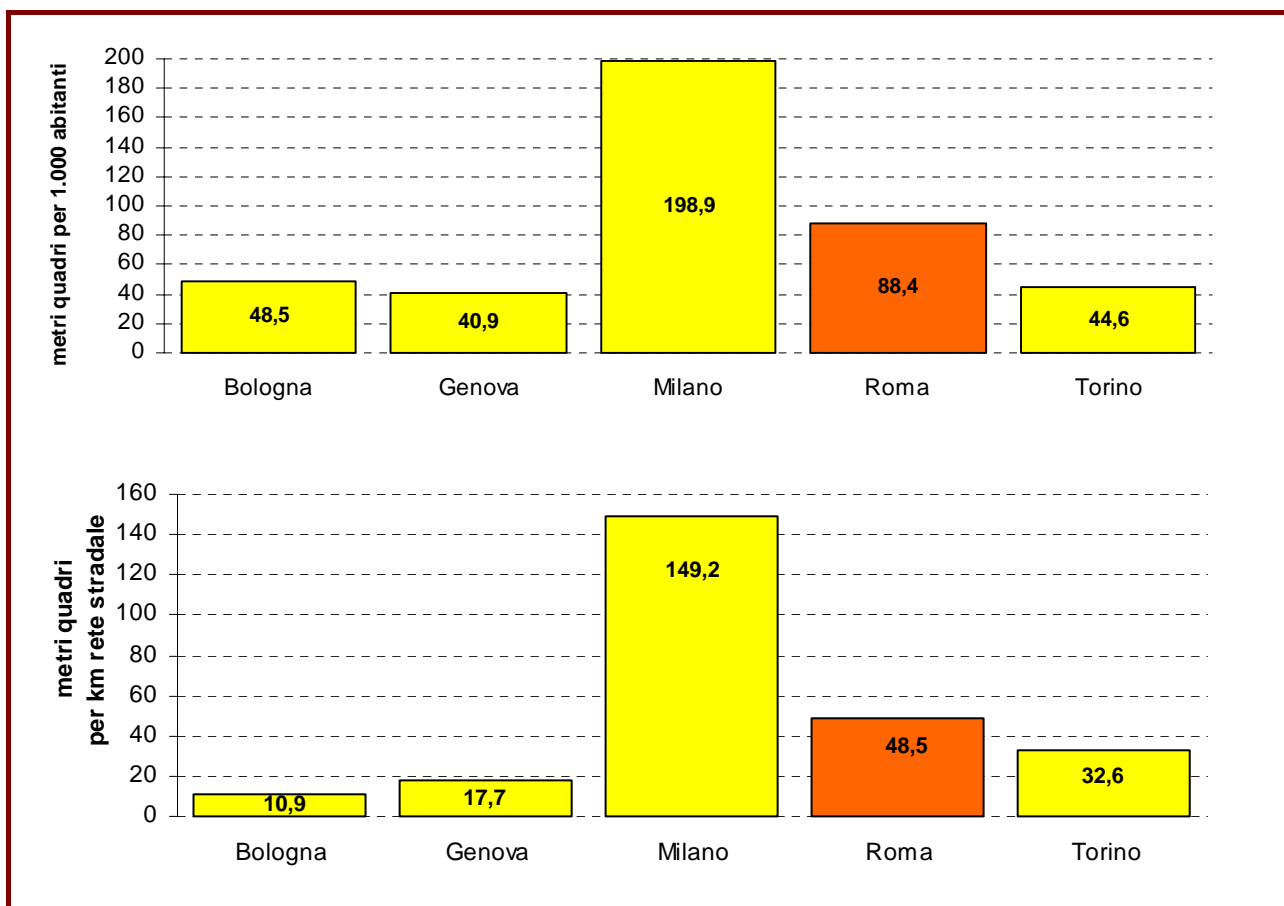
Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Milano rappresenta un caso unico tra le città osservate dato che il piano generale degli impianti pubblicitari, in vigore dal 2010, stabilisce una superficie massima complessiva elevata, rispetto al numero di abitanti e alla rete viaria, e pari a 220mila mq per gli impianti permanenti e 40mila mq per quelli temporanei. Tutto ciò si riflette nella densità degli impianti sia in base al numero di cittadini che in base ai km di rete.

Roma, con una superficie espositiva totale di circa 242mila metri quadri, presenta una maggiore densità di spazi pubblicitari in rapporto al numero di cittadini (88,4 mq per 1.000 abitanti) rispetto alle città di Bologna, Genova e Torino, che non superano i 50 mq per 1.000 abitanti, ma non arriva neppure alla metà di quella di Milano (Fig. 1.5).

Fig. 1.5

Indici di densità AD (2009)



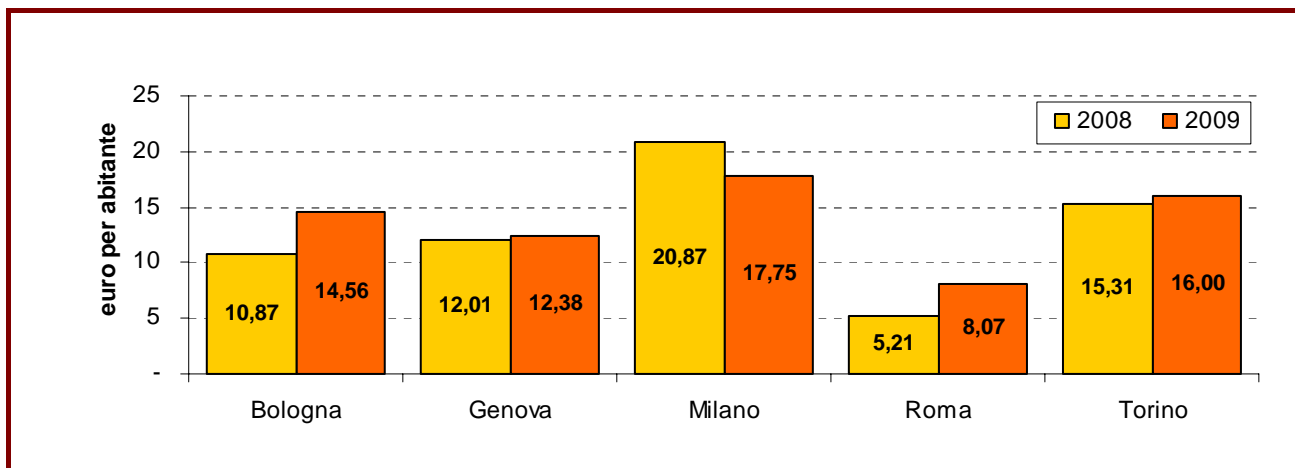
Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Analogo risultato si ottiene stimando la densità in rapporto alla lunghezza complessiva della rete stradale: la densità di Roma (48,5 mq/km) è appena un terzo di quella di Milano (149,2 mq/km) (Fig. 1.5); tale indice, che per sua natura rappresenta meglio l'entità dell'"affollamento" pubblicitario gravante sul sistema viario, rischia tuttavia di perdere di significatività nella capitale, dove il fenomeno pubblicitario tende a raggiungere densità molto più elevata nelle zone centrali e semiperiferiche. In Fig. 1.6, l'analisi dei dati economici relativi al servizio delle affissioni dirette a Roma, evidenzia un li-

vello di introiti per abitante (8,1 euro) inferiore alla media del campione che, per il 2009, è stata pari a 13,6 euro per abitante. C'è però da specificare che i dati delle altre città incorporano anche gli introiti delle insegne la cui gestione a Roma è di competenza municipale. I bilanci a consuntivo dei Municipi hanno tuttavia permesso di determinare esclusivamente il valore relativo all'imposta sulla pubblicità; pertanto il dato romano non tiene conto dell'entrata relativa al COSAP gravante sulle insegne.

Fig. 1.6

Introiti AD pro capite (2008-2009)



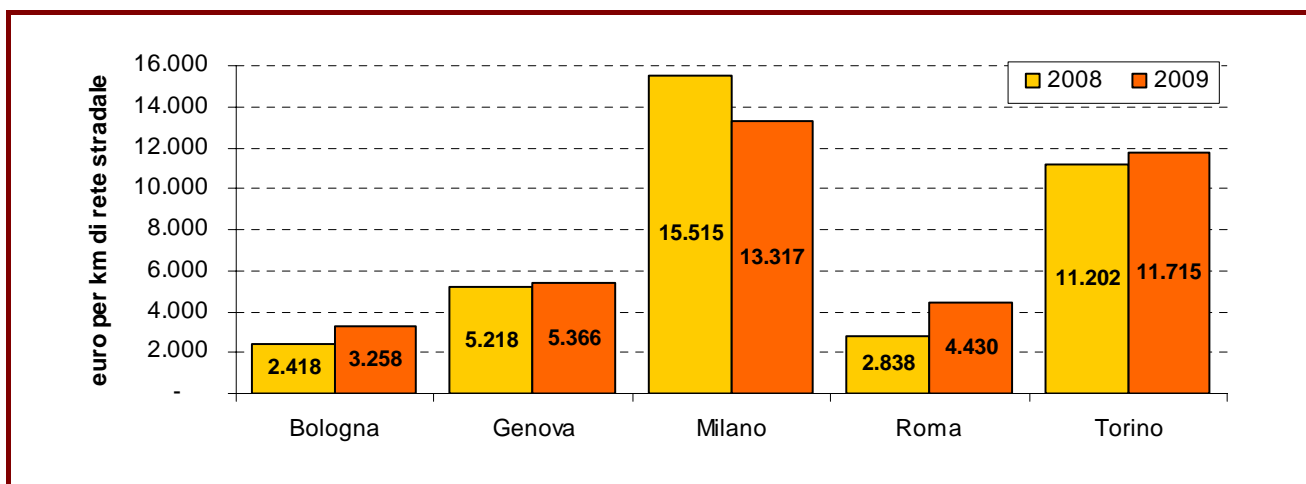
Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Un risultato simile si ottiene rapportando gli introiti ai km di rete stradale ma in questo caso la situazione di Roma (circa 4.400 euro al km nel 2009)

appare simile a quella di Bologna (poco più di 3.200 euro al km) e comunque inferiore di circa due terzi dal dato di Milano e Torino (Fig. 1.7).

Fig. 1.7

Introiti AD per km (2008-2009)



Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

In ogni caso è interessante notare come a Roma, a partire dal 2009 e indifferentemente dalla proprietà dell'impianto (privato o di proprietà comunale), che rileva solo ai fini dello specifico canone applicato, il corrispettivo medio annuo al metro quadro richiesto, rimane, nell'uno e nell'altro caso, di poco superiore agli 80 euro (Tav. 1.7).

Tale valore, soprattutto se confrontato con quanto richiesto dagli operatori pubblicitari, potrebbe suggerire una rivisitazione del sistema tariffario vigente.

Tav. 1.7 Canone medio annuo al metro quadro nelle affissioni dirette (euro 2009)

Città	Canone locazione impianti di proprietà comunale (euro al mq)		CIP (euro al mq)	
	2008	2009	2008	2009
Roma	78,8	84,8	48,5	83,6

Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma

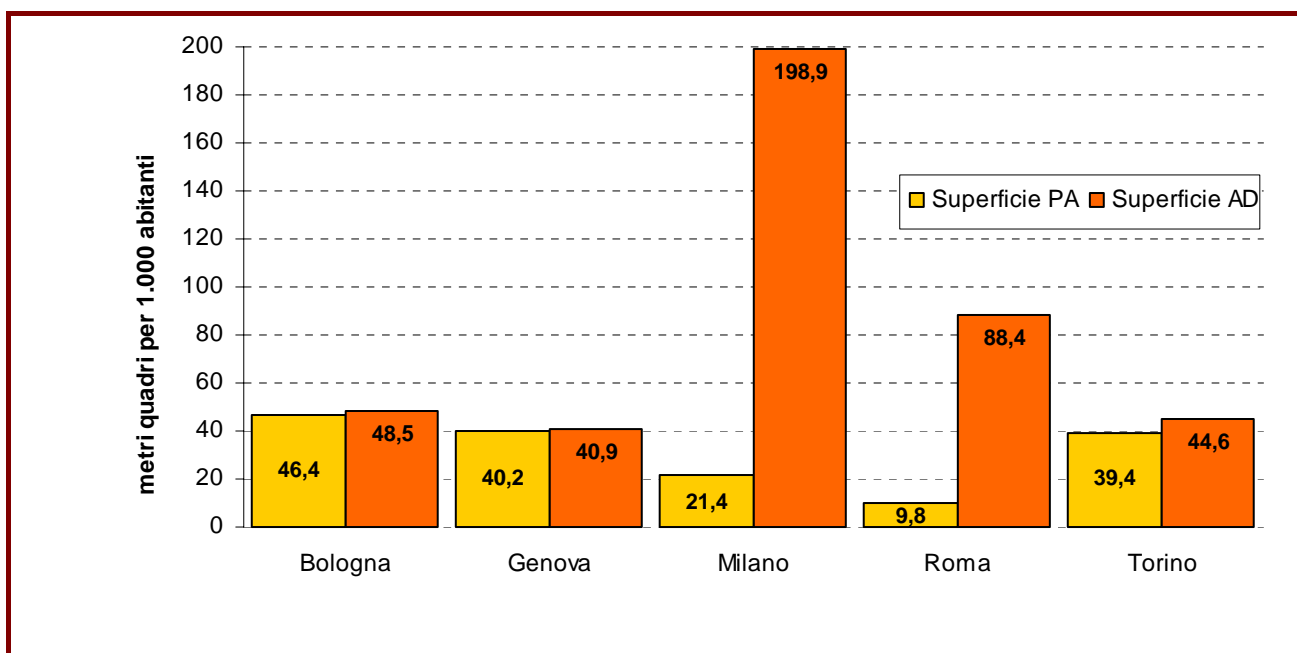
Come mostrato in Fig. 1.8, a Bologna, Genova e Torino, il rapporto tra superficie destinata alle PA e quella per le AD tende a rimanere abbastanza equilibrato e compreso tra 40-50 mq ogni 1.000 abitanti; nelle città di Roma e Milano invece, dove presumibilmente l'investimento privato in pubblicità è superiore, le stesse amministrazioni hanno scel-

to di concedere maggiori spazi alle iniziative private.

Nella capitale la superficie ogni 1.000 abitanti destinata alle AD è pari a 88 mq contro i circa 10 mq delle PA mentre a Milano la differenza è ancora più marcata: circa 199 mq per le AD e solo 21 mq per le PA.

Fig. 1.8

Indici di densità PA e AD (2009)



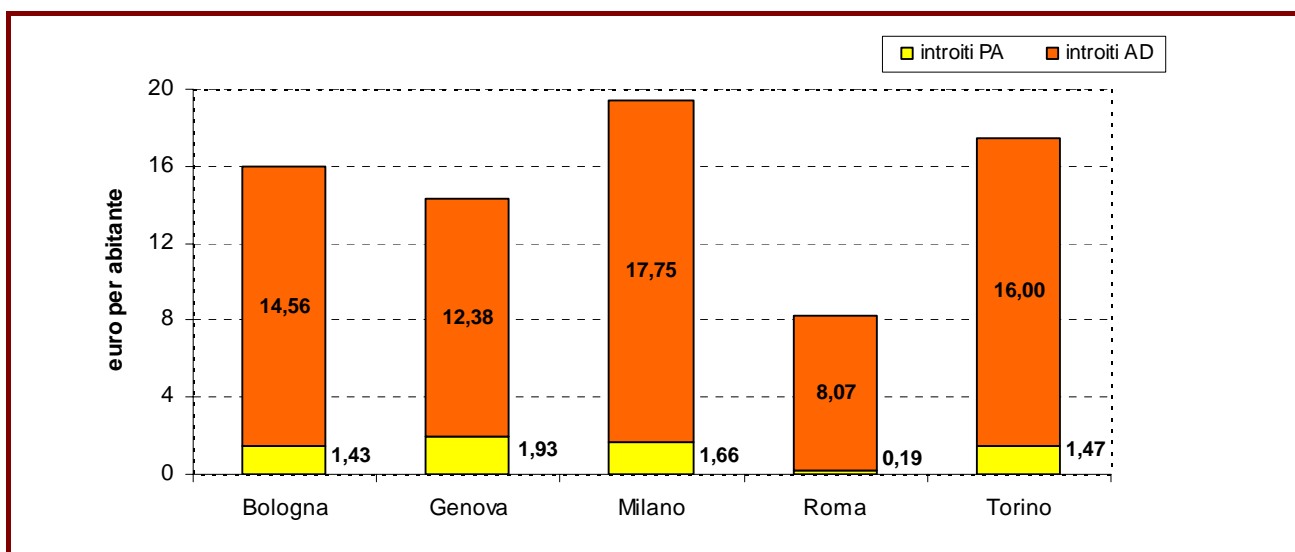
Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Con riferimento alla scelta di Roma Capitale di dedicare maggiori spazi alle affissioni dirette rispetto a quelli da destinare alle pubbliche affissioni (Fig. 1.8), si osserva che, di fatto, la rinuncia a un consistente introito per diritti di affissione non è surrogata come dovrebbe da un equivalente introito derivante dal canone per le iniziative pubblicitarie o dal canone di locazione degli impianti comunali (Fig.

1.9): come già notato, gli introiti per abitante sia nel settore delle PA che in quello delle AD rimangono complessivamente inferiori a quelli delle altre città in quanto la gestione del servizio non riesce a sfruttare appieno la redditività potenziale degli spazi disponibili.

Fig. 1.9

Introiti PA e AD pro capite (2009)



Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Ciò nonostante è innegabile lo sforzo compiuto dall'amministrazione nel recupero del gettito dovuto da parte delle società affidatarie: mentre il dato degli introiti per abitante relativo alle PA è rimasto abbastanza stabile nel biennio 2008-2009, gli in-

troiti per abitante da AD sono aumentati del 55%, a fronte di una superficie complessiva pressoché invariata e di un leggero incremento del numero di abitanti (Tav. 1.8).

Tav. 1.8 Introiti PA e AD per abitante (euro)

Città	Introiti totali PA/abitante		Variazione	Introiti totali AD /abitante		Variazione
	2008	2009		2008	2009	
Bologna	1,13	1,43	27%	10,87	14,56	34%
Genova	2,17	1,93	-11%	12,01	12,38	3%
Milano	1,70	1,66	-2%	20,87	17,75	-15%
Roma	0,17	0,19	12%	5,21	8,07	55%
Torino	1,31	1,47	12%	15,31	16,00	4%

Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Considerando che la recente proposta di Piano regolatore avanzata dal SAP auspica una riduzione notevole del numero degli impianti e della superficie espositiva, nell'ipotesi di messa a gara della gestione del territorio, l'amministrazione potrebbe ragionevolmente prevedere un canone richiesto ai vincitori del bando parametrato al maggior valore che i singoli spazi pubblicitari acquisirebbero in presenza di una minore superficie espositiva complessiva.

È interessante, per altro, ricordare che, dalla disamina dei prezzi praticati dalle maggiori agenzie pubblicitarie per esposizioni nella città di Roma, l'incidenza del CIP è indubbiamente modesta e valutabile nell'ordine del 5-10% della tariffa. Se si tiene conto che il corrispettivo medio annuo al metro quadro attualmente richiesto dall'amministrazione capitolina è di poco superiore agli 80 euro, le considerazioni sul valore del canone appena riportate assumono un rilievo ancora più consistente.

4. Stato di attuazione della procedura di riordino, delle azioni per la rimozione degli impianti abusivi, del contenzioso, del recupero delle somme dovute

4.1 La procedura di riordino

Nonostante siano trascorsi quindici anni, la Procedura di riordino, introdotta con DCC 254/1995, non ha ancora trovato la propria definizione.

Il provvedimento in questione permetteva alle aziende pubblicitarie di proporre un'istanza per la regolarizzazione degli impianti detenuti sul territorio comunale. In particolare la procedura straordinaria serviva a ottenere il rilascio delle concessioni su suolo pubblico per cinque anni, e delle autorizzazioni su suolo privato per tre anni. Il titolo che assisteva ciascun impianto poteva essere rinnovato per un eguale periodo, previa regolarizzazione del pagamento delle relative imposte e canoni dovuti fino alla data dei rinnovi. Inoltre gli impianti sanati dovevano essere collocati in posizioni conformi al nuovo piano regolatore (che non è stato mai varato) o spontaneamente rimossi se irregolari.

Diversi fattori hanno contribuito alla mancata chiusura del processo di riordino, con il risultato che le imprese hanno continuato ad operare in assenza di concessione laddove il rispetto della procedura avrebbe permesso il rinnovo dei titoli per un massimo di due periodi quinquennali:

- le frequenti sostituzioni di Dirigenti alla Direzione del SAP;
- le difficoltà tecniche nella raccolta e archiviazione della documentazione prodotta dalle aziende in un'unica banca dati;
- la necessità di integrare la documentazione stessa mediante richiesta alle aziende;
- l'avvio di procedimenti dell'autorità giudiziaria riguardanti fenomeni di abusivismo;
- il notevole contenzioso prodotto dalle aziende a fronte degli atti di recupero dell'evasione o di accertamento delle violazioni alle norme regolamentari.

Inoltre, la mancanza di adeguate risorse non ha permesso all'amministrazione stessa di gestire con tempestività le procedure e di assicurare un controllo costante sulla movimentazione degli impianti svolgendo la necessaria attività di repressione dell'abusivismo.

Più di una volta è stata data possibilità alle imprese di regolarizzare la propria posizione: tra i vari provvedimenti, la DCC 176/2002 offrì la possibilità di definizione del contenzioso e delle morosità con il pagamento del 45% delle imposte arretrate e del 35% dei canoni, quale condizione per il rilascio dei titoli di rinnovo.

Più tardi, con la DGC 426/2004, fu fissata la data del 31 dicembre 2009 quale termine di scadenza delle concessioni rinnovate accordando, alle aziende che avessero impianti in zone vincolate, di rimuoverli in maniera spontanea presentando contestualmente istanza per una nuova localizzazione, possibilmente all'interno di uno stesso Municipio, in conformità al Codice della Strada e in assenza di vincoli.

A diversi anni di distanza l'amministrazione tentava, con la DCC 31/2009 ("Regolamento per la definizione delle liti pendenti relative ai tributi comunali aboliti"), una nuova soluzione per definire il contenzioso e permettere una sanatoria dei debiti pregressi relativi all'abolita imposta comunale sulla pubblicità sostituita dal CIP dal 1 gennaio 2007. Alla procedura aderirono 81 aziende dalle quali, secondo i dati forniti dal SAP, è stata corrisposta a titolo di acconto una somma di 2,7 milioni di euro. Solo al termine dell'istruttoria delle pratiche sarà possibile conoscere l'intero ammontare recuperato.

Inoltre, la mancata approvazione del piano regolatore della pubblicità non ha permesso di avviare le procedure di gara per l'affidamento delle nuove concessioni di spazi alle aziende pubblicitarie. Nel frattempo, l'intervenuto rinnovo di 3.189 impianti privati su suolo pubblico, 60 su suolo privato e 453 impianti di proprietà di Roma Capitale (SPQR), con scadenza 31 dicembre 2014, potrebbe ritardare fino a tale data la piena attuazione alle procedure di gara previste nel regolamento della pubblicità e delle pubbliche affissioni.

Ulteriori ritardi ed impedimenti all'auspicato atteso passaggio dalla fase transitoria a quella del definitivo riassetto sono da ricercare nella DCC 37/2009. Tale provvedimento sembra essenzialmente rispondere all'esigenza di Roma Capitale di conseguire dal settore pubblicitario un introito significativo, grazie alla possibilità offerta alle aziende di au-

todenunciare l'esistenza dei propri impianti e di corrispondere il pagamento del canone, in presenza di un titolo concessorio/autorizzatorio, o dell'indennità di occupazione in assenza di titolo.

Alla suddetta previsione e sempre previa regolazione della propria posizione debitoria, si è accompagnata, per effetto dell'art. 24, c. 5 bis, la possibilità di chiedere con apposita domanda, da formularsi entro il 30 giugno 2009, la sospensione della procedura di riordino e della rimozione degli impianti collocati in posizione diversa da quella dichiarata purché in conformità alle prescrizioni del Codice della Strada (deroghe vigenti incluse). Alle medesime condizioni è stata anche prevista la ricollocazione degli impianti già rimossi a seguito del rigetto della domanda di riordino ma alla data del 30 giugno 2009 non risulta che siano state presentate domande in tal senso.

Pur ritardando il superamento della fase transitoria, l'applicazione delle disposizioni della DCC 37/2009 ha consentito all'amministrazione capitolina di individuare, tramite le apposite targhette identificative apposte sui cartelli, l'intera impiantistica autodenunciata dai 311 soggetti (persone fisiche e giuridiche) titolari dei manufatti e, quindi, di aggiornare la nuova Banca Dati, che comprendeva, alla data del 12 ottobre 2010, un parco di 32.915 impianti dislocati all'interno dei 19 Municipi. Inoltre, è stata agevolata l'attività di riscossione dei canoni o delle indennità di occupazione relativi agli impianti censiti. Il SAP ha comunicato che gli incassi conseguiti nel periodo gennaio-settembre 2010 sono stati pari a 15,4 milioni di euro, sostanzialmente in linea con quanto derivabile dall'applicazione ai manufatti delle tariffe vigenti per l'anno in corso.

Poiché Roma Capitale è ora in grado di attivarsi tempestivamente per il recupero dell'evasione e può, ai sensi dell'articolo 22 della DCC 37/2009, esercitare le azioni di accertamento, riscossione ed applicazione delle sanzioni anche nei confronti delle ditte pubblicizzate, episodi di morosità nel versamento delle somme dovute non dovrebbero più ripresentarsi.

In ogni caso, la puntuale individuazione e catalogazione degli impianti esistenti di certo non risolve il problema del loro impatto negativo sull'immagine e il decoro della città.

D'altronde proprio la DCC 37/2009 potrebbe aver incoraggiato la fioritura di impianti anche in zone finora interdette perché ricadenti all'interno della cosiddetta area di perimetrazione o a margine di ville e parchi pubblici quali la zona dell'Acqua Acetosa, la via del Foro Italico, le tangenziali, ecc. e

ciò pur richiamando espressamente, quale sue parti integranti, le DCC 609/1981 e 163/1999 che imponevano tali divieti.

Come si dirà in seguito, il monitoraggio eseguito dall'Agenzia sul territorio ha rilevato l'esistenza di una quantità (molto bassa per la verità) di impianti sfuggiti all'autodenuncia e, quindi, non presenti nella Banca Dati. Tali situazioni di abusivismo possono essere eliminate solo con un costante controllo sul territorio ponendo in essere le necessarie azioni di repressione.

4.2 Definizione del contenzioso e recupero delle somme iscritte a ruolo

Secondo i dati forniti dal SAP, di tutte le iscrizioni a ruolo emesse dal 1993 fino 2007, alla data del 28 agosto 2008 le partite in contenzioso tra i vari gradi di giudizio erano ancora 4.998 e l'importo da incassare, per somme dovute a vario titolo (imposte, canoni, sanzioni, interessi), ammontava a circa 226 milioni di euro.

Oltre alla discutibile legittimità di azioni di recupero per cifre che abbiano raggiunto il termine decennale di prescrizione, eccepibile dai debitori nel corso delle procedure coattive, sarà poi difficile perseguire soggetti che a distanza di anni potrebbero essere non più raggiungibili o non disporre di beni pignorabili, trattandosi spesso di operatori privi di un'organizzazione e di attrezzature e beni patrimoniali visibili. Inoltre, poiché mediamente solo il 53% dei contenziosi si chiude con esito favorevole per l'amministrazione, rispetto ai 226 milioni circa del credito iscritto a ruolo, il SAP stima oggi che la cifra oggettivamente recuperabile non possa superare i 50 - 60 milioni di euro.

4.3 Il controllo sul territorio

Di certo, sia nell'attuale fase di transizione, sia nel momento in cui entrerà in vigore il nuovo Piano regolatore della pubblicità, la costante vigilanza sul territorio dovrà restare uno dei compiti prioritari per l'amministrazione.

Attualmente, le funzioni di vigilanza sul territorio si limitano al controllo della conformità degli impianti alle disposizioni del vigente Regolamento; in particolare viene verificata l'esistenza e la corrispondenza delle targhette identificative, nonché il rispetto delle norme del Codice della Strada (e relative deroghe) e dei vincoli ambientali.

Inoltre, i controlli effettuati dal SAP in collaborazione con la Polizia Municipale su aree private aperte al pubblico, come i centri commerciali, le stazioni e gli stadi hanno permesso di far emergere impianti e messaggi pubblicitari del tutto sconosciuti

all'Amministrazione e mai assoggettati al CIP. Le operazioni di censimento sono state inoltre estese anche a quelle pensiline e paline dell'Atac nelle quali sono presenti messaggi pubblicati che sono assoggettati al canone. Alla data del 12 ottobre 2010 il SAP ha censito 4.140 impianti e avviato un controllo sulla regolarità dei pagamenti pregressi eseguiti sempre in autoliquidazione.

I risultati positivi raggiunti da queste attività evidenziano la necessità che la vigilanza sia esercitata sul territorio in maniera costante, con tutte le risorse disponibili. È ragionevole ipotizzare che alla collaborazione posta in essere con la Polizia Municipale, (che ha contribuito alla costruzione della nuova Banca Dati, nonché all'accertamento di una

cospicua quantità di violazioni cui ha fatto seguito l'applicazione delle sanzioni e la rimozione di parte degli impianti irregolari) possa aggiungersi quella con Roma Entrate; la società ha, infatti, appositamente costituito un nucleo di accertatori abilitati, ai sensi della Legge Finanziaria 2007, a svolgere, con la qualifica di pubblici ufficiali, le funzioni di accertamento e sottoscrizione dei verbali per le violazioni alle norme dei Regolamenti Comunali.

Per poter apprezzare in chiave comparativa quali forme e dimensioni assuma l'abusivismo nelle altre città e, soprattutto, quali siano le azioni poste in essere dalle diverse amministrazioni, sono state riportate in Tav. 1.9 le informazioni raccolte in base ai questionari inviati dall'Agenzia.

Tav. 1.9 Fenomeno dell'abusivismo e controllo del territorio nelle città del campione

Città	Abusivismo (Descrizione e misurazione del fenomeno)	Forme di repressione e controllo del territorio
Bologna	Assente	Vigilanza costante sul territorio
Genova	Il fenomeno si riduce a esposizioni abusive legate allo svolgimento di attività commerciali (insegne di esercizio e fattispecie analoghe) mentre è assolutamente insignificante a livello di grandi impianti di pubblicità esterna. Quantitativamente: <u>Anno 2008</u> Oltre 1000 atti emessi per un importo pari a 675mila euro per il recupero del CIMP (Canone sulle iniziative pubblicitarie) e di 242mila euro per le sanzioni amministrative <u>Anno 2009</u> Oltre 800 atti emessi per un importo pari a 502mila euro per il recupero del CIMP e di 101mila euro per le sanzioni amministrative	Vigilanza sul territorio per l'accertamento di situazioni di abusivismo con elevazione di atti sanzionatori e recupero del CIMP evaso.
Milano	Gli impianti abusivi (ovvero quelli privi di autorizzazione), rappresentano un fenomeno residuale, mentre l'abusivismo su affissione è assai limitato e riguarda soprattutto i cartelli vendesi/affittasi	Controllo da parte di squadre di accertatori e della Polizia Municipale. In caso di mancato rispetto delle norme e in seguito ai verbali si provvede alla revoca dell'autorizzazione, all'intimazione alla rimozione spontanea da parte del privato e, successivamente, alla rimozione coattiva degli impianti; o, con risorse interne per quelli di piccole dimensioni, o attraverso appalto esterno a ditta di rimozioni negli altri casi
Torino	I dati riguardanti il recupero dell'evasione si riferiscono al diritto per le affissioni, al canone CIMP e alle relative sanzioni e sono pari a 1,9 milioni di euro per il 2008 e 2,4 milioni di euro per il 2009, con un incremento del 23,8%	Affissioni abusive Controllo del territorio da parte di apposito nucleo di dipendenti della Divisione Tributi, con elevazione di atti sanzionatori e recupero diritti di affissione evasi. Defissione del manifesto abusivo. CIMP Controllo del territorio, su segnalazione della Divisione Tributi, da parte del Nucleo di polizia municipale con successiva verbalizzazione ai sensi del Codice della Strada e del Regolamento CIMP, eventuale diffida per la rimozione, con ripetizione delle spese nel caso in cui la rimozione venga effettuata dall'Amministrazione, successiva ingiunzione di pagamento per il recupero del canone evaso e per la sanzione nella misura massima del doppio del canone dovuto

Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

4.4 Il piano regolatore degli impianti pubblicitari (PRIP)

Poiché il futuro riassetto del fenomeno pubblicitario a Roma è necessariamente legato all'approvazione del Piano regolatore (i cui contenuti sono ora al vaglio della Giunta Capitolina e dovranno, previo il parere dei singoli Municipi, essere portati all'approvazione dell'Assemblea Capitolina), al momento ci si limita a fornire solamente alcune osservazioni.

In primo luogo, si auspica una significativa riduzione della superficie espositiva rispetto alla quantità oggi esistente, per quanto la stessa risulti in linea con i dettami del vigente Regolamento.

Attualmente, secondo quanto derivabile dalla nuova Banca Dati, la superficie assegnata ai privati risulta pari a circa 223mila metri quadri ai quali va aggiunta la superficie rappresentata dagli impianti SPQR, quella destinata al Servizio delle Pubbliche Affissioni, agli impianti di pubblica utilità e, infine, tutta quella attualmente occupata dalle installazioni abusive.

Una riduzione fino anche al cinquanta per cento dell'impiantistica non comporterebbe in realtà alcuna perdita di gettito ma avrebbe un indubbio effetto positivo sull'immagine ed il decoro della città. Il minore introito del CIP (calcolato sul cinquanta per cento degli impianti) verrebbe recuperato grazie al canone di concessione che le imprese pubblicitarie dovrebbero corrispondere a Roma Capitale a seguito delle gare che potranno essere svolte per l'aggiudicazione degli spazi, in regime di leale concorrenza. Peraltro, l'amministrazione dovrebbe ragionevolmente ritoccare al rialzo le tariffe in virtù del maggior valore che i singoli spazi pubblicitari acquisirebbero in presenza di una minore superficie espositiva. D'altra parte, rispetto all'attuale situazione di disordinato sovraffollamento, le imprese pubblicitarie, operando su minori impianti, ma in migliore stato conservativo e collocati razionalmente sul territorio, potrebbero ridurre costi di investimento e manutenzione e accrescere il valore commerciale del proprio servizio.

5. Il monitoraggio sul territorio e il fenomeno dell'abusivismo

La più rilevante criticità segnalata dai precedenti pareri dell'Agenzia e dell'ex Autorità è stata quella riguardante il fenomeno dell'abusivismo pubblicitario, una delle cause di degrado ambientale, ma soprattutto di un rilevante danno per l'erario capitolino per effetto del mancato versamento nelle casse pubbliche delle imposte e dei canoni gravanti sul materiale abusivamente esposto. Negli anni tale fenomeno è stato più volte oggetto di attenzione da parte della stampa, di discussione in vari convegni e di provvedimenti amministrativi che non hanno purtroppo sortito l'effetto sperato.

L'indagine sul campo promossa nel 2001 dall'ex Autorità permise di quantificare, sia pure in linea di massima, una percentuale pari al 70% di impianti abusivi presenti sulle strade oggetto di monitoraggio, mentre quella ripetuta nel 2007 rilevò un'incidenza decisamente minore (40%), ma comunque sempre significativa.

Rispetto al passato la conoscenza del territorio è ora notevolmente migliorata. Come già detto, iniziative importanti quali quelle legate all'anagrafe tributaria dei contribuenti (Banca Dati) hanno permesso di censire l'impiantistica pubblicitaria e di definire per ciascun manufatto il corrispettivo dovuto

all'amministrazione (CIP). Particolarmente efficace è stata anche l'introduzione della cosiddetta "sanzione al pubblicizzato" che permette di identificare il pubblicizzato quale soggetto al pagamento del canone in solido con l'azienda proprietaria dell'impianto.

Tale procedimento ha spinto gli operatori abusivi a corrispondere spontaneamente a Roma Capitale il CIP dovuto (per evitare che tale importo venisse richiesto all'inserzionista) autodenunciando gli impianti installati sul territorio. Tutto ciò ha determinato non solo la riduzione al minimo del danno erariale ma anche la progressiva diminuzione del numero delle contravvenzioni elevate dalla Polizia Municipale nonché del numero degli impianti rimossi coattivamente: nel solo 2009 ne sono stati rimossi 3.196 mentre al 30 settembre 2010 il valore si assesta a 2.567 (con una percentuale di autorimozioni pari al 36%).

Tuttavia, accanto a questi lodevoli risultati, l'assenza di un Piano Regolatore degli Impianti pubblicitari (obbligo peraltro previsto dal D.Lgs. 507/1993) che la città aspetta da 15 anni, ha impedito e impedisce tuttora l'esercizio in maniera compiuta ed efficace dell'azione amministrativa: la

possibilità ad esempio di definire a priori il numero e il posizionamento dei manufatti all'interno del territorio e di esercitare il potere di assenso o diniego rispetto alle istanze di autorizzazione, con tutti i problemi di certezza dell'azione sanzionatoria che ne derivano.

Inoltre, l'approvazione del nuovo Regolamento - con l'annessa gestione transitoria del settore fino all'adozione del Piano - è stata criticata da alcuni settori della società civile per aver permesso (di fatto attraverso lo strumento delle autodenunce), un aumento continuo dei manufatti pubblicitari. Giova a questo proposito ricordare che la mancanza di dati storici certi e confrontabili sulla presenza impiantistica impedisce in maniera sostanziale di poter effettuare il ben che minimo confronto e, quindi, di poter stabilire se e in che misura la regolamentazione vigente ha determinato la tanto citata "proliferazione".

C'è peraltro da specificare che si è tollerata la presenza di impianti pubblicitari in zone normalmente vietate dal Codice della Strada, dato che la DCC 193/2004 che stabilì (sempre nelle more della redazione dei piani particolareggiati) la permanenza degli impianti pubblicitari (autorizzati o in rinnovo) in deroga alle disposizioni del Codice, permanendo come requisito solo quello del rispetto dello spazio di avvistamento (art. 79 del Regolamento di esecuzione del Codice della Strada). Inoltre la prassi seguita dall'amministrazione per gli impianti non riconducibili a un titolo autorizzativo è stata quella di considerarli autorizzati di fatto in presenza di alcune condizioni come l'identificazione in Banca Dati, la regolarità dei pagamenti, l'esatta ubicazione e conformità al Codice della Strada (con le sue numerose deroghe), e l'assenza di vincoli storici, artistici e paesaggistici.

Un quadro complesso come quello appena delineato ha reso interessante ma al tempo stesso di non semplice attuazione il monitoraggio sul territorio eseguito dall'Agenzia. In particolare, scartata a priori la possibilità di confrontare i dati con le precedenti rilevazioni (per la disomogeneità del quadro di riferimento), si è posto il problema di individuare un criterio di indagine atto a porre a confronto le reali esposizioni pubblicitarie esistenti sul territorio con le esposizioni regolarmente autorizzate. La metodologia d'indagine si è svolta mediante la scelta di alcuni campioni costituiti da assi viari rite-

nuti particolarmente significativi. Su questi ultimi è stato eseguito il rilevamento di tutti gli impianti pubblicitari chiedendo successivamente a Roma Capitale di fornire, per gli stessi tratti stradali, il numero di manufatti presenti in Banca Dati. Come si vedrà successivamente la possibilità di stabilire in maniera precisa il tasso di abusivismo è stata resa difficoltosa dalla compresenza dei seguenti fattori:

- La presenza nella maggior parte degli impianti rilevati della targhetta identificativa che non garantisce la validità del titolo autorizzativo. Inoltre, poiché esiste una fascia di rispetto tra l'indirizzo indicato in targhetta e la posizione effettiva, è possibile che alcuni manufatti siano stati conteggiati dai rilevatori durante il percorso di monitoraggio pur non appartenendo formalmente alla strada in questione. Il ragionamento, ovviamente, è valido anche al contrario.
- La mutevolezza dell'ubicazione dei manufatti che sono soggetti nel tempo a frequenti ricollocazioni, sostituzioni, rimozioni e accorpamenti. Pertanto lo sfasamento temporale tra il periodo di monitoraggio e quello di riferimento utilizzato dall'amministrazione per fornire i dati, potrebbe aver determinato disallineamenti durante la comparazione.
- La non necessaria definizione di "abusivo" per un impianto sfornito di etichetta, in quanto potenzialmente soggetto a procedimenti di regolarizzazione.

Pur con le citate limitazioni, l'Agenzia ha provveduto ad assoggettare a monitoraggio nelle prime due settimane di luglio 2010 alcune direttrici preventivamente individuate tra quelle più trafficate per complessivi 30 km (Tav. 1.10).

Si è concentrata l'attenzione esclusivamente sugli impianti per la pubblicità esterna (es. i cartelli, le paline, le plance, ecc.) e quelli di pubblica utilità (es. gli indicatori di parcheggio, gli orologi, i parapetonali, ecc.). Sono stati inoltre censiti gli impianti per le pubbliche affissioni al fine di rilevare esclusivamente il loro stato di manutenzione e la presenza o meno di manifesti.

Tav. 1.10 Tratti stradali oggetto di monitoraggio

Tratti stradali	Lunghezza (metri)	Lati	Lunghezza totale (metri)
Corso Trieste (intero tratto)	1.200	2	2.400
Corso di Francia (dall'incrocio con Viale di Tor di Quinto al numero civico 257, all'altezza distributore Agip)	1.100	2	2.200
Via Cristoforo Colombo (dal numero civico 1 al 551, in corrispondenza dell'incrocio con viale della Civiltà del Lavoro), compreso lo spartitraffico	5.100	2	10.200
Lungotevere Maresciallo Diaz (da Ponte Duca D'Aosta a Ponte Milvio), compreso spartitraffico	800	2	1.600
Via del Foro Italico (dall'intersezione con viale Tor di Quinto fino allo svincolo per la via Salaria), compreso lo spartitraffico	2.200	2	4.400
Piazza San Giovanni di Dio	600	1	600
Viale di Trastevere (intero tratto), compresa piazza Ippolito Nievo	2.000	2	4.000
Viale G. Marconi (tratto da piazzale della Radio fino a incrocio con Lungotevere degli Inventori), compreso lo spartitraffico	900	2	1.800
Via Tiburtina (tratto dall'angolo con S. Lorenzo fuori le mura fino all'ingresso secondario del cimitero Verano, altezza calcavìa), lato destro	800	1	800
Via Appia Nuova (tratto da intersezione via Veturia fino a via Cessati Spiriti, compreso largo dei Colli Albani), compreso lo spartitraffico	1.000	2	2.000
TOTALE			30.000

Fonte: Attività di monitoraggio dell'Agenzia (luglio 2010).

In Tav. 1.11 è riportato il numero degli impianti rilevati nei tratti di strada monitorati e, per confronto, quello che risulta nella Banca Dati dell'amministrazione. Si osserva innanzitutto che via del Foro Italico e corso di Francia non sono purtroppo comparabili in quanto l'ufficio capitolino non ha potuto estrapolare il tratto interessato dall'indagine, ma ha fornito invece il dato sull'intera via. Discorso analogo per quanto riguarda via Tiburtina dove è stato esaminato solamente il lato destro mentre i dati del dipartimento si riferiscono a entrambi i lati della carreggiata.

Complessivamente sono stati censiti 1.039 impianti. Escludendo i tratti di strada disomogenei – per i motivi appena esposti – il dato complessivo risulta essere di 881 manufatti rilevati a fronte di 856 presenti in Banca Dati, ovvero circa il 3% in più.

Nel dettaglio, si nota che via Appia Nuova e lungotevere Maresciallo Diaz sono le strade che presentano una percentuale più elevata di impianti rilevati rispetto a quelli inseriti in Banca Dati (rispettivamente il 19 e il 13%) mentre per via Cristoforo Colombo, corso Trieste e viale Guglielmo Marconi tale differenza è contenuta in alcuni punti percentuali (3-6%).

Per viale Trastevere e piazza San Giovanni di Dio invece il numero di manufatti rilevati è addirittura inferiore a quello presente negli archivi comunali (rispettivamente -17 e -23%). Le incongruenze sono forse dovute al differente arco temporale di riferimento che potrebbe aver determinato una diversa distribuzione degli impianti sul territorio.

Tav. 1.11 Numerosità degli impianti nei tratti stradali oggetto di monitoraggio

Tratti stradali	Impianti rilevati	Impianti presenti in Banca Dati	Differenza percentuale
Via Appia Nuova	150	122	18,7%
Via Cristoforo Colombo	353	330	6,5%
Viale Trastevere	137	160	-16,8%
Corso Trieste	108	103	4,6%
Viale Guglielmo Marconi	85	82	3,5%
Piazza San Giovanni di Dio	48	59	-22,9%
Lungotevere Maresciallo Diaz	46	40	13,0%
TOTALE (tratti stradali omogenei)	881	856	2,8%
Via del Foro Italico ^[a]	68	89	n.a.
Corso di Francia ^[a]	68	147	n.a.
Via Tiburtina ^[b]	22	45	n.a.

Note: [a] I dati forniti dall'U.O. Affissioni e Pubblicità si riferiscono all'intera strada in quanto non è stato possibile estrapolare il tratto monitorato dall'Agenzia. [b] Il dato relativo agli impianti presenti in Banca Dati si riferisce a entrambi i lati della strada.

Fonte: Attività di monitoraggio dell'Agenzia (luglio 2010) e Banca Dati.

In termini assoluti, è via Appia Nuova il tratto stradale che presenta la differenza maggiore (+28 impianti), seguita a breve distanza da via Cristoforo Colombo (+23 impianti), mentre viale Trastevere si contraddistingue per il numero inferiore di impianti rilevati rispetto alla Banca Dati (-23 manufatti).

Diverso è il discorso se si prende in considerazione la superficie (Tav. 1.12). Nei tratti stradali presi in considerazione si è rilevata una superficie complessiva pari a 7.287 mq. Escludendo i tratti di strada disomogenei – per i motivi esposti – il dato complessivo risulta essere pari a 5.930 mq rilevati a fronte di 5.034 mq presenti in Banca Dati, ovvero circa il 15% in più.

Nello specifico, si nota che via G. Marconi e corso Trieste sono le strade che presentano una percentuale più elevata di superficie rilevate rispetto a quella in Banca Dati (rispettivamente il 47 e il 45%) cui segue via Appia Nuova (30%) mentre per via

Cristoforo Colombo e piazza San Giovanni di Dio, tale differenza è di circa il 10%. Per viale Trastevere e lungotevere Maresciallo Diaz invece la superficie rilevata è inferiore a quella presente negli archivi comunali (rispettivamente -5 e -14%).

Considerando il dato complessivo non è possibile stabilire quanto di questo 15% di superficie in più sia da attribuirsi esclusivamente al fenomeno dell'abusivismo, visto il complesso quadro normativo vigente, le prassi seguite dall'amministrazione nonché le considerazioni svolte in merito alle difficoltà di interpretare i dati del monitoraggio.

D'altra parte, anche nel restante 85% non è da escludere la presenza di una certa quantità di impianti non regolari: ad esempio perché collocati in una posizione significativamente difforme da quella riportata in Banca Dati o perché sostituiti con manufatti di dimensioni maggiori.

Tav. 1.12 Superficie degli impianti nei tratti stradali oggetto di monitoraggio (mq)

Tratti stradali	Impianti rilevati	Impianti presenti in Banca Dati	Differenza percentuale
Via Appia Nuova	741,80	520,82	30%
Via Cristoforo Colombo	3.042,08	2.738,86	10%
Viale Trastevere	686,94	718,22	-5%
Corso Trieste	506,77	279,93	45%
Viale Guglielmo Marconi	342,71	180,58	47%
Piazza San Giovanni di Dio	359,33	310,97	13%
Lungotevere Maresciallo Diaz	250,32	284,81	-14%
TOTALE	5.929,95	5.034,19	15%
Via del Foro Italico ^[a]	591,20	853,45	n.a.
Corso di Francia ^[a]	541,32	786,76	n.a.
Via Tiburtina ^[b]	224,64	342,59	n.a.

Note: [a] I dati forniti dall'U.O. Affissioni e Pubblicità si riferiscono all'intera strada in quanto non è stato possibile estrapolare il tratto monitorato dall'Agenzia. [b] Il dato relativo agli impianti presenti in Banca Dati si riferisce a entrambi i lati della strada.

Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

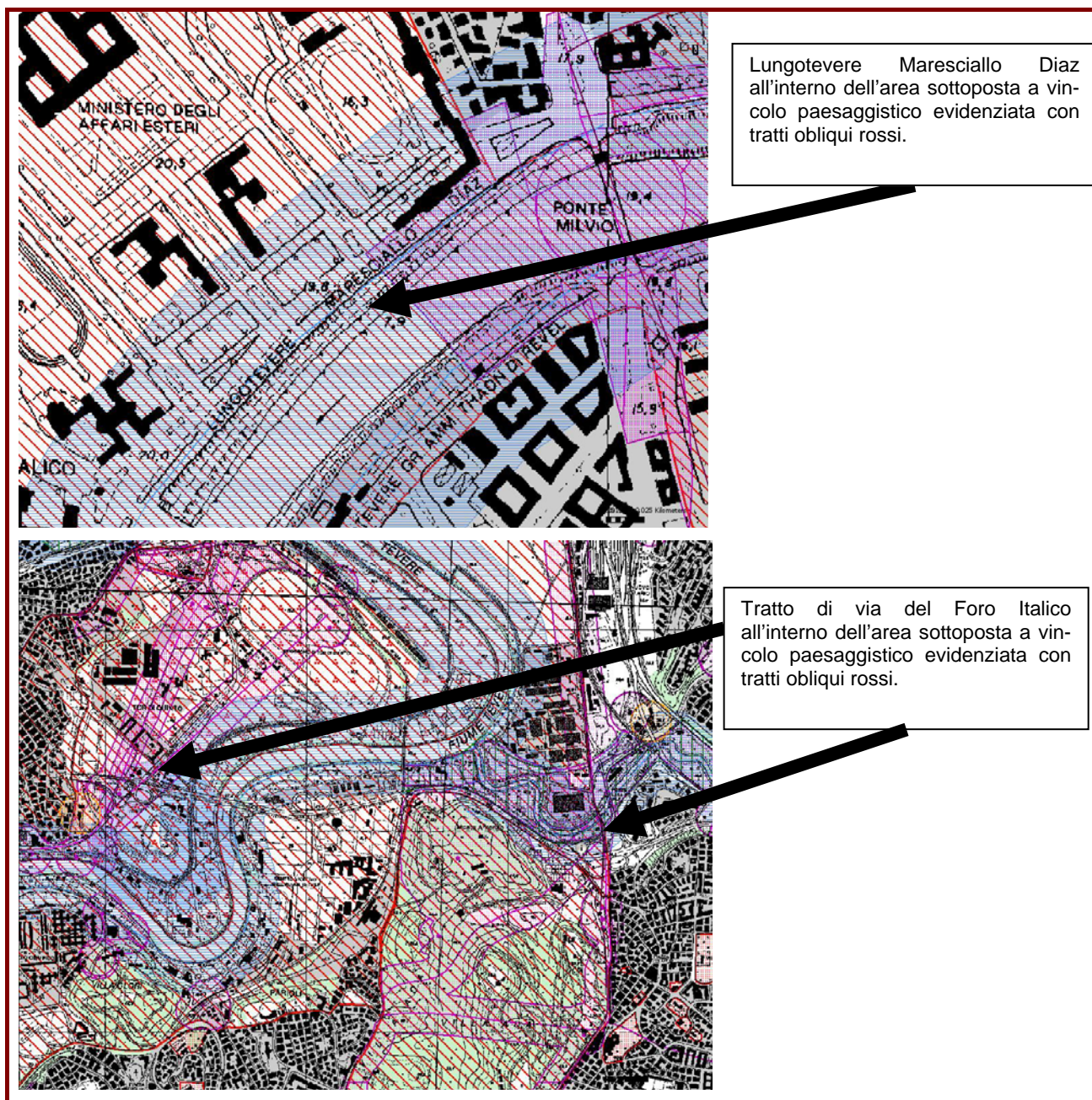
Per alcuni tratti stradali monitorati è però possibile trarre conclusioni differenti, in virtù del fatto che ricadono in aree soggette a tutela paesaggistica. Infatti, sia via del Foro Italico che lungotevere Maresciallo Diaz rientrano nel vincolo paesaggistico denominato "Valle del Tevere" di cui alla DGR del Lazio 10591/1989 (Fig. 1.10).

Tali strade sono soggette alle prescrizioni dell'art. 153, c. 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004 e sue modificazioni) per il quale "lungo le strade site nell'ambito e in prossimità dei beni indicati nel comma 1 e' vietata la posa in opera di cartelli o altri mezzi pubblicitari, salvo autorizzazione rilasciata ai sensi della normativa in materia di circolazione stradale e di pubblicità sulle strade e sui veicoli, previo parere favorevole del soprintendente sulla compatibilità

della collocazione o della tipologia del meno pubblicitario con i valori paesaggistici degli immobili o delle aree soggetti a tutela".

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

Un divieto analogo è presente anche per il tratto preso in esame in via Tiburtina (ovvero il lato adiacente al Verano fino alla tangenziale). L'articolo 18 del Regolamento stabilisce, infatti, che è vietata la collocazione di impianti e mezzi pubblicitari a meno di cinquanta metri dalle mura cimiteriali. Pertanto, tutti i manufatti ivi collocati non avrebbero, a norma di regolamento, più ragione di essere.



Fonte: elaborazioni dell'Agenzia dal Piano Territoriale Paesistico Regionale consultato sul sito www.regione.lazio/ptpr/ptprb.

Oltre a considerare come obiettivo di indagine il rispetto delle norme, è altrettanto importante approfondire anche uno degli aspetti più rilevanti dal punto di vista del cittadino, ovvero l'impatto visivo che gli impianti pubblicitari determinano sull'ambiente circostante. La strategia dell'amministrazione capitolina, in questa fase di transizione, ha prodotto degli indubbi risultati sul piano della conoscenza del territorio, delle azioni di

contrasto all'abusivismo e della riduzione del danno erariale in vista della futura approvazione del tanto atteso Piano Regolatore. Tuttavia la cittadinanza sembrerebbe aver percepito, in questi ultimi due anni, un aumento del numero di manufatti spesso osservando vie e piazze in cui non ne era mai stata notata la presenza. Alcuni settori della società civile hanno criticato l'approvazione del nuovo Regolamento colpevole, secondo loro, di

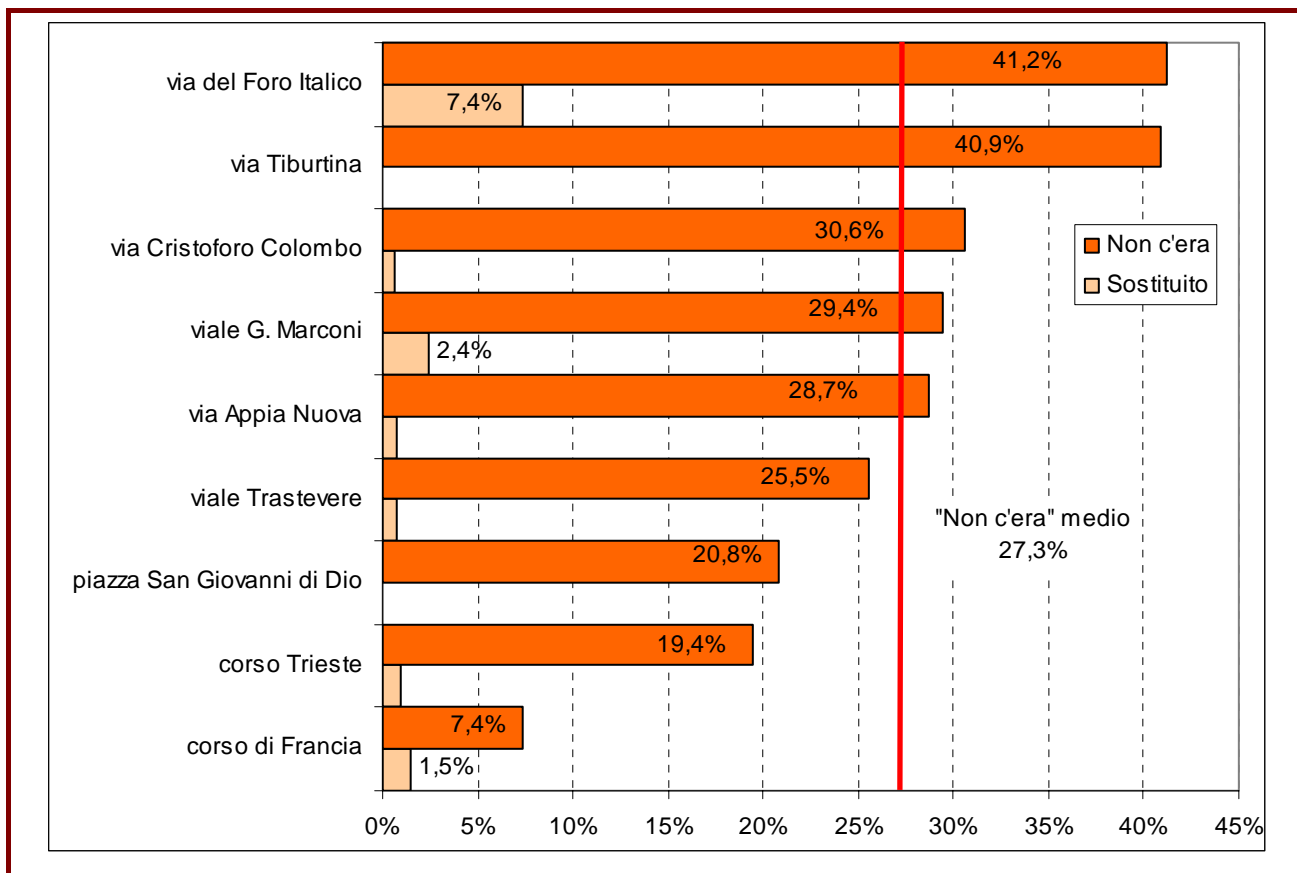
aver legalizzato di fatto la crescita incontrollata delle esposizioni pubblicitarie attraverso lo strumento delle autodenucie, deturpando così il territorio e le bellezze storiche della città.

Pur non avendo elementi sufficienti per sposare una tale tesi, è tuttavia interessante analizzare per quanto possibile il fenomeno dal punto di vista diacronico. Si è proceduto pertanto a visionare attraverso lo strumento Street view di Google Maps (che fornisce viste panoramiche lungo le strade, a una distanza di 10-20 metri l'una dall'altra, permettendo di visionare parti di varie città del mondo a livello del terreno) che ha fotografato la situazione di Roma al 2008, gli stessi tratti di strada monitorati nel mese di luglio 2010. È stata pertanto verificata la presenza o l'assenza degli impianti censiti nel 2010 rispetto al contesto di due anni prima con i risultati visibili in Fig. 1.11. Si osserva immediatamente che in tutte le strade vi è sempre una certa percentuale di impianti che non erano presenti nel 2008. Si passa da corso di Francia con il 7,4% di nuovi manufatti a via del Foro Italico che, in con-

fronto al 2008, ha registrato un aumento pari a ben il 41,2%. Meno significativi i valori relativi alle sostituzioni con un 7,4% sempre su via del Foro Italico e un 2,4% in viale G. Marconi e percentuali attorno all'1% nel restante campione. Il dato medio dell'aumento percentuale del numero degli impianti è pari al 27,3%. In altre parole in due anni, nei tratti stradali esaminati, l'impatto visivo dell'esposizione pubblicitaria è aumentato di più di un quarto. Tale ragionamento non può essere ovviamente esteso a tutta la città (non sono dati statisticamente indicativi), trattandosi solo di una semplificazione in grado di motivare la percezione di inquinamento visivo che i cittadini romani hanno espresso in più occasioni. Non ultima la recente indagine sulla qualità della vita condotta dalla scrivente Agenzia e pubblicata nella Relazione Annuale 2010 nella quale secondo il 53,7% degli intervistati l'andamento del servizio delle affissioni pubblicitarie è peggiorato negli ultimi 2 anni. Nel Box 1 sono riportati degli esempi di impatto visivo degli impianti.

Fig. 1.11

Confronto temporale della presenza degli impianti nei tratti di strada monitorati (2010-2008)



Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.



Lungotevere Maresciallo Diaz: impianti ubicati sullo spartitraffico



Via Tiburtina: impianto ubicato sull'intero marciapiede e a qualche metro dalle mura cimiteriali del Verano



Via del Foro Italico: serie di impianti in un'area soggetta a vincolo



Via Cristoforo Colombo: indicatore di parcheggio vandalizzato e abbandonato



Corso Trieste: palina pericolante



Via Cristoforo Colombo: impianto con superficie maggiore dei 12 mq consentiti

(segue)



Viale Trastevere: palina che ostacola la visuale dell'indicatore di fermata dell'autobus



Piazza San Giovanni di Dio: impianti ubicati sullo spartitraffico



Via del Foro Italico: impianti in un'area soggetta a vincolo



Viale G. Marconi: palina in corrispondenza di un attraversamento pedonale



Via C. Colombo: impianto ubicato sullo spartitraffico



Corso Trieste: palina fatiscente e pericolante

(segue)



Viale Trastevere: parapedonale circondato dal degrado



Via C. Colombo: serie di impianti grande formato



Viale G. Marconi: palina che ostacola la visuale dell'indicatore di fermata dell'autobus



Via C. Colombo: Casco-park in pessimo stato di manutenzione



Corso Trieste: impianto ubicato sullo spartitraffico



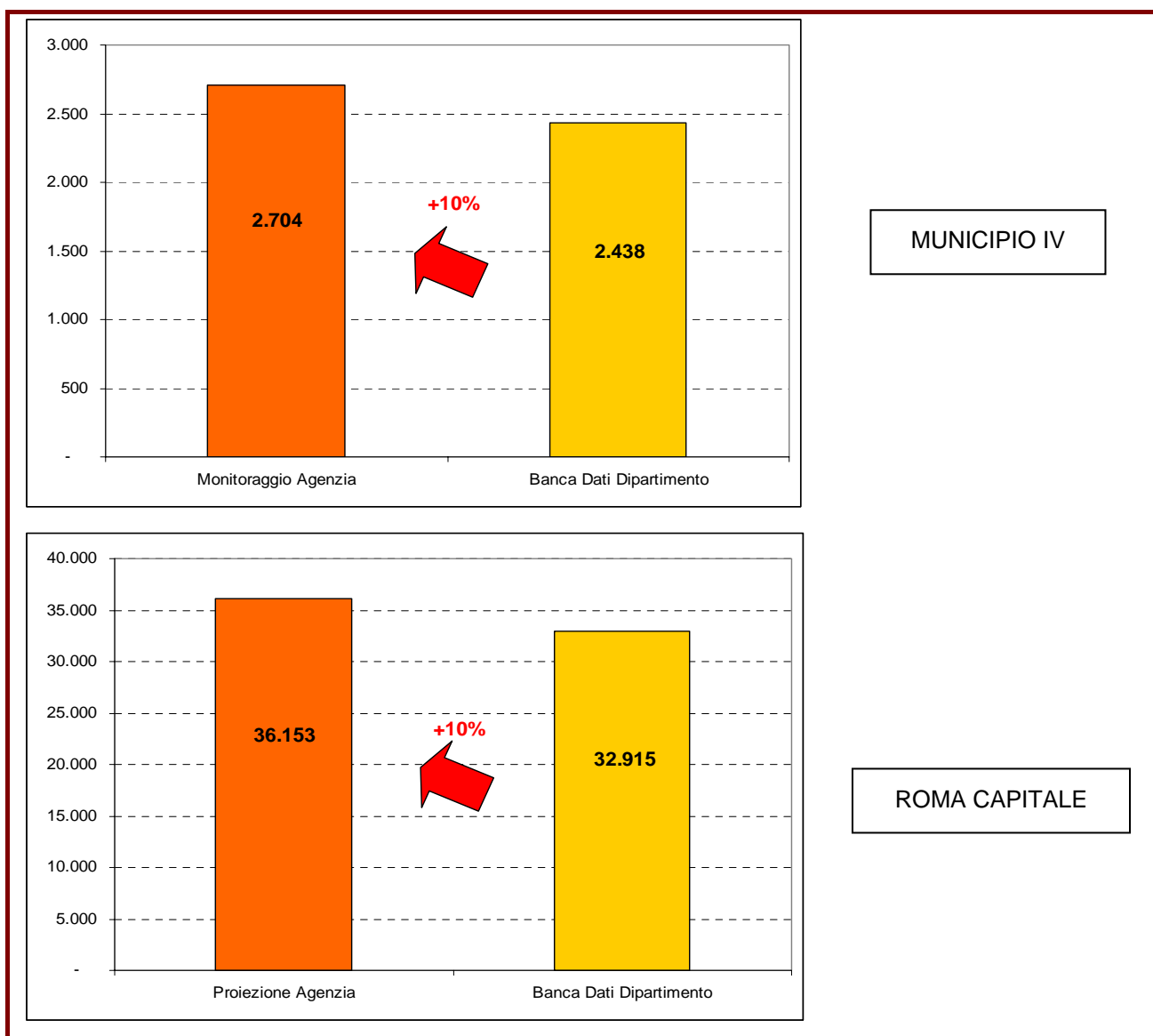
Corso Trieste: futuro impianto?

Una delle questioni più controverse sulle quali le posizioni dell'amministrazione e quelle di alcuni settori della società civile si sono più volte scontrate è quella relativa al numero degli impianti complessivamente presenti sul territorio. Il dibattito che ne è scaturito ha visto contrapporsi le tesi delle associazioni, con valori assai diversi tra loro ma comunque variabili da circa 80mila a 160mila manufatti pubblicitari, e quella dell'amministrazione capitolina che, attraverso il censimento e la costituzione della Banca Dati, ha potuto quantificare un valore pari a circa 33mila impianti. Viste le differenze così abissali tra il dato di Roma Capitale e quello delle associazioni, l'Agenzia ha ritenuto opportuno

effettuare un proprio censimento concentrando la propria attenzione, per motivi di risorse, solamente nel Municipio IV effettuando esclusivamente un conteggio numerico degli impianti presenti sul territorio, strada per strada. Il dato complessivo è pari a 2.704 manufatti, sostanzialmente allineato con quello fornito dalla Banca Dati (2.438), con una differenza di circa il 10% in più (Fig. 1.12). Ipotizzando, a solo titolo esemplificativo e senza che il dato assuma validità statistica, di voler estendere all'intera Roma Capitale il differenziale registrato nel Municipio IV, il dato complessivo che ne risulta è di circa 36mila impianti a fronte di 33mila presenti in Banca Dati.

Fig. 1.12

Numero di impianti pubblicitari nel Municipio IV e nel territorio di Roma Capitale: confronto tra il dato monitorato e quello della Banca Dati



Fonte: Elaborazioni dell'Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

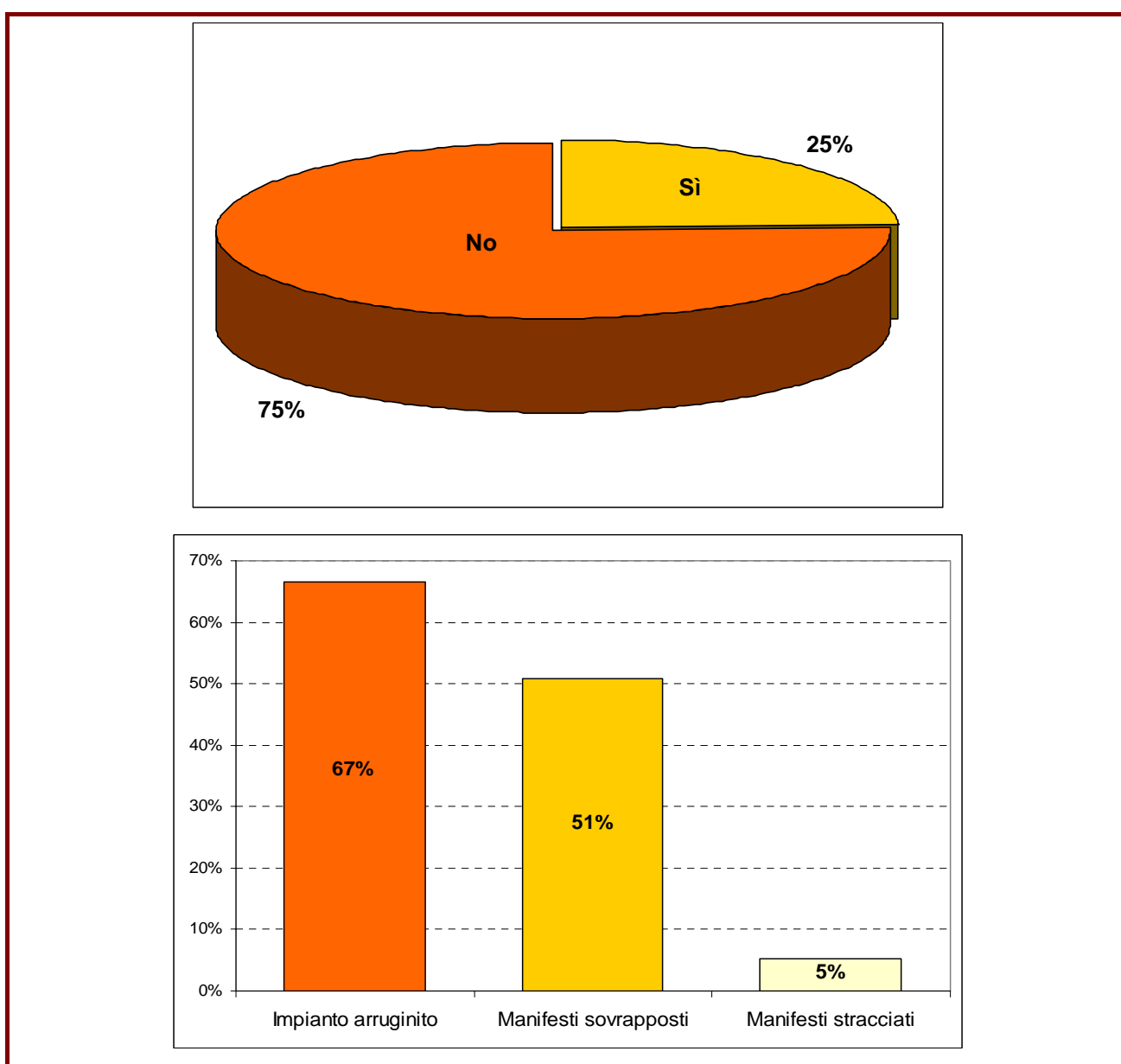
Tali dati pur avendo valenza solo indicativa permettono comunque di confermare la sostanziale validità della Banca Dati come strumento di censimento.

Scopo ulteriore del monitoraggio effettuato sul campione di strade è stato quello di verificare lo stato di manutenzione e di utilizzo degli impianti delle PA. Nei tratti analizzati (cfr. Tav. 1.10) sono stati rilevati complessivamente 57 manufatti. Un quarto di questi è risultato privo di manifesti pubblicitari, una percentuale significativa che sembrerebbe confermare le considerazioni di scarsa appetibilità per il servizio (Fig. 1.13). Non è stato tuttavia possibile verificare la regolarità delle esposizioni nel restante 75%, in quanto nel 51% dei casi i manifesti erano sovrapposti l'uno sull'altro e addirittura strappati nel 5% dei manufatti, suggerendo scarso controllo e la presenza di affissioni abusive. D'altronde ben il 67% delle strutture sono state fotografate in cattivo stato di manutenzione, con parti arrugginite, fatiscenti o in alcuni casi anche pericolose per l'incolumità dei pedoni. Nel Box 2 sono riportati alcuni casi esemplificativi.

rebbe confermare le considerazioni di scarsa appetibilità per il servizio (Fig. 1.13). Non è stato tuttavia possibile verificare la regolarità delle esposizioni nel restante 75%, in quanto nel 51% dei casi i manifesti erano sovrapposti l'uno sull'altro e addirittura strappati nel 5% dei manufatti, suggerendo scarso controllo e la presenza di affissioni abusive. D'altronde ben il 67% delle strutture sono state fotografate in cattivo stato di manutenzione, con parti arrugginite, fatiscenti o in alcuni casi anche pericolose per l'incolumità dei pedoni. Nel Box 2 sono riportati alcuni casi esemplificativi.

Fig. 1.13

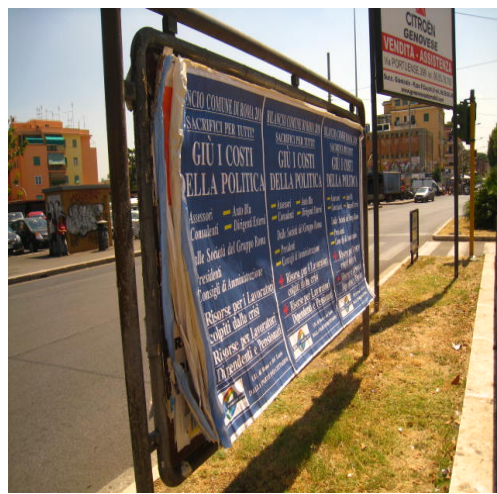
Presenza di manifesti e stato di manutenzione degli impianti di PA (percentuale)



Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.



Piazza San Giovanni di Dio: impianto inutilizzato



Piazza San Giovanni di Dio: manifesti sovrapposti



Viale Marconi: manifesti sovrapposti



Viale Marconi: manifesti sovrapposti e scollati



Piazza San Giovanni di Dio: impianto arrugginito e manifesti scollati

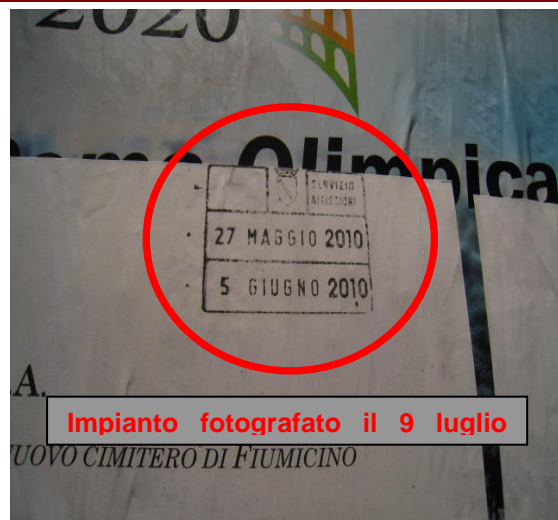


Viale Marconi: impianto arrugginito (particolare)

(segue)



Viale Marconi: manifesti sovrapposti e scollati



Piazza San Giovanni di Dio: durata espositiva scaduta



Viale Marconi: impianto fatiscente



Via C. Colombo: impianto fatiscente



Viale Trastevere: impianto fatiscente e arrugginito



Viale Trastevere: altro impianto arrugginito e inutilizzato

(segue)



Viale Trastevere: impianti fatiscenti



Viale Trastevere: durata espositiva scaduta



Corso Trieste: impianto fatiscente



Viale Trastevere: impianto che copre un semaforo



Viale Trastevere: impianto fatiscente e inutilizzato



Corso di Francia: impianto fatiscente con manifesti sovrapposti

6. Conclusioni

L'Agenzia ha avuto modo di occuparsi del settore delle affissioni e pubblicità in più occasioni, nel 2001, quando ancora era costituita in Autorità e, in seguito, con uno studio effettuato nel 2007.

Nelle conclusioni delle precedenti indagini si segnalavano le criticità legate alla gestione del servizio e le possibili ripercussioni negative sull'immagine della città per il pesante impatto ambientale e sulle entrate comunali; dal raffronto con analoghe situazioni di altre città italiane, l'amministrazione comunale appariva incapace di beneficiare appieno del gettito finanziario derivabile da tali servizi (il gettito di Roma Capitale risultava mediamente in difetto di oltre venti milioni di euro l'anno rispetto al proprio potenziale) e di intraprendere un'efficace politica di repressione dell'abusivismo anche a causa della mancanza di sufficienti risorse economiche e strutturali.

D'altra parte, i ripetuti provvedimenti che hanno interessato negli ultimi anni - e ancora oggi - il settore affissioni e pubblicità, sono il sintomo delle difficoltà incontrate dall'amministrazione capitolina nel risolvere quelle criticità che ne hanno impedito finora un'efficace gestione, favorendo fenomeni di evasione e una mancata riscossione coattiva, dell'imposta o canone di pubblicità, pari a più di 220 milioni di euro ormai dubbia recuperabilità.

Inoltre lo scarso rispetto delle regole da parte degli operatori e l'assenza di un Piano Regolatore hanno impedito e impediscono tuttora l'esercizio in maniera compiuta ed efficace dell'azione amministrativa e molte delle misure adottate hanno attirato le critiche di alcuni settori della società civile per aver permesso (di fatto, attraverso lo strumento delle autodenunce), un aumento continuo dei manufatti

In vista di una quanto mai auspicabile riorganizzazione del settore che, in seguito alla consegna da parte del SAP della proposta di Piano Regolatore degli impianti pubblicitari, sembra ormai in dirittura

d'arrivo, l'Agenzia è tornata ad occuparsi di tale servizio sia per ricostruire cronologia ed effetti degli interventi di regolarizzazione adottati, sia per valutare in chiave comparativa la situazione di Roma con quella di analoghe città italiane. Inoltre, la stessa Agenzia ha realizzato un monitoraggio sul territorio, su un campione stradale di 30 km, provvedendo alla rilevazione fisica, con documentazione fotografica, di tutti gli impianti pubblicitari e al confronto con le informazioni in possesso del SAP.

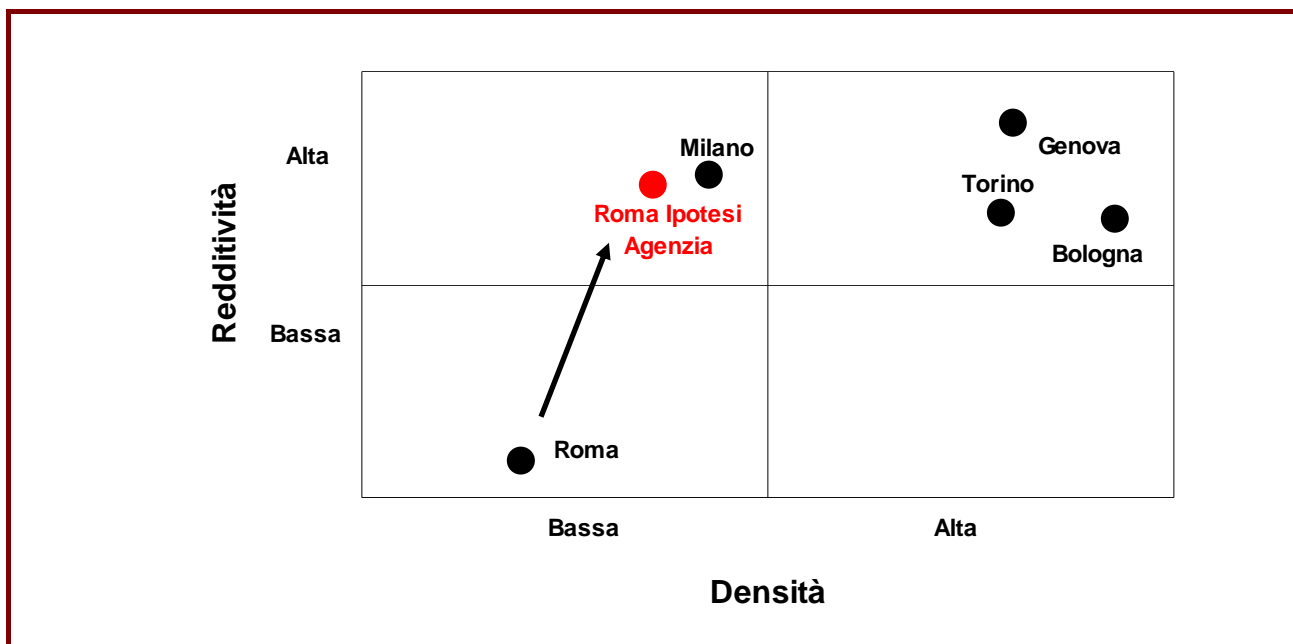
Lo studio effettuato ha evidenziato le criticità specifiche dei due settori delle PA e delle AD per far fronte alle quali si suggeriscono interventi mirati e diversificati, Una strategia comune può invece essere attuata al fine di massimizzare i risultati dell'attività di recupero del gettito economico evaso.

Per quanto riguarda il servizio delle PA, l'analisi condotta dimostra come l'attuale gestione del servizio non sia in grado di assicurare una redditività tale da coprire i costi operativi né di garantire un allineamento degli introiti per abitante della capitale a quelli di altre città metropolitane.

L'attuale superficie destinata alle PA, pari a 27mila mq con una densità di quasi 10 mq per 1.000 abitanti, è per altro inferiore a quella di 18 mq per 1.000 abitanti prevista dalla normativa.

D'altronde, città come Milano con una superficie per le PA di 28mila mq, e quindi molto vicina a quella presente a Roma introitano il quadruplo: 2,2 milioni di euro, rispetto agli attuali 511mila euro della capitale.

La valutazione in chiave comparativa degli introiti al metro quadro conferma la minore redditività del servizio anche rispetto alle altre città del campione: un introito di 19 euro a metro quadro (nell'anno 2009), appare del tutto insoddisfacente se paragonato a quello di Torino (37 euro), Genova (48 euro) e Milano (78 euro).



Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma

E' evidente come si renda necessaria ed urgente una ristrutturazione del servizio PA che ne accresca la redditività e preveda la destinazione di una migliore e maggiore quantità di impianti al pubblico servizio.

Sono quindi 4 gli interventi suggeriti:

- Approvazione del Piano regolatore
- Modalità di gestione del servizio - Affidamento esterno in concessione
- Incremento e migliore qualità degli spazi espositivi per le PA
- Controllo sul territorio e contrasto all'evasione.

In primo luogo l'amministrazione dovrà procedere alla stesura del Piano Regolatore per definire la qualità, la quantità e la collocazione degli impianti per le PA riservando appositi spazi per i manifesti in esenzione o riduzione dei diritti.

Attualmente, l'amministrazione ha la possibilità di aumentare quantità e qualità degli spazi destinati alle PA, e di scegliere tra la prosecuzione della gestione diretta e il ricorso all'affidamento all'esterno in concessione (modalità che si suggerisce).

In entrambi i casi, ampliando gli spazi fino ai limiti suggeriti dalla normativa, gli introiti da diritti sulle PA potrebbero raggiungere un minimo di poco più di 3,5 milioni di euro annui, stimati applicando la tariffa base ai mq totali, fino a quasi 7 milioni di euro qualora si tenesse conto delle maggiorazioni tuttora vigenti per l'esposizione di messaggi commerciali e una più efficiente distribuzione degli spazi.

Inoltre l'esternalizzazione dell'intero servizio delle PA, con affidamento in concessione degli spazi ai privati, da realizzarsi mediante apposita procedura di gara, apporterebbe ulteriori benefici.

Infatti, nel capitolato di gara, può essere prevista la presa in carico da parte del concessionario di tutti gli oneri della gestione, compresa la fornitura e la manutenzione degli impianti, la dotazione del personale e delle attrezzature e la riscossione dei diritti. Il compenso per tali servizi verrebbe determinato nella misura di un aggio percentuale sugli introiti del servizio, che assicuri comunque alle casse capitoline un minimo garantito, calcolato sul valore stimato del gettito da incasso dei diritti di affissione. Inoltre, Roma Capitale potrebbe assicurarsi, a costo zero, la fornitura e la collocazione dei nuovi impianti: si potrebbe richiedere, infatti, all'aggiudicatario di ciascuno dei lotti di fornire e collocare a titolo gratuito un certo numero di impianti destinati al servizio di PA.

Con evidente sgravio di costi per l'amministrazione, gli stessi concessionari possono essere incaricati del controllo continuo sul territorio per la rilevazione delle affissioni abusive e dei manifesti non in regola e autorizzati all'immediata copertura dei manifesti e alla rimozione degli impianti abusivi

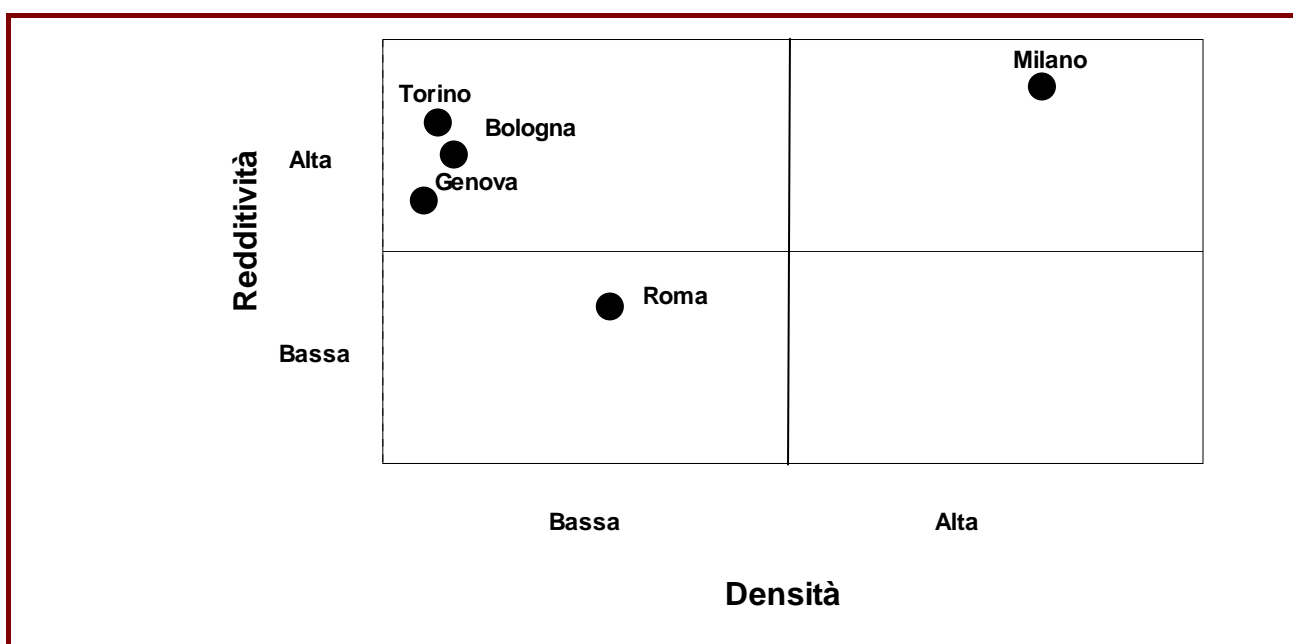
Nel comparto delle AD, nonostante i buoni risultati delle azioni di recupero del gettito pregresso, a una consistente densità degli spazi pubblicitari, per

lo più concentrati nelle zone centrali e semiperiferiche, non fanno seguito adeguati introiti per l'amministrazione cittadina. Roma, con una superficie espositiva totale di circa 242mila mq, presenta una maggiore densità di spazi pubblicitari in rapporto al numero di cittadini (88,4 mq per 1.000 abitanti) rispetto alle città di Bologna, Genova e Torino, che non superano i 50 mq per 1.000 abitanti, anche se non arriva neppure alla metà di quella di Milano. Pur tuttavia, servizio delle AD a Roma evidenzia un livello di introiti per abitante (8,1 euro) inferiore alla media del campione che, per il 2009, è stata pari a 13,6 euro per abitante; un risultato

simile si ottiene rapportando gli introiti ai km di rete stradale: Roma introita circa 4.400 euro al km nel 2009 mentre Milano raggiunge più di 13.000 euro al km e Torino quasi 12.000. Nella capitale i minori ricavi sono in parte giustificati dall'assenza tra le voci di entrata degli introiti da COSAP sulle insegne, percepiti dai singoli Municipi, ma, in ogni caso, indifferentemente dalla proprietà dell'impianto (privato o di proprietà comunale) a Roma il corrispettivo annuo al metro quadro richiesto, è di poco superiore agli 80 euro e quindi nettamente inferiore al prezzo praticato dagli operatori pubblicitari.

Fig. 1.15

Matrice AD (2009)



Fonte: Agenzia per la qualità e il controllo dei servizi pubblici locali del Comune di Roma

In un'ottica di migliore gestione delle risorse disponibili si potrebbero tranquillamente conciliare le esigenze di tutela del territorio con quelle di maggiore redditività del servizio.

Nel settore delle AD è senza dubbio da preferirsi l'affidamento esterno del servizio che garantirebbe, se non altro, un gettito più sicuro per le entrate comunali nella forma di canone di concessione. Inoltre, considerando l'entità del fenomeno dell'abusivismo, ormai ampiamente percepito dai cittadini, è senz'altro da condividersi la recente proposta di Piano regolatore avanzata dal SAP in cui si auspica una riduzione notevole del numero degli impianti e della superficie espositiva.

Per controbilanciare i minori introiti dovuti alla riduzione degli spazi, l'amministrazione può senz'altro prevedere un canone, richiesto ai vincitori del ban-

do, parametrato al maggior valore che i singoli spazi pubblicitari acquisirebbero in presenza di una minore superficie espositiva complessiva.

D'altronde è bene ricordare che, dalla disamina dei prezzi praticati dalle maggiori agenzie pubblicitarie per esposizioni nella città di Roma, l'incidenza del CIP è indubbiamente modesta e valutabile nell'ordine del 5-10% della tariffa. Se si tiene conto che il corrispettivo medio annuo al metro quadro attualmente richiesto dall'amministrazione capitolina è di poco superiore agli 80 euro, la scelta di un canone adeguato assume un rilievo ancora più consistente.

Sono quindi 5 gli interventi suggeriti:

- Approvazione del Piano regolatore
- Modalità di gestione del servizio - Affidamento esterno

- Decremento e migliore qualità degli spazi espositivi per le AD
- Previsione di un canone di concessione parametrato ai valori di mercato
- Controllo sul territorio e contrasto all'evasione.

L'intero settore delle affissioni e pubblicità è stato interessato negli anni passati da un'evasione dell'imposta o canone di pubblicità che ha raggiunto nel tempo dimensioni non più tollerabili. Ciò nonostante, le azioni di recupero poste in essere dall'amministrazione hanno dato risultati positivi soprattutto nel campo delle AD i cui introiti per abitante, nel biennio 2008-2009, sono aumentati del 63%, a fronte di una superficie complessiva pressoché invariata e di un leggero incremento del numero di abitanti. Secondo i dati forniti dal SAP, di tutte le iscrizioni a ruolo emesse dal 1993 fino 2007, alla data del 28 agosto 2008 le somme dovute a vario titolo (imposte, canoni, sanzioni, interessi), ammontavano a circa 226 milioni di euro di cui la recuperabilità non supera i 50 - 60 milioni di euro.

In merito, oltre alla discutibile legittimità di azioni di recupero per cifre che abbiano raggiunto il termine decennale di prescrizione, eccipibile dai debitori nel corso delle procedure coattive, sarà poi difficile perseguire soggetti che a distanza di anni potrebbero essere non più raggiungibili o non disporre di beni pignorabili, trattandosi spesso di operatori privi di un'organizzazione e di attrezzature e beni patrimoniali visibili. Tali difficoltà e i maggiori costi prodotti dal prolungarsi e dall'intensificarsi delle procedure di riscossione suggeriscono il ricorso al supporto di Roma Entrate nella gestione delle pratiche affinché il SAP possa concentrarsi sulla regia, la regolamentazione e il controllo del settore.

Il fenomeno dell'abusivismo pubblicitario, che appare di natura pressoché residuale nelle altre città osservate, è stato ampiamente segnalato già nei precedenti pareri. L'indagine sul campo promossa nel 2001 dall'ex Autorità permise di quantificare, sia pure in linea di massima, una percentuale pari al 70% di impianti abusivi presenti sulle strade oggetto di monitoraggio, mentre quella ripetuta nel 2007 rilevò un'incidenza decisamente minore (40%).

Il presente monitoraggio sul territorio che è stato svolto su campioni costituiti da assi viari particolarmente significativi, ha prodotto interessanti risultati. Sono stati conteggiati circa il 3% di impianti in più rispetto alla Banca Dati con una superficie maggiore pari al 15%. Considerando la complessità del quadro normativo e la prassi seguita

dall'amministrazione, non è possibile stabilire quanto di questo 15% di superficie in più sia da attribuirsi esclusivamente al fenomeno dell'abusivismo, così come non è da escludere la presenza di una certa quantità di impianti non regolari anche nel restante 85%: ad esempio, perché collocati in una posizione significativamente difforme da quella riportata in Banca Dati o perché sostituiti con manufatti di dimensioni maggiori.

Tuttavia alcuni tratti stradali monitorati ricadono in aree soggette a tutela paesaggistica e i manufatti ivi collocati non avrebbero, a norma di legge e di regolamento, più ragione di essere.

L'impatto visivo che gli impianti pubblicitari determinano sull'ambiente circostante è un altro aspetto che riguarda da vicino la cittadinanza: lo testimoniano numerosi interventi sui mezzi di comunicazione di massa per segnalare la crescita del numero di manufatti sul territorio. L'Agenzia, sfruttando la tecnologia di Google Street view, ha potuto verificare la presenza o meno degli impianti nelle vie monitorate nel luglio 2010 rispetto al contesto di due anni fa. È stato calcolato un aumento percentuale del numero degli impianti e dell'impatto visivo pari al 27,3%. Non è possibile estendere tale ragionamento a tutta la città, ma il dato richiama la necessità di controlli più adeguati.

Per cercare di dirimere una delle questioni più controverse, ovvero quella relativa al numero degli impianti complessivamente presenti sul territorio, e le differenze così abissali, pari a un ordine di grandezza, tra il dato di Roma Capitale (33mila) e quello delle associazioni (da 60mila a 150mila) l'Agenzia ha effettuato un proprio censimento nel Municipio IV. Il dato monitorato di 2.704 manufatti è sostanzialmente allineato con quello fornito dalla Banca Dati (2.438), con una differenza di circa il 10%. A solo titolo esemplificativo, estendendo all'intera Roma Capitale il differenziale registrato nel Municipio IV, il dato complessivo che ne risulta è di circa 36mila impianti a fronte di 33mila presenti in Banca Dati, confermando la sostanziale validità di quest'ultima come strumento di censimento. L'anagrafe tributaria dei contribuenti (Banca Dati) ha ora permesso di censire l'impiantistica pubblicitaria e di definire per ciascun manufatto il corrispettivo dovuto all'amministrazione e diversi provvedimenti, in primo luogo la "sanzione al pubblicizzato" (che permette di identificare il pubblicizzato quale soggetto al pagamento del canone in solido con l'azienda proprietaria dell'impianto) hanno determinato la riduzione al minimo del danno erariale, la diminuzione del numero delle contravvenzioni elevate dalla Polizia Municipale, nonché il numero degli impianti rimossi coattivamente. Rispetto al


passato, l'amministrazione ha dunque migliorato la conoscenza e il controllo del fenomeno ma non appare ancora in grado di eliminarlo né di assicu-

rare una gestione del servizio che ne esalti le funzioni informative e le possibilità reddituali.

Paolo Leon
Presidente

Claudio Santini
Vice Presidente

Sergio Migliorini
Consigliere

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

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

Agenzia