



ANALISI
del Servizio Affissioni e Pubblicità nel Comune di Roma

Maggio 2007

Agenzia

SOMMARIO

1	Premessa	2
2	L'evoluzione normativa: la procedura di riordino	3
3	Repressione dell'abusivismo e l'indagine sul territorio	6
4	Il Servizio comunale delle pubbliche affissioni: un confronto tra i dati economici delle principali città metropolitane italiane	10
5	Le affissioni abusive di manifesti	14
6	Il nuovo regolamento della pubblicità	16
7	Conclusioni	19

1 Premessa

L'Autorità per i Servizi Pubblici Locali (ora Agenzia) svolse nel 2001 una indagine sullo stato della pubblicità esterna nel territorio del Comune di Roma, le cui risultanze formarono oggetto di un Parere, sottoposto all'attenzione dell'Amministrazione comunale nel mese di giugno del 2001. Ne emerse un quadro assai critico del fenomeno pubblicitario, contraddistinto dalla massiccia presenza di manufatti installati abusivamente su tutto il territorio, e dalla difficoltà per l'Amministrazione – in particolare per il Servizio Affissioni e Pubblicità (d'ora in poi SAP) incaricato della gestione del Servizio – di contrastare le attività irregolari delle aziende pubblicitarie, peraltro molto ben attrezzate ed in grado di vanificare i pochi tentativi posti in essere dal Comune con le scarse risorse allora disponibili per l'eliminazione del fenomeno.

Con il lavoro odierno l'Agenzia si è proposta di verificare, a distanza di circa sei anni, se e come risulti modificata la situazione rispetto allo studio allora eseguito.

Si è trattato di una azione di raffronto tra i dati rilevati in quel periodo, sia sul piano normativo, analizzando la evoluzione legislativa nazionale ed i provvedimenti adottati dal Comune, sia mediante un monitoraggio sul territorio per verificare, su alcune strade a campione tra quelle allora prese in considerazione, la consistenza attuale dell'impiantistica pubblicitaria a seguito degli interventi repressivi posti in essere dall'Amministrazione.

Lo studio si articola con la disamina, in primo luogo, dello stato ad oggi della procedura di riordino, che come è noto costituiva lo strumento a disposizione del Comune per giungere alla normalizzazione del settore¹.

Viene quindi trattato il fenomeno dell'abusivismo sotto un duplice aspetto:

- uno più generale, concernente una disamina dell'impatto sulla città degli impianti pubblicitari non autorizzati e dell'affissione abusiva dei manifesti (su varie superfici) e
- uno più specifico, ovvero le iniziative svolte dal Comune per la repressione in cui si illustrano le risultanze del monitoraggio su alcune strade del territorio, per un raffronto con la situazione dell'impiantistica al 2001.

Successivamente sono stati analizzati i dati economici relativi agli introiti delle imposte e dei diritti di affissione con riferimento sia al gettito potenzialmente incassabile sia mettendoli a confronto con gli introiti di alcune città metropolitane².

¹ I dati relativi alla procedura di riordino sono stati forniti dal SAP.

² I dati economici sono stati forniti dai SAP dei Comuni di Bari, Firenze, Genova, Milano e Roma.

Infine viene esaminato il nuovo Regolamento Comunale della pubblicità, con la istituzione del canone (CIP) in sostituzione dell'imposta, alla luce dell'importanza che questa norma costituirà nel regolare il fenomeno pubblicitario nella prospettiva di medio e lungo termine.

2 L'evoluzione normativa: la procedura di riordino

La deliberazione di Giunta n. 1689/97³, nata sull'esigenza prospettata nella deliberazione di C.C. 254/95, che approvava il Nuovo Regolamento Affissioni e Pubblicità, di regolarizzare la situazione dell'impiantistica pubblicitaria a Roma, emanava una sorta di bando pubblico nel quale si chiedeva a tutti coloro che ne avessero avuto l'interesse di segnalare al Comune, entro la data del 31/12/1996, poi spostata al 9/5/1997, tutti gli impianti di propria pertinenza regolarmente autorizzati, onde poter ottenere un atto di riconferma per un nuovo periodo contrattuale.

A tale bando potevano partecipare anche tutti coloro che, avendo negli anni precedenti presentato istanza per ottenere l'autorizzazione a collocare nuovi impianti, non avevano avuto ancora risposta.

In relazione alle diverse tipologie, fu approntata una modulistica particolare mediante la quale i soggetti dovevano dichiarare le proprie posizioni, e precisamente:

- **MODELLI R** per la indicazione degli impianti di proprietà privata assistiti da titolo autorizzatorio, per i quali si chiedeva il rinnovo;
- **MODELLI SPQR** per la indicazione degli impianti di proprietà comunale concessi in locazione, per i quali si chiedeva il rinnovo;
- **MODELLI E** per la segnalazione delle istanze per nuovi impianti presentate negli anni precedenti, in attesa di risposta, da specificare in MODELLI ES se già installati.

Le schede sopra citate, corredate da apposita foto per ciascun impianto installato, dovevano anche contenere gli estremi dei versamenti effettuati per canoni di concessione dal 1991 e per l'imposta di pubblicità dal 1994, fino alla data di accesso al riordino.

Condizione per ottenere il rinnovo dei titoli alla chiusura della procedura di riordino era che fosse saldata ogni pendenza debitoria e fossero rimossi gli impianti collocati abusivamente.

³ La deliberazione G.C. n. 1689/97, definisce le modalità per il procedimento di riordino per gli impianti pubblicitari.

Parteciparono alla procedura di riordino 516 ditte, che presentarono modelli secondo i seguenti numeri.

Tipologia modello	Quantità
Modelli R	21.223
Modelli SPQR	2.643
Modelli E	24.617

Le richieste relative ai Modelli E riguardano un totale di 33.890 nuovi impianti presentati, di cui 2.538 dichiarati installati (quindi Modelli ES).

La maggior parte degli impianti, circa 20.600 tra modelli R ed SPQR, riguardavano manufatti già installati da ditte pubblicitarie che lavorano per conto terzi; le rimanenti afferivano a piccole ditte (titolari mediamente di non più di 30 impianti) o privati che pubblicizzavano la propria attività.

Già nello studio del 2001 si prendeva atto che a distanza di oltre quattro anni dalla delibera istitutiva della procedura di riordino, l'istruttoria era appena avviata con l'affidamento, nel maggio 2001 a Gemma SpA, società partecipata dal Comune di Roma, dell'incarico di catalogazione delle pratiche, di collazione della documentazione e di calcolo degli importi relativi a canoni ed imposte dovuti per ciascuna annualità con applicazione delle tariffe vigenti. Restava al SAP il compito di verifica dei titoli autorizzatori e di chiusura delle pratiche con il diniego od il rinnovo dei contratti per un periodo quinquennale, posto che le ditte avessero saldato le proprie posizioni debitorie.

Si prendeva atto altresì che, in ogni caso, una procedura straordinaria che avrebbe dovuto concludersi nel periodo, magari ottimistico, ma previsto nella delibera di 90 giorni, si protraeva per anni, ad esclusivo vantaggio degli operatori pubblicitari i quali potevano continuare ad utilizzare i propri impianti e ricavarne considerevoli utili, senza che nulla affluisse nelle casse del Comune, e peggio ancora senza che si pervenisse alla eliminazione del fenomeno dell'abusivismo. Tra l'altro, l'enorme contenzioso spesso solo dilatorio posto in essere dalle ditte pubblicitarie a fronte degli atti emessi dal Comune per recupero di imposte o per violazione del Regolamento Comunale, faceva insorgere il rischio del naufragio del progetto. Fu allora approvata la deliberazione di C.C. n. 176/2002, recante ad oggetto: "Definizione degli accertamenti e delle controversie in materia d'imposta sulla

pubblicità e canone di concessione, per le violazioni commesse fino al 30 settembre 2001". La *ratio* che sottendeva a tale norma era condivisibile: in pratica si trattava di chiudere la "procedura di riordino" (aperta, come detto, con la deliberazione C.C. n. 1689/97) eliminando contestualmente le migliaia di ricorsi pendenti con una proposta di transazione che prevedeva il pagamento del 45% delle imposte contestate e del 38% dei canoni. Naturalmente, la definizione del contenzioso veniva posta come condizione per il rilascio dei titoli di rinnovo.

L'idea di definire in unica soluzione aspetto amministrativo e contabile naufragò anch'essa, per mancata adesione alla proposta. Ciò indusse l'Amministrazione ad intervenire ancora una volta, nel tentativo di porre fine ad una procedura che aveva raggiunto il traguardo dei dieci anni. Veniva, infatti, emanata la deliberazione di C.C. n. 24/2006, che sganciava l'aspetto amministrativo da quello contabile, consentendo alle ditte di definire la procedura di riordino anche nel caso di mancata adesione alla definizione bonaria di cui alla deliberazione n. 176/2002, lasciando all'ordinario prosieguo dell'iter dinanzi ai competenti Organi giurisdizionali la definizione delle controversie in atto.

Il provvedimento del 2006, anche se può apparire come un atto di resa dell'Amministrazione di fronte alla resistenza delle ditte, viene considerato come unico ed ultimo rimedio utile alla chiusura, finalmente, della procedura di riordino.

I dati forniti dal SAP alla richiesta dell'Agenzia dell'ottobre 2006 ci permettono di delineare lo stato dell'arte nei primi mesi del 2007.

Per quanto riguarda i Modelli R e Modelli SPQR presentati, risultano esaminati:

□ 20.835 Modelli R e

□ 2.524 Modelli SPQR.

Sono stati dichiarati inammissibili 5.665 modelli presentati al riordino. Di questi è stata confermata l'esclusione e formalizzato il diniego per:

□ 2.455 Modelli R e

□ 199 Modelli SPQR.

Per quanto riguarda i MODELLI E, il SAP comunica che si è provveduto ad emettere provvedimenti di diniego per 5859 di essi, relativi a 15.132 impianti (rispetto al totale di 33.890 richiesti).

Il rilascio dei titoli di rinnovo è avvenuto per circa 3.000 modelli (R e SPQR), pari a circa il 13% del totale.

Appare, quindi, di tutta evidenza come rispetto alle attese i risultati della procedura di riordino siano ad oggi assai modesti riguardo alla tanto attesa normalizzazione del settore che l'avevano ispirata.

La stessa riflessione vale per i risultati economici poiché i dati forniti dal SAP riferiscono di 20 ditte (titolari di 5.300 Modelli R e SPQR) in regola con i pagamenti, mentre 56 ditte (titolari di 15.300 Modelli R e SPQR) hanno ricevuto avvisi per situazioni debitorie fino al 2005, per oltre 50 milioni di Euro, peraltro in massima parte contestati e, quindi, condizionati dall'esito del contenzioso in atto, solo esaurito il quale sarà possibile calcolare esattamente il valore del recupero.

Per quanto poi riguarda la delibera 176/2002, solo 3 ditte hanno aderito e concluso tale procedura, provvedendo al pagamento di €909.544 a definizione del contenzioso per il periodo 1994/2000.

3 Repressione dell'abusivismo e l'indagine sul territorio

Con la deliberazione C.C. n. 175 del 2002 il Comune di Roma, stante la rilevanza storico archeologica del suo territorio, ha provveduto a vietare l'esposizione di mezzi pubblicitari superiori ai 12 mq. Con questo provvedimento si è inteso eliminare a Roma i pannelli 6x3 (i cosiddetti poster), emblema stesso del degrado pubblicitario e passare ai meno invasivi 4x3, che avrebbero dovuto significare l'affrancazione dall'abusivismo praticato in sfregio al territorio.

Ovviamente, il rischio che alcune ditte ne approfittino per moltiplicare le proprie superfici, costituisce un pericolo reale, su cui il Comune dovrà vigilare per impedire che si verifichi una invasione non autorizzata di manufatti del formato ridotto.

Va comunque evidenziato che le politiche repressive compiute dal Comune nei confronti dell'abusivismo pubblicitario hanno oggettivamente portato ad una riduzione del fenomeno .

Secondo le indicazioni fornite dal SAP, nel periodo 2002/06, sono state emesse ed eseguite 23.999 determinazioni di rimozione per impianti pubblicitari abusivi, totalmente al di fuori del riordino, o in posizioni non autorizzate/riordinate, installati sul territorio. In Figura 1 è riportata la suddivisione per dimensione.

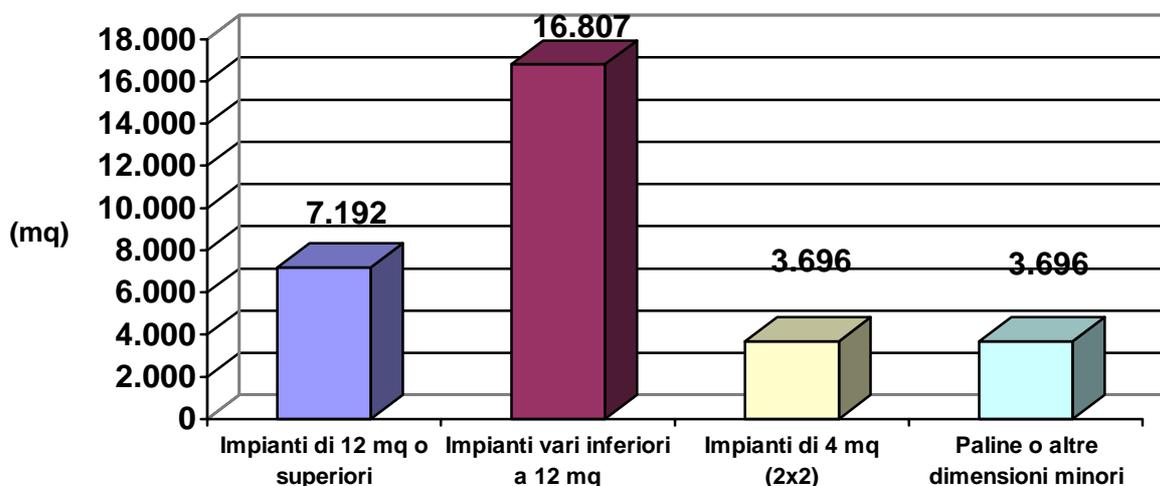


Figura 1 – Suddivisione in funzione della dimensione del numero di impianti soggetti a rimozione.

L'amministrazione comunale ha inoltre provveduto ad eseguire nell'ambito di tre diversi procedimenti penali avviati nel tempo, la copertura ed il sequestro di oltre 1.500 impianti abusivi di 4 diverse ditte pubblicitarie.

Nell'ambito del presente Studio, si è proceduto ad effettuare un monitoraggio sul territorio per un raffronto tra la situazione dell'impiantistica fotografata in occasione del censimento del 2001 e quella risultante oggi su alcune strade di grande comunicazione scelte a campione: Via Appia Nuova, Via Cristoforo Colombo, Via Nomentana.

Rilevata la superficie pubblicitaria presente nei monitoraggi effettuati nei mesi di ottobre e novembre 2006, si è chiesto al SAP di fornire i dati dei manufatti assistiti da autorizzazione e, quindi, ammessi al riordino. Si è proceduto poi ad eseguire il confronto con le posizioni rilevate nel precedente lavoro.

Nel 2001, su queste strade risultò una consistente situazione di abusivismo, e precisamente:

Tabella 1 – Distribuzione della superficie autorizzata e abusiva nelle vie monitorate (anno 2001).

Vie monitorate	Sup. Rilevata (mq)	Sup. autorizzata (mq)	Sup. abusiva (mq)	Percentuale
Via Appia Nuova	5.196	2.162	3.034	58,4%
Via C. Colombo	9.256	2.134	7.122	76,9%
Via Nomentana	4.094	1.605	2.489	60,8%
TOTALE	18.546	5.901	12.645	68,2%

Nel complesso, quindi, a fronte di una superficie autorizzata pari a 5.901 mq, si valutò la superficie di pubblicità abusiva in 12.645 mq, con un'incidenza percentuale sul totale della superficie rilevata pari al 68,2%.

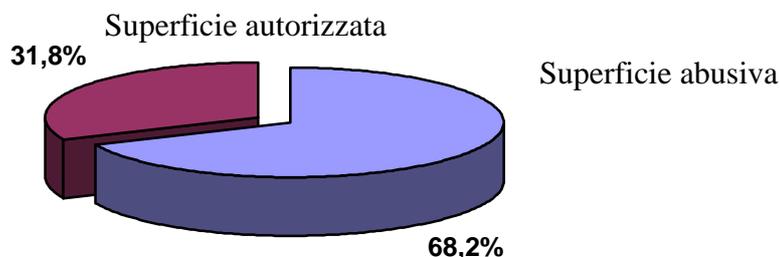


Figura 2 – Rapporto tra superficie abusiva e superficie autorizzata (anno 2001).

Le rilevazioni attuali pongono in luce i seguenti dati:

Tabella 2 – Distribuzione della superficie autorizzata e abusiva nelle vie monitorate (anno 2006).

Vie monitorate	Sup. Rilevata (mq)	Sup. autorizzata (mq)	Sup. abusiva (mq)	Percentuale
Via Appia Nuova	1.955	1.174	781	39,9%
Via C. Colombo	2.813	2.488	325	11,6%
Via Nomentana	2.899	925	1.974	68,1%
TOTALE	7.667	4.587	3.080	40,2%

In questo caso si osserva che, a fronte di una superficie autorizzata pari a 4.587 mq, la superficie di pubblicità abusiva è pari a 3.080 mq, con un'incidenza percentuale sul totale della superficie rilevata pari al 40,2% (Figura 3).

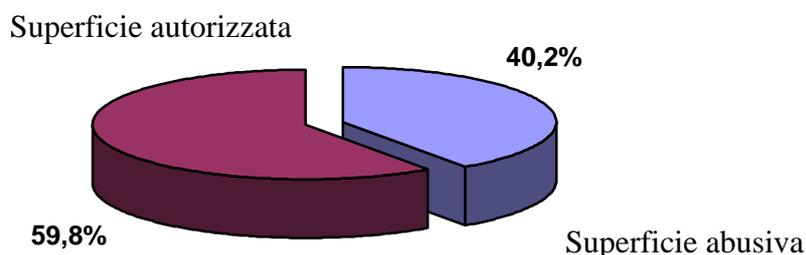


Figura 3 – Rapporto tra superficie abusiva e superficie autorizzata (anno 2006).

La lettura dei dati forniti dal SAP relativi alle suddette strade e le risultanze dell'attuale censimento pongono in luce una sensibile riduzione della impiantistica abusiva che risulta complessivamente diminuita rispetto al 2001 di quasi 30 punti percentuali (precisamente dal 68,2% al 28,2%, vedere Figura 4). Tale diminuzione appare più marcata per la via Cristoforo Colombo (dal 76,9% all'11,6%) rispetto alla via Appia Nuova (dal 58,4% al 39,9%) mentre per la via Nomentana si assiste invece ad un leggero aumento della superficie abusiva (dal 60,8% al 68,1%).

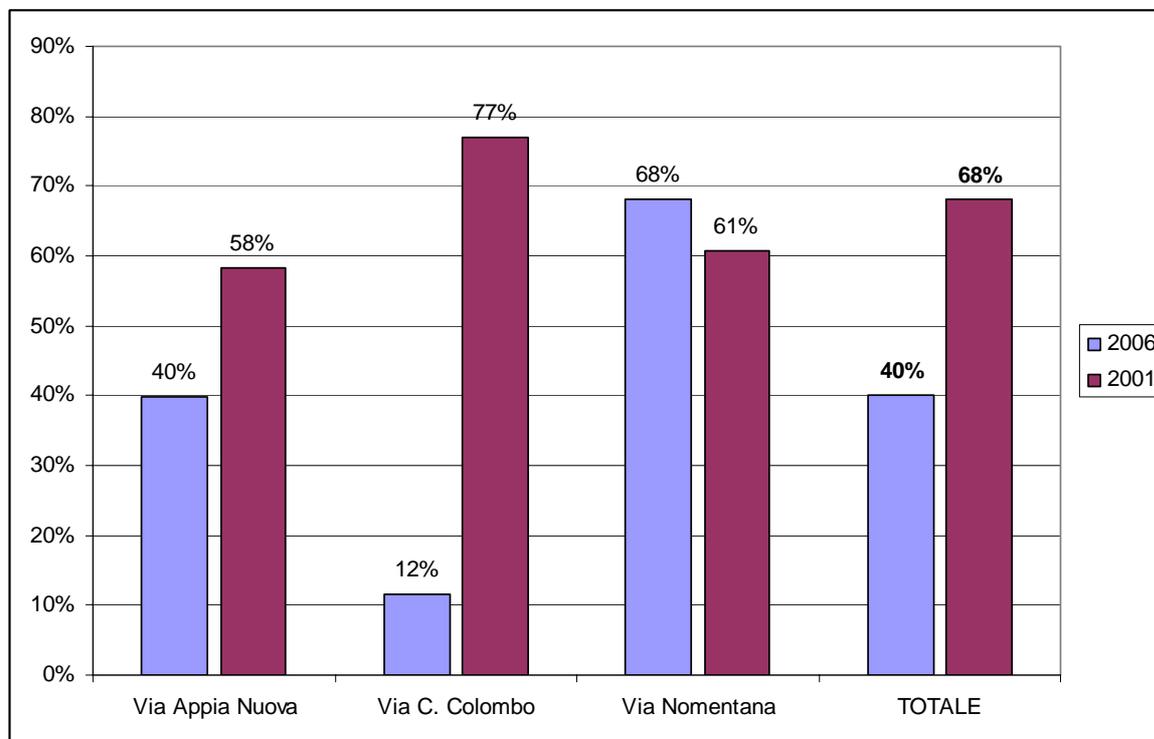


Figura 4 – Confronto tra il rapporto superficie abusiva/superficie rilevata negli anni 2006 e 2001 per le vie monitorate.

Il decremento complessivo è in parte dovuto alla trasformazione dei poster 6x3 in cartelli 4x3 (il che comporta circa il 30% di superficie in meno), in parte quale effetto delle rimozioni operate, secondo i dati del SAP, nella seguente quantità:

- Via Appia Nuova, 530 ordinanze.
- Via C. Colombo, 819 ordinanze.
- Via Nomentana, 191 ordinanze.

Appare evidente come gli sforzi compiuti dall'Amministrazione in questi anni non siano riusciti ad eliminare completamente il fenomeno dell'abusivismo, per cui il percorso è ancora lungo e non potrà prescindere dalla chiusura della procedura di riordino, il cui traguardo sembra ancora lontano, se appena il 13 per cento dei rinnovi è stato definito. Oltretutto, i dati forniti dal SAP ci segnalano che esistono zone della Città più controllate rispetto ad altre, come si ricava dal numero delle ordinanze di rimozione emesse nelle tre strade del monitoraggio.

4 Il Servizio comunale delle pubbliche affissioni: un confronto tra i dati economici delle principali città metropolitane italiane

Il Servizio comunale delle pubbliche affissioni costituisce un servizio di pubblica utilità disciplinato dal D.Lgs. n. 507/1993⁴, Capo I. Tale norma non ha subito modifiche con l'intervento dell'art. 62 del D. Lgs. n. 446/1997⁵ a seguito del quale il Comune ha adottato il nuovo Regolamento della pubblicità (approvato con Deliberazione C.C. n. 100/2006), nel quale per le affissioni pubbliche vengono riprodotte le disposizioni del precedente Regolamento e confermati i diritti di affissione quale corrispettivo per la esecuzione del Servizio da parte della struttura comunale.

Nel precedente studio effettuato nel 2001 venivano evidenziate le carenze del SAP, che non era in grado di soddisfare le richieste degli utenti, particolarmente di quelli che commissionavano campagne pubblicitarie commerciali di portata nazionale. La mancanza di impianti comunali destinati alle pubbliche affissioni, esistenti solo in quantità inferiore

⁴ Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507 "Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale.". Il Capo I disciplina l'Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni.

⁵ Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali". L'art. 62 norma il Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari.

ai minimi di legge, lo stato di usura e di degrado degli stessi, la irrazionale distribuzione nel territorio cittadino, con la completa assenza di spazi in zone residenziali di nuovo sviluppo, la cattiva e poco puntuale esecuzione del servizio, venivano rappresentati allora come causa non solo della disaffezione da parte degli utenti (che si vedevano costretti, a prezzi ben più alti, a ricorrere alle aziende pubblicitarie private concessionarie di impianti sul territorio), ma anche del mancato gettito dei diritti nelle casse del Comune.

Il confronto tra gli introiti conseguiti a tale titolo dal Comune di Roma e quelli di altri Comuni di grandi dimensioni ne evidenziò il posizionamento al sesto posto su otto.

Ai fini del presente Studio, ci si può limitare ad aggiornare i dati di raffronto con alcuni grandi Comuni per evidenziare il posizionamento attuale di Roma.

In questo contesto sono stati presi in considerazione i ricavi per i Diritti di Affissione e per l'Imposta di Pubblicità nel quadriennio 2002-2005 per i Comuni di Bari, Firenze, Genova, Milano e Roma.

Per quanto concerne i ricavi relativi ai Diritti di Affissione in tabella 3 sono riportati i valori per il quadriennio 2002-2005.

Tabella 3 – Ricavi relativi ai Diritti di affissione nel quadriennio 2002-05 (importi in euro).

	2002	2003	2004	2005
Bari	279.520	249.086	209.284	214.847
Firenze	887.000	741.000	504.000	472.000
Genova	1.895.241	1.389.848	1.561.442	1.383.629
Milano	1.573.614	1.997.990	2.475.855	2.748.657
Roma	1.623.081	1.381.811	1.323.879	1.265.497

Considerando la dimensione per popolazione delle Città prese in esame, dalla lettura della tabella 3 emerge che il Comune di Roma ha conseguito un gettito inferiore a quello di Milano, posizionandosi poco al di sotto della città di Genova.

Se si paragona il gettito alla popolazione residente si osserva che, rispetto a Milano che con una popolazione di 1.300.000 abitanti ha conseguito un gettito medio annuo nel

quadriennio 2002/2005 di Euro 2.220.000 circa, Roma, con popolazione quasi doppia (2.600.000 abitanti) avrebbe potuto incassare mediamente, per lo stesso periodo, Euro 4.400.000, anziché gli Euro 1.400.000 introitati.

Alla luce di quanto appena detto comparando i dati in relazione al gettito per 1.000 abitanti (Figura 5) si osserva, sempre rispetto agli stessi Comuni, come Roma si posizioni all'ultimo posto.

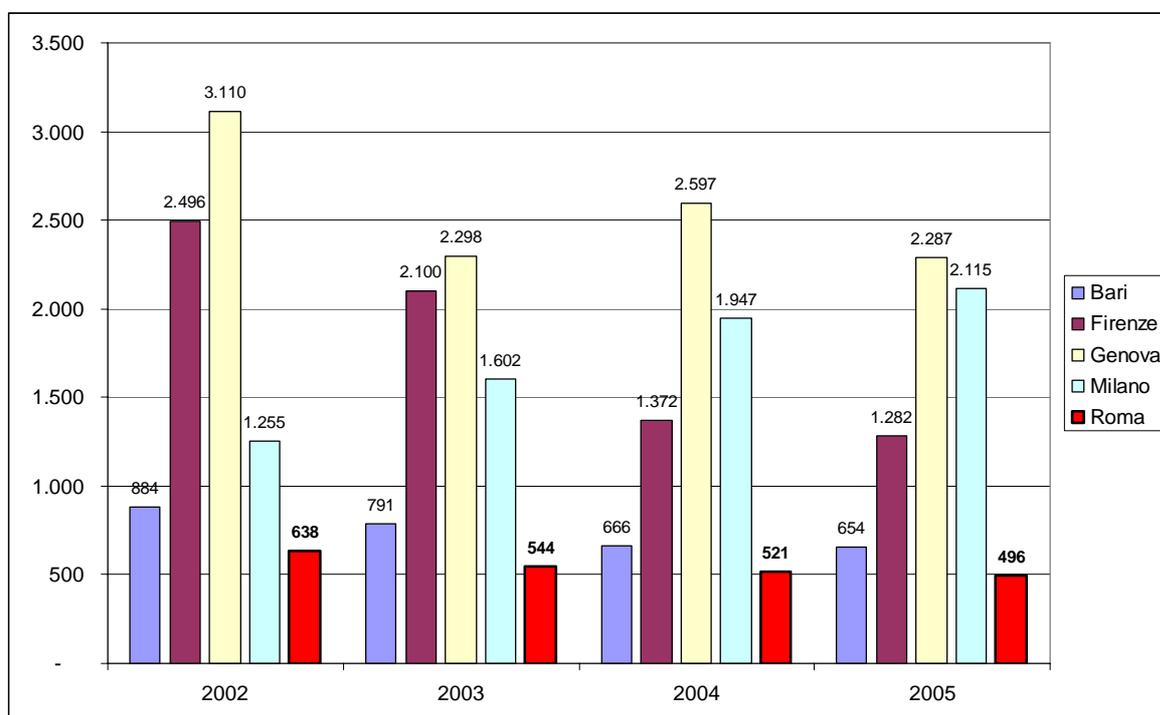


Figura 5 – Gettiti dei Diritti sulle pubbliche affissioni in vari comuni per il quadriennio 2002-2006 (importi in euro/1.000 abitanti).

Passando all'analisi del dato complessivo del gettito consolidato, che comprende i ricavi dei diritti sulle pubbliche affissioni e dell'imposta di pubblicità, esposti in tabella 4, relativi al quadriennio 2002-2005 per gli stessi Comuni, si osserva come le considerazioni illustrate nel commento alla tabella 3 siano identiche. La stessa situazione emerge dalla comparazione dei dati su 1.000 abitanti, di cui alla figura 6.

Tabella 4 – Ricavi relativi al gettito consolidato (Diritti sulle pubbliche affissioni e Imposta di pubblicità) nel quadriennio 2002-05 (importi in euro).

	2002	2003	2004	2005
Bari	2.927.767	2.747.328	2.683.335	3.239.503
Firenze⁶	7.062.000	7.011.000	6.719.000	6.954.000
Genova⁴	8.715.379	8.003.667	9.969.863	9.542.293
Milano	23.055.514	26.827.603	28.980.912	29.117.114
Roma⁷	27.445.605	36.389.477	45.573.381	43.370.934

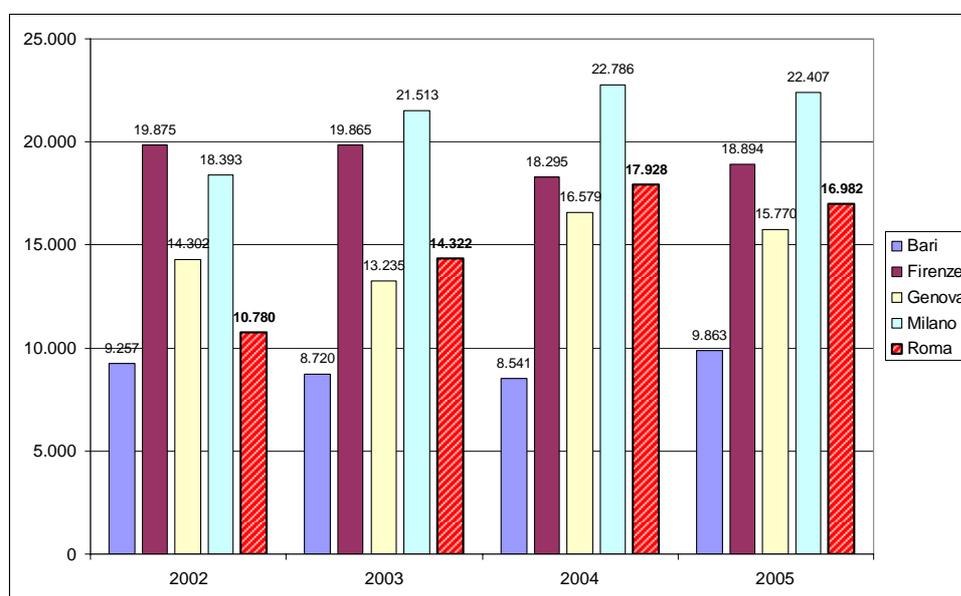


Figura 6 - Gettiti dei Diritti sulle pubbliche affissioni e dell'Imposta sulla Pubblicità in vari comuni per il quadriennio 2002-2005 (importi in euro/1.000 abitanti).

Nella Figura 7 è possibile infine confrontare la soglia del gettito potenziale, pari a 49.321.150,46 euro/annui, ipotizzata in occasione dello studio del 2001, con gli importi relativi all'Imposta sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni iscritti a bilancio.

⁶ Questo comune ha sostituito l'Imposta di Pubblicità con il Canone di installazione mezzi pubblicitari (CIMP) dal 2001.

⁷ I dati relativi agli importi sono quelli desunti dal bilancio. I valori sono relativi alle somme "accertate" e pertanto non rappresentano un'entrata realmente riscossa.

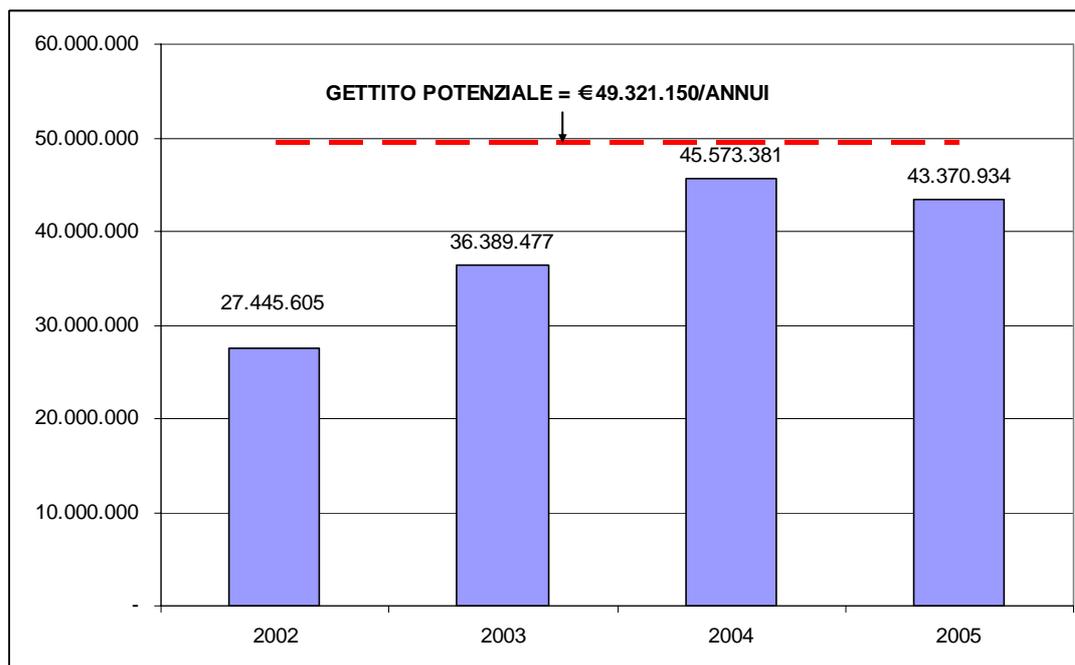


Figura 7 – Confronto tra il gettito potenzialmente incassabile e quello iscritto nel bilancio del Comune di Roma per il quadriennio 2002-2004 (importi in euro).

A fronte di quanto appena rappresentato, già il precedente studio suggeriva al Comune di fornire al SAP la possibilità di assicurare agli utenti anche l'affissione su impianti di maggiore formato (oggi i 4x3) per i quali i diritti riscuotibili (considerando le maggiorazioni di tariffa applicabili) avrebbero consentito di incrementare sensibilmente il gettito. La considerazione vale ancora e potrebbe essere recepita in occasione dell'approvazione dei nuovi Piani particolareggiati, cercando di ridurre gli spazi concessi alle aziende pubblicitarie (obbligate al versamento del canone al Comune, determinato però sempre in misura tale da lasciare agli operatori il proprio margine di utile per la vendita ai propri clienti), e riservare al pubblico servizio una maggiore quantità di impianti, tenendo presente che gli utenti ne avrebbero comunque un vantaggio poiché i diritti di affissione dovuti al Comune sarebbero sempre meno gravosi di quanto eventualmente pagato alle aziende pubblicitario per l'uso dei loro impianti, ed il Comune vedrebbe accrescere i propri introiti per effetto di maggiori ordinativi da parte dei clienti.

5 Le affissioni abusive di manifesti

La Città di Roma, al ripetersi di ogni tornata elettorale (politica, amministrativa, referendaria) viene ricoperta di manifesti abusivi su ogni parete od impianto disponibile, non riuscendo le strutture dei partiti, dei movimenti politici e sindacali e dei numerosi

candidati ad osservare le regole imposte ed utilizzare gli spazi a ciò predisposti dal Comune. Ne consegue che per un periodo di almeno 60/90 giorni a cavallo del voto, nessun luogo venga risparmiato dalla invasione selvaggia della carta, suscitando ovviamente la reazione dei cittadini e l'intervento degli organi di stampa a censurare siffatti comportamenti. Né valgono i tentativi dell'Amministrazione volti ad ottenere dai soggetti interessati il rispetto delle regole, per cui si rende necessario ad ogni passaggio elettorale l'impegno delle Autorità comunali per la constatazione delle violazioni e la redazione di migliaia di verbali da parte della Polizia Municipale nonché, successivamente, la necessità di dislocare sul territorio le squadre incaricate della deaffissione e della pulizia dei siti invasi dalla carta.

Il fenomeno, già rilevato in occasione del precedente studio, si è riprodotto puntualmente con le stesse dimensioni ad ogni successiva tornata elettorale. Ed anzi, va osservato che altre invasioni di manifesti abusivi vengono periodicamente causate da operatori pubblicitari privati per reclamizzare iniziative commerciali (saldi, campagne promozionali, spettacoli, ecc.).

Va peraltro considerato che mentre il Comune è costretto a farsi carico dei notevoli costi mirati alla repressione del fenomeno, il Governo è intervenuto con apposito provvedimento legislativo volto a sanare le violazioni commesse fino al 31/12/2004 dai partiti e dai candidati, consentendo agli stessi di definire le procedure sanzionatorie attivate nei loro confronti, con il versamento della somma simbolica di 100 euro per ogni annualità, da suddividere fra tutti i Comuni di una stessa Provincia.

E' questo il contenuto della legge 30/12/2004 n. 311, la quale ha inoltre introdotto una importante modifica alle leggi sulla disciplina della propaganda elettorale ed al D.Lgs. n. 507/1993, disponendo che le sanzioni per affissioni abusive vadano applicate non più ai partiti o movimenti politici e candidati interessati alle elezioni, bensì ai soggetti colti in flagrante ad affiggere i manifesti. Il che vuol dire vanificare ogni forma repressiva dal momento che, come è noto, ormai il lavoro di affissaggio viene svolto solo da immigrati, rispetto ai quali i verbali sanzionatori non producono alcun effetto. Al Comune, quindi, il danno e la beffa.

Finalmente, però, con la legge finanziaria 2007 (commi 176 – 178 dell'art.1, legge 27/12/2006, n. 296) il legislatore è intervenuto in materia positiva, ripristinando la responsabilità dell'abuso e, quindi, l'applicazione delle sanzioni, in capo sia al committente della pubblicità, sia al detentore del mezzo pubblicitario. In tal modo, per il futuro si potrà efficacemente contrastare il malcostume delle affissioni selvagge, sempre

che l'Amministrazione riesca ad intervenire rapidamente per la verbalizzazione degli abusi e per le procedure di rimozione e di recupero delle somme in danno dei trasgressori.

Intanto va rilevato che nel periodo precedente alla emanazione delle nuove norme, in vigore dal 1° gennaio 2007, il Comune ha dovuto sostenere costi ingenti per intervenire ogni volta con la propria struttura (Ufficio del Decoro Urbano) a fare pulizia delle pareti aggredite dai manifesti, impegnando in bilancio milioni di euro (5 milioni spesi per il solo anno 2006) senza la possibilità di recupero alcuno delle somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni. D'altra parte, si consideri che le squadre di affissatori abusivi riescono in una sola notte ad imbrattare la Città con migliaia di manifesti, che reclamizzano eventi o prodotti commerciali, e l'impatto pubblicitario è destinato ad avere effetto solo per alcuni giorni; di conseguenza, l'unico vero modo per scoraggiare gli abusi è l'immediato intervento delle squadre comunali incaricate della rimozione, affinché venga vanificato l'effetto dell'affissione ed i committenti ne subiscano anche il danno economico. E ciò obbliga il Comune ad assicurare costantemente l'attività di repressione, con i costi che ne derivano e non sempre disponibili.

6 Il nuovo regolamento della pubblicità

Un momento significativo per la riorganizzazione del settore è rappresentato dal provvedimento adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 100 del 12 aprile 2006, avente ad oggetto "Nuovo Regolamento comunale recante norme in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni".

Esercitando la facoltà attribuita dall'art. 62 del D.Lgs. n. 446/1997, il Comune ha deciso di sottoporre le forme pubblicitarie, in quanto incidenti sull'arredo urbano e sull'ambiente, ad un regime autorizzatorio, assoggettandole al pagamento di un canone a tariffa, in sostituzione dell'imposta comunale di pubblicità di cui al D.Lgs. n. 507/1993.

Spirito della norma, nelle intenzioni del legislatore, è quello di trasferire la materia dal regime tributario ad uno concessorio, inquadrando i corrispettivi tra le entrate patrimoniali, lasciando al Comune la possibilità di regolamentare in piena autonomia il settore, in ordine alla individuazione dei mezzi pubblicitari, ai formati, alle caratteristiche tecniche, alle quantità, alla distribuzione nell'ambito del territorio cittadino, alle modalità per il rilascio delle concessioni, alla determinazione ed applicazione delle tariffe.

Il quadro normativo approvato dal Comune dovrebbe in prospettiva condurre alla auspicata normalizzazione del fenomeno pubblicitario, ma non è facile prevedere quando ciò sarà

veramente possibile, tenendo conto degli ostacoli che si frappongono.

In primo luogo la necessità di definire la procedura di riordino, con il rilascio dei titoli di rinnovo ai soggetti legittimati ad ottenerli, posto che sia stato risolto l'aspetto economico (saldo delle posizioni debitorie pregresse) e definito il contenzioso, secondo quanto illustrato in precedenza, alla luce della deliberazione C.C. n. 24/2006 che ha rinviato la decisione delle controversie all'esito dei giudizi attivati dalle aziende pubblicitarie.

Il secondo passaggio è rappresentato dall'approvazione del Piano Generale degli Impianti, lo strumento che a norma dell'art. 19 del nuovo Regolamento dovrà essere redatto in conformità dei criteri dettati nell'art. 20 e sottoposto all'approvazione del Consiglio Comunale, previo parere dei Municipi. Il Piano dovrà indicare la localizzazione dei singoli manufatti, all'interno di dieci "sottozone" nelle quali il territorio risulta suddiviso, in modo che risultino realizzate "aree omogenee" con eguali indici di affollamento della pubblicità, per tipologie e formati.

Vengono posti vari divieti e limitazioni, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla legislazione sulla tutela delle antichità e belle arti, dalla disciplina del traffico (v. ZTL, Codice della Strada ecc.), dalla caratterizzazione urbanistica e commerciale delle singole zone.

Risulta una divisione più razionale tra la quantità di impianti attribuita ai privati, quella destinata al servizio delle pubbliche affissioni e gli spazi riservati al Comune per la pubblicità istituzionale e commerciale sugli impianti di pubblica utilità.

Viene sancito il principio della concessione di spazi alle ditte private solo mediante pubbliche gare, anche per lotti, prevedendo la possibilità di obbligare gli aggiudicatari a fornire servizi di recupero o miglioramento del decoro urbano, da valutare unitamente all'offerta economica.

L'impostazione complessiva del nuovo Regolamento appare, quindi, in grado di risolvere diverse problematiche di quelle che per decenni hanno afflitto il settore, ma emergono anche alcune criticità che ne sminuiscono la portata.

Una parte consistente del provvedimento riproduce fedelmente i contenuti del Regolamento della pubblicità adottato con deliberazione C.C. n. 289/1994 in attuazione del D.Lgs. n. 507/1993, che disciplinava il settore nel regime tributario.

L'autonomia regolamentare attribuita al Comune dagli articoli 52 e 62 del D.Lgs. n. 446/1997 avrebbe consentito di disciplinare con maggiore libertà la materia, anche rispetto alla determinazione ed applicazione della tariffa ed al regime esentativo ed agevolativo. Tali situazioni sono state invece risolte dal Comune riproducendo in tutto e per tutto le

fattispecie derivanti dalla precedente normativa, che derivavano la loro motivazione dall'appartenenza al regime tributario. Stesso comportamento per le modalità di applicazione del canone in relazione alla superficie, alle maggiorazioni e riduzioni. Non è stata, quindi, colta l'occasione per articolare in maniera più idonea questa parte della materia sulla base di criteri più rispondenti alle esigenze locali.

Va poi considerato che l'istituzione del canone concessorio sostitutivo dell'imposta è destinata ad inglobare il COSAP, dovuto per gli impianti collocati su suolo pubblico. I due corrispettivi si fondano però su criteri diversi; ad esempio esistono solo due categorie stradali per l'imposta di pubblicità e ben quattro categorie per il COSAP. Inoltre, il COSAP per le occupazioni di suolo pubblico presso gli esercizi commerciali viene calcolato in maniera forfetaria sul venti per cento delle superfici. Perciò, nell'applicazione della nuova tariffa occorrerà armonizzare i diversi elementi per giungere ad una determinazione corretta e ponderata della stessa.

Rispetto al gettito che il Comune dovrà ricavare, va tenuto presente che questo dovrà rimanere invariato, senza ulteriori aggravii a carico dei cittadini, e dovrà essere la somma di quanto in precedenza riscosso sommando ICP e COSAP. Tale esigenza il Comune avrebbe potuto assicurare solo in presenza di uno studio preliminare di tutti i mezzi pubblicitari esistenti sul territorio, su suolo pubblico o privato, ivi comprese le insegne, con indicazione dei prelievi risultanti per ciascuna tipologia, e di conseguenza articolare le nuove tariffe, determinate in applicazione dei criteri suggeriti dal comma 2, lettera d) dell'art. 62 D.Lgs. 446/1997 e cioè: rilevanza dei flussi turistici, caratteristiche urbanistiche, impatto ambientale, attività commerciali presenti nelle singole zone.

In realtà, con la deliberazione C.C. n. 15/1997, il Comune ha fissato le tariffe per l'anno 2007 senza il supporto di uno studio preliminare, riservandosi di provvedere successivamente a rivedere la classificazione delle strade. Pertanto, ad avviso della scrivente Agenzia, al momento sarà solo possibile indicare in bilancio un gettito pari alla somma dei due cespiti precedenti, la cui specifica potrà nel dettaglio scaturire solo quando saranno esauriti tutti i passaggi: definizione del riordino, approvazione dei Piani particolareggiati, individuazione degli impianti pubblicitari da assegnare mediante gare, ecc.

7 Conclusioni

I cinque anni trascorsi dalla situazione rilevata in occasione del precedente Studio, hanno visto il Comune attivarsi sul piano dei provvedimenti e della repressione per arginare il fenomeno di abusivismo e di degrado che per decenni aveva caratterizzato il settore.

Si possono segnalare positivamente:

- a) la deliberazione C.C. n. 175/2002, che ha eliminato l'esposizione degli impianti 6x3 (poster) riducendoli alla superficie massima di mq 12 (4x3), i cui effetti sono già evidenti sul territorio poiché tale formati sono quasi del tutto scomparsi, ad eccezione di qualche presenza isolata in zone ultraperiferiche;
- b) l'attività di repressione posta in essere ha visto ridurre sensibilmente la quantità degli impianti abusivi dove il Comune è intervenuto pesantemente, mentre il fenomeno si è addirittura aggravato nelle strade meno controllate. Ad esempio il monitoraggio effettuato su tre strade a grande scorrimento (via Appia, via Cristoforo Colombo e via Nomentana) a cinque anni di distanza ha potuto evidenziare una diminuzione complessiva delle superfici pubblicitarie abusive (dal 68% del 2001 al 40% del 2006);
- c) gli interventi dell'Ufficio Decoro Urbano per la pulizia dei muri periodicamente imbrattati dai manifesti abusivi. E' questa una attività che va tenuta costantemente sotto controllo, anche se il costo per l'Amministrazione è considerevole e, comunque, deve contemporaneamente essere assistita dalla presenza della polizia municipale per l'immediata verbalizzazione delle violazioni e per la tempestiva notifica ai soggetti solidalmente responsabili delle sanzioni (secondo le recenti disposizioni legislative), al fine del recupero delle somme.

Non si riscontrano, invece, segnali positivi in ordine alle procedure che avrebbero dovuto condurre alla normalizzazione del settore, secondo le aspettative.

L'adozione del Nuovo Regolamento, vigente dal 1° gennaio 2007, di cui alla deliberazione C.C. n.100/2006, si pone quale strumento determinante per la ristrutturazione, però i tempi di attesa non potranno essere brevi, forse richiederanno ancora anni per i seguenti motivi:

- a) deve essere definita la procedura di riordino, quale condizione preliminare per conoscere la quantità di impianti legittimati al rinnovo delle autorizzazioni;

- b) dovranno essere adottati il Piano Generale degli Impianti ed i Piani particolareggiati, che richiederanno studi appropriati;
- c) l'adeguamento al nuovo Piano obbligherà le ditte pubblicitarie a rimuovere i propri impianti e collocarli nelle nuove posizioni che verranno assegnate, attività che richiederà un pesante lavoro degli Uffici Comunali per verificare la corretta esecuzione.

Bernardo Pizzetti

Presidente

Federico Colosi

Vice Presidente

Sergio Migliorini

Consigliere



Via Cola di Rienzo 217 □ 00192 Roma

Telefono 06.367071 Fax 06.36707212

*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*

Agenzia