

8. Altri servizi

8.1 Affissioni e pubblicità

Per messaggio pubblicitario si intende qualsiasi tipo di comunicazione diffusa grazie ad impianti, manufatti o altri supporti, che abbia lo scopo di promuovere l'acquisto di un bene o di un servizio ovvero promuovere o migliorare l'immagine, i segni distintivi o il marchio del soggetto pubblicizzato.

Le iniziative pubblicitarie possono essere realizzate da terzi con mezzi propri su beni appartenenti al demanio o al patrimonio comunale, o su beni di proprietà privata o pubblica non comunale visibili al pubblico o, infine, dal comune stesso o da terzi con mezzi di proprietà comunale. In particolare, il servizio delle pubbliche affissioni costituisce un servizio di pubblica utilità disciplinato a livello nazionale, che assicura l'affissione a cura del comune, sugli appositi impianti, dei manifesti contenenti comunicazioni aventi sia contenuto e finalità di tipo commerciale che non.

8.1.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

In attuazione del D.Lgs. 507/1993 art. 3 c. 1 i comuni italiani sono tenuti ad adottare un apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni. Il regolamento può stabilire limiti e divieti per particolari forme pubblicitarie e deve, in ogni caso, determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari. A tal fine esso deve indicare anche i criteri con cui realizzare il piano generale degli impianti e stabilire la ripartizione della superficie degli impianti suddividendoli in:

- pubblici, ovvero da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica;
- da destinare alle affissioni di natura commerciale;
- da destinare a soggetti privati comunque diversi

dal concessionario del pubblico servizio per l'effettuazione di affissioni dirette.

La norma aveva un duplice obiettivo: da un lato quella del riordino di un'attività che progressivamente era diventata un fattore di disordine urbano; in molti casi l'assenza di regole aveva, infatti, favorito la proliferazione dei messaggi pubblicitari e portato a situazioni di abusivismo se non a veri e propri oltraggi ai beni di carattere storico-artistico, al paesaggio urbano e rurale. Dall'altro lato, essa aveva l'obiettivo di razionalizzare la gestione economica delle attività pubblicitarie, di regolamentarne le modalità di autorizzazione e svolgimento.

Il Comune di Roma (Roma Capitale) ha tardato nel procedere in questa direzione e 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 che, pur offrendo più occasioni alle imprese per regolarizzare la propria posizione, non hanno portato ordine nel settore né hanno aiutato a gestirlo più efficacemente (Box 8.1.1). Analoga situazione si è avuta in molti altri comuni italiani. Oggi il processo di attuazione, seppure a distanza di circa venti anni, sembra procedere con maggiore speditezza anche a Milano, Firenze, Bari, Torino e Bologna, città che negli ultimi due-tre anni hanno portato in attuazione il regolamento e il piano per gli insediamenti pubblicitari.

Roma Capitale ha adottato il Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e delle affissioni con la DCC 100/2006 successivamente modificato con la DCC 37/2009. Il servizio affissioni e pubblicità è gestito dal Dipartimento Regolazione e Gestione Affissioni e Pubblicità istituito con DGCa 12/2012 (precedentemente era gestito dal Dipartimento Attività Economiche e Produttive – Formazione e Lavoro – U.O. affissioni e pubblicità), mentre

Box 8.1.1**Normativa comunale****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.

a partire dal 2007 la Giunta Comunale ha affidato a Roma Entrate s.p.a. (ora AequaRoma s.p.a.), società strumentale interamente controllata da Roma Capitale, le attività di supporto nel settore delle affissioni e pubblicità, regolandole in base a un Contratto di Servizio di durata annuale (DGCa 185/2011) con scadenza 31 dicembre 2011.

A diciannove anni di distanza dall'entrata in vigore del D.Lgs. 507/1993, Roma Capitale ha quasi concluso l'iter per l'approvazione dello schema deliberativo relativo al piano regolatore degli impianti pubblicitari (redatto da AequaRoma s.p.a.) e il 18 novembre 2010 ha ricevuto il parere favorevole dell'Assessorato alle attività produttive. Ora lo schema di deliberazione (Proposta n. 4/2011, Dec GCa n. 3 del 12 febbraio 2011) è sottoposto all'approvazione dell'Assemblea Capitolina.

In base a quanto stabilito nel Regolamento comunale, per l'esecuzione delle pubbliche affissioni riguardanti la pubblicità è attualmente dovuto a Roma Capitale un diritto comprensivo di ogni altro onere; le altre iniziative pubblicitarie su impianti di proprietà comunale o dati in godimento al comune e previa autorizzazione comunale, sono invece soggette ad un canone. Il soggetto titolare dell'autorizzazione (o il proprietario del mezzo pubblicitario in caso di pubblicità abusiva) è tenuto al pagamento del canone sulla pubblicità mentre sono solidalmente obbligati al pagamento chi richiede la pubblicità e chi produce o vende la merce o fornisce i servizi oggetto della pubblicità.

Sia il diritto che il canone sono stabiliti con deliberazione dell'Assemblea Capitolina (vedi da ultimo DAC 49/2011).

Recentemente, il D.Lgs. 23/2011 è intervenuto a modificare la normativa di settore, sia con l'introduzione dell'IMU secondaria che andrà a sostituire la

tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche l'imposta comunale sulla pubblicità, i diritti sulle pubbliche affissioni e il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, sia con la previsione della non obbligatorietà di istituzione del servizio di pubbliche affissioni.

8.1.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

Le iniziative pubblicitarie possono essere realizzate da terzi con mezzi propri su beni appartenenti al demanio o al patrimonio comunale, o su beni di proprietà privata o pubblica non comunale visibili al pubblico o, infine, dal comune stesso o da terzi con mezzi di proprietà comunale. Tale differenziazione si esplica in una bipartizione del settore che vede da una parte il servizio delle pubbliche affissioni e dall'altra il servizio delle affissioni dirette.

IL SERVIZIO DELLE PUBBLICHE AFFISSIONI

Il servizio delle pubbliche affissioni (di seguito, AP), secondo quanto stabilisce il D.Lgs. 507/1993 art. 18, "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 Regolazione e Gestione 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

Tav. 8.1.1 Entrate e uscite del servizio di AP (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 dell'allora Dipartimento Attività Economiche e Produttive – U.O. Affissioni e Pubblicità.

Tav. 8.1.2 Manifesti affissi AP (2008-2009)

Voci		2008		2009		Variazione (%)
		n.	% sul totale	n.	% sul totale	
Manifesti affissi	tariffa piena	77.307	8,1	54.422	5,1	-29,6
	tariffa ridotta	197.628	20,7	209.871	19,7	6,2
	in esenzione	680.204	71,2	800.273	75,2	17,7
	Totale	955.139	100,0	1.064.566	100,0	11,5

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

esterna; all'impresa concessionaria è riconosciuto un corrispettivo annuale variabile in ragione del numero di manifesti affissi.

La Tav. 8.1.1 riassume le entrate da riscossione dei diritti di affissione e i relativi costi nell'ultimo biennio e nei primi sei mesi del 2010. 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.

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% tra il 2008 e il 2009) rispetto a quello dei manifesti affissi in tariffa ridotta e in esenzione, che in termini percentuali aumentano rispettivamente del 6 e del 18% (Tav. 8.1.2). 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.

In proposito, nel corso dell'ultimo monitoraggio effettuato dall'Agenzia nel 2010, si è anche provveduto a verificare lo stato di manutenzione e di utilizzo di 57 manufatti riservati alle AP. Un quarto di questi è risultato privo di manifesti pubblicitari e nel restante 75%, dove i manifesti erano invece presenti, non è stato tuttavia possibile verificare compiutamente la regolarità delle esposizioni, in quanto in 29 impianti i manifesti erano sovrapposti l'uno sull'altro e addirittura strappati per 3 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; non stupisce pertanto che le superfici offerte per le AP risultino essere scarsamente attraenti per l'utilizzo da parte di soggetti economici esterni che preferiscono rivolgersi agli operatori pubblicitari privati che applicano i prezzi di mercato invece che inviare ordinativi di manifesti al servizio delle AP.

IL SERVIZIO DI 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 per gli impianti pubblicitari (di seguito, CIP) a cui potrà aggiungersi un canone di locazione qualora si esercitino tali iniziative su impianti comunali concessi in locazione. Nel 2010, a Roma, dove la superficie espositiva riservata alle AD è pari circa 242mila metri quadri, ri-

Tav. 8.1.3 Canone medio annuo al metro quadro nelle affissioni dirette

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

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

sultavano esserci 311 soggetti in possesso di concessioni di autorizzazione, di cui oltre l'80% rappresentato però da piccole ditte o da persone fisiche titolari di meno di 30 impianti.

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 autode-nunciata 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.

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.

I controlli vengono effettuati dal Dipartimento in collaborazione con la Polizia Municipale; è ragionevole ipotizzare che a tale collaborazione possa aggiungersi quella con Roma Entrate (ora AequeRoma); la società ha, infatti, appositamente costituito un nucleo di accertatori abilitati, ai sensi della 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.

In Tav. 8.1.3 è riportato il canone medio annuo al metro quadro dovuto per le affissioni dirette nella capitale. 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. Tale valore, soprattutto se confrontato con quanto richiesto dagli operatori pubblicitari, potrebbe suggerire una rivisitazione del sistema tariffario vigente.

8.1.3 Benchmarking dell'offerta

Le analisi di benchmark nel settore risentono dalle scelte effettuate dagli enti locali nell'esercizio del loro potere regolatorio. Poiché, infatti, ogni comune ha adottato un proprio regolamento per la disciplina delle affissioni e pubblicità, il confronto tra città è stato limitato alle dimensioni strutturali e agli aspetti economici, in termini di entrate, del servizio nonché ad evidenziare le diverse forme e la diversa ampiezza con cui si manifesta il fenomeno dell'abusivismo.

In Fig. 8.1.1, si propone un confronto sulla superficie destinata alle AP per ogni mille abitanti rilevata nelle diverse città; Roma presenta una superficie per abitante pari a 9,8 mq, misura che rimane lontanissima

Tav. 8.1.4 Destinazione spazi per le pubbliche affissioni (2010)

Città	Superficie per AP		
	spazio per iniziative non commerciali (mq)	spazio per iniziative commerciali (mq)	spazio riservato a iniziative commerciali (%)
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.

Fig. 8.1.1

Indici di densità AP (2009)



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

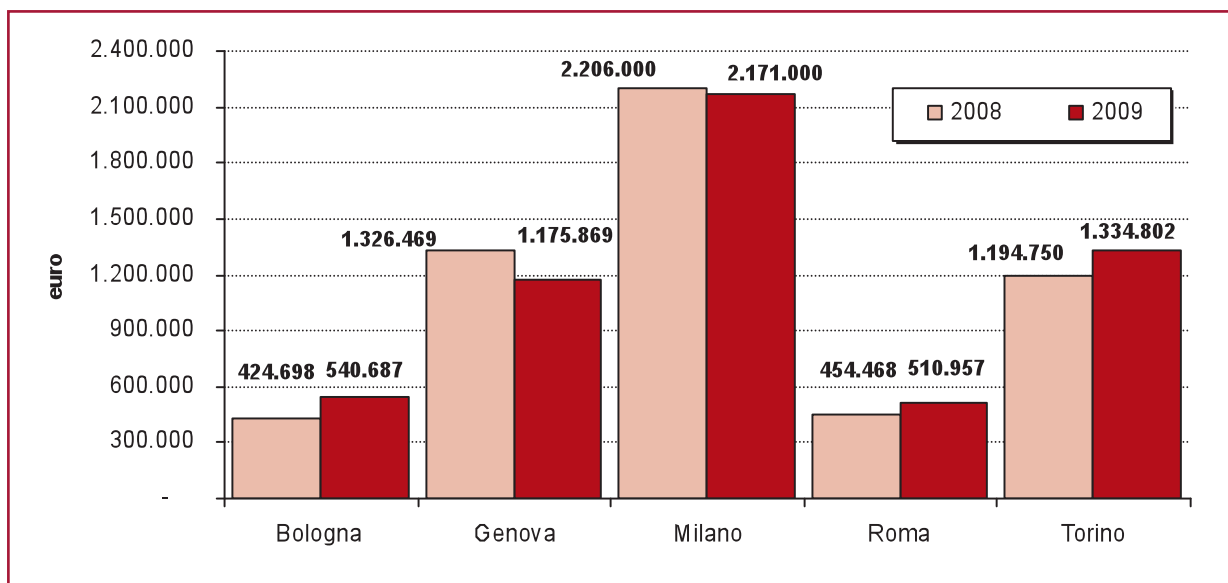
da quella delle altre città, di quasi 5 volte inferiore a quella di Bologna e comunque neppure la metà di quella utilizzata per il medesimo scopo a Milano. Analogo risultato si ottiene stimando la densità in rapporto alla lunghezza complessiva della rete. In particolare, è utile osservare (Tav. 8.1.4) la percentuale di spazio disponibile riservato alle iniziative di carattere commerciale rispetto a quelle prive di tale connotazione. Mentre Torino appare suddividere pressoché equamente gli spazi, Bologna preferisce utilizzarli per messaggi di tipo istituzionale mentre è evidente il diverso indirizzo seguito a Genova e soprattutto a Milano dove rispettivamente il 77% e il 90% dello spazio disponibile è destinato ad accogliere messaggi a contenuto commerciale.

Analizzando in chiave comparativa gli introiti del servizio di pubbliche affissioni realizzati in altre realtà italiane, appare evidente, in termini assoluti, la sproporzione tra le entrate che il servizio genera nella città di Roma e quelle del campione: 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. 8.1.2).

Gli introiti al metro quadro nelle altre città confermano la minore redditività del servizio nella Capitale che, con 19 euro a mq (nell'anno 2009), è del tutto insoddisfacente se paragonato a quello di Torino (37 euro), Genova (48 euro) e Milano (78 euro). Il quadro appena delineato offre altresì evidenza

Fig. 8.1.2

Introiti AP (2008-2009)



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

delle differenti scelte gestionali operate dagli enti locali in merito alla destinazione del servizio.

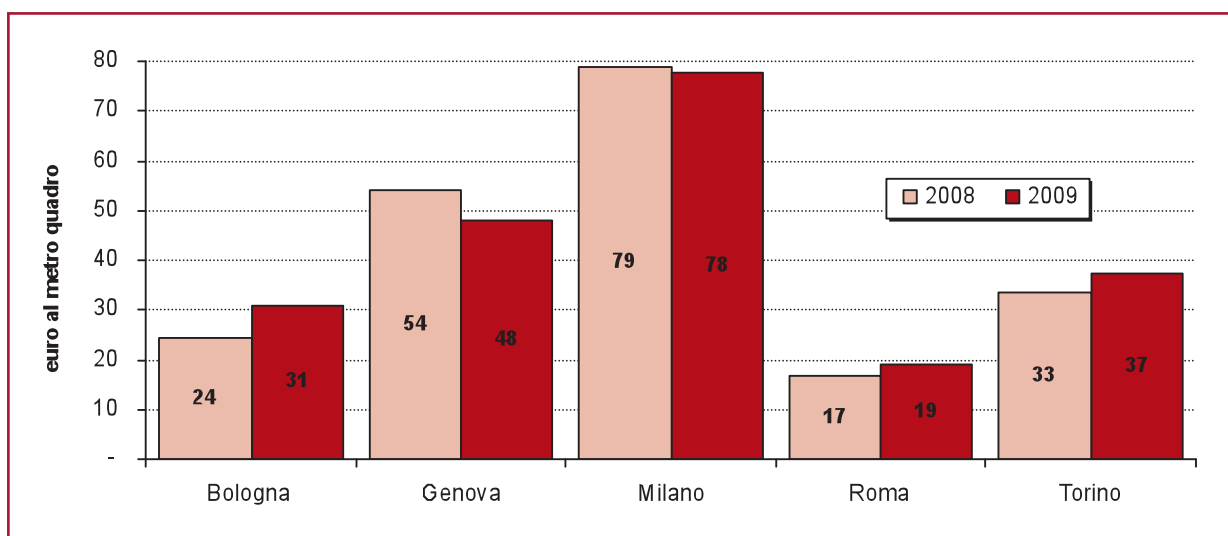
Al fine di comprendere meglio i motivi di tale risultato, si ricorda che già nella propria Relazione del 2001 l'allora Autorità aveva individuato, tra le principali criticità del servizio: la scarsità degli impianti destinati alla pubblica affissione presenti in quantità ben inferiore a quella minima di 18 mq ogni mille abitanti fissata dal D.Lgs. 507/1993 art. 18 c. 3, la

manca di una mappatura degli stessi, nonché la loro assenza nelle zone di più recente urbanizzazione.

Con riferimento alle affissioni dirette, 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. 8.1.5). L'elevato numero di soggetti in possesso di concessioni di autorizzazione a Roma (311) è proba-

Fig. 8.1.3

Introiti unitari AP

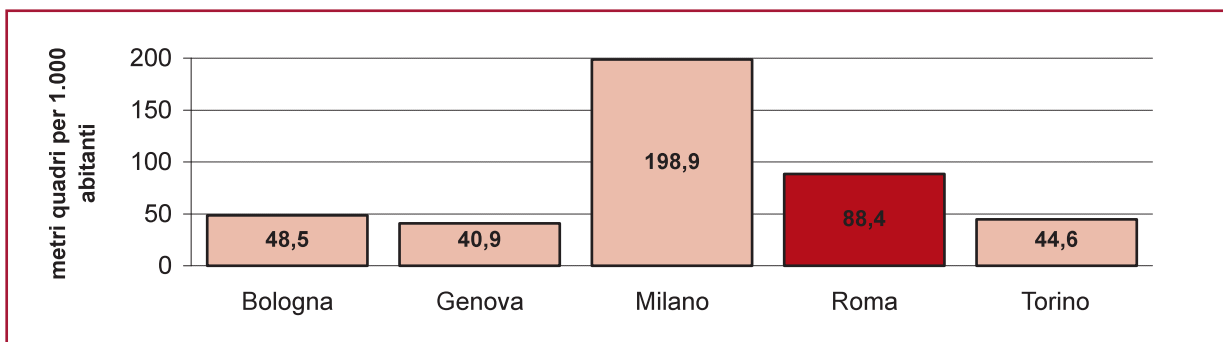


Fonte: elaborazione dell'Agenzia su risposte al questionario somministrato ai Comuni di Bologna, Genova, Milano, Roma e Torino.

Tav. 8.1.5 Il servizio di affissioni dirette (2009)

Città	Forme di gestione delle affissioni dirette	Numero di società concessionarie/affidatarie	Superficie destinata alle AD (mq)	
			superficie privata	superficie di proprietà comunale
Bologna	Concessione - 24 società concessionarie	24	8.776	9.522
Genova	Gestione diretta Comune	n.d.	20.833	4.100
Milano	Gestione diretta Comune	n.d.	257.000	3.000
Roma	Affidamento tramite autorizzazione a privati	311	223.174	19.281
Torino	Concessione - 13 società concessionarie	13	25.842	14.713

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

Fig. 8.1.4**Indici di densità AD (2009)**

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

bilmente dovuto sia 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), sia alla possibilità di effettuare direttamente la pubblicità per la propria attività.

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.

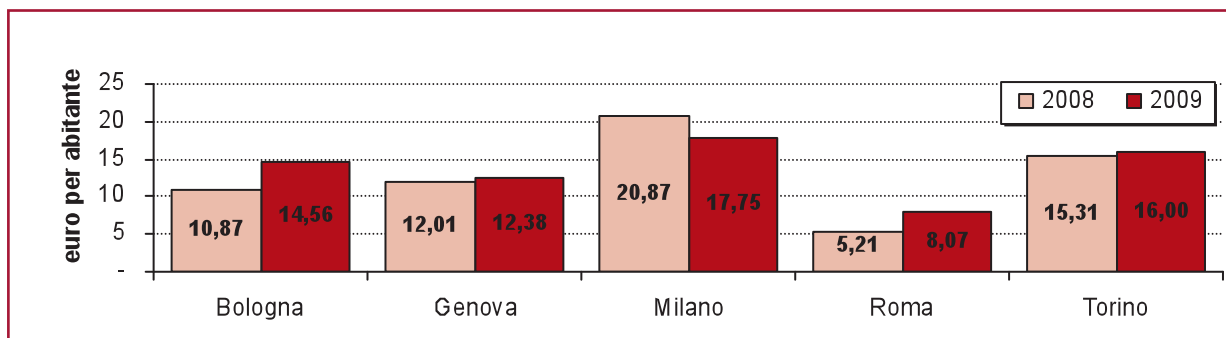
Roma, con una superficie espositiva totale di circa 242mila mq, presenta una maggiore densità di spazi pubblicitari in rapporto al numero di cittadini (88,4 mq per 1.000 abitanti) rispetto alle città di Bologna, Genova e Torino, che non superano i 50 mq per 1.000 abitanti, ma non arriva neppure alla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

di quella di Milano (Fig. 8.1.4). 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); 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. 8.1.5, l'analisi dei dati economici relativi al servizio delle affissioni dirette 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. 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;

Fig. 8.1.5

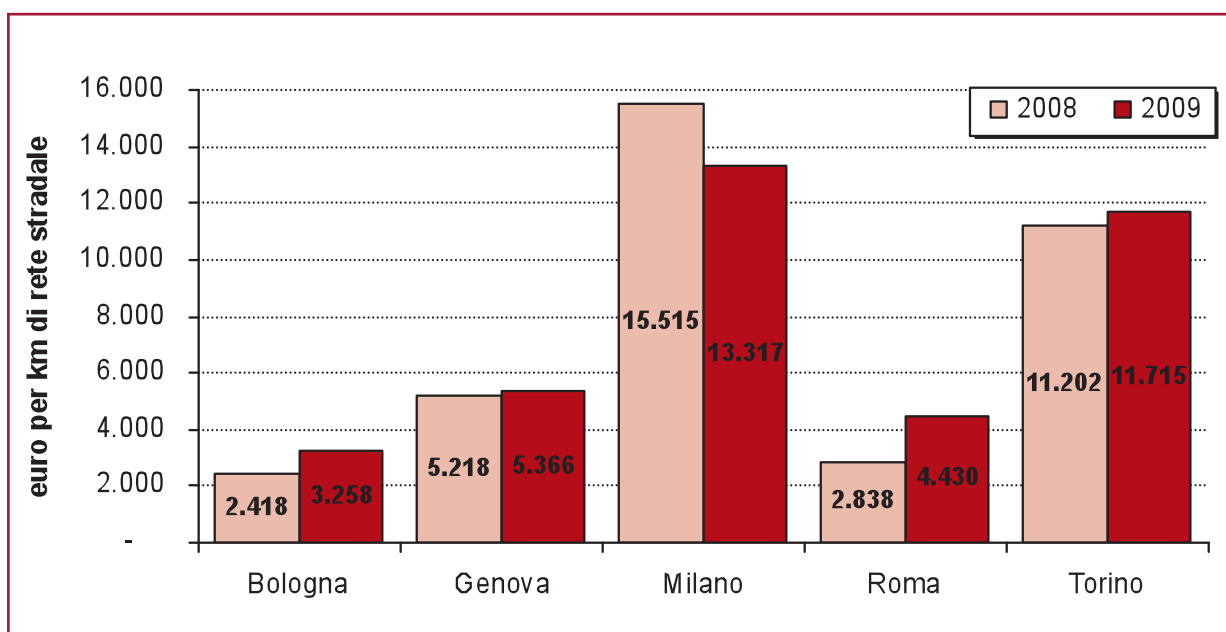
Introiti AD pro capite



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

Fig. 8.1.6

Introiti AD per rete stradale



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

pertanto il dato romano non tiene conto dell'entrata relativa al COSAP gravante sulle insegne.

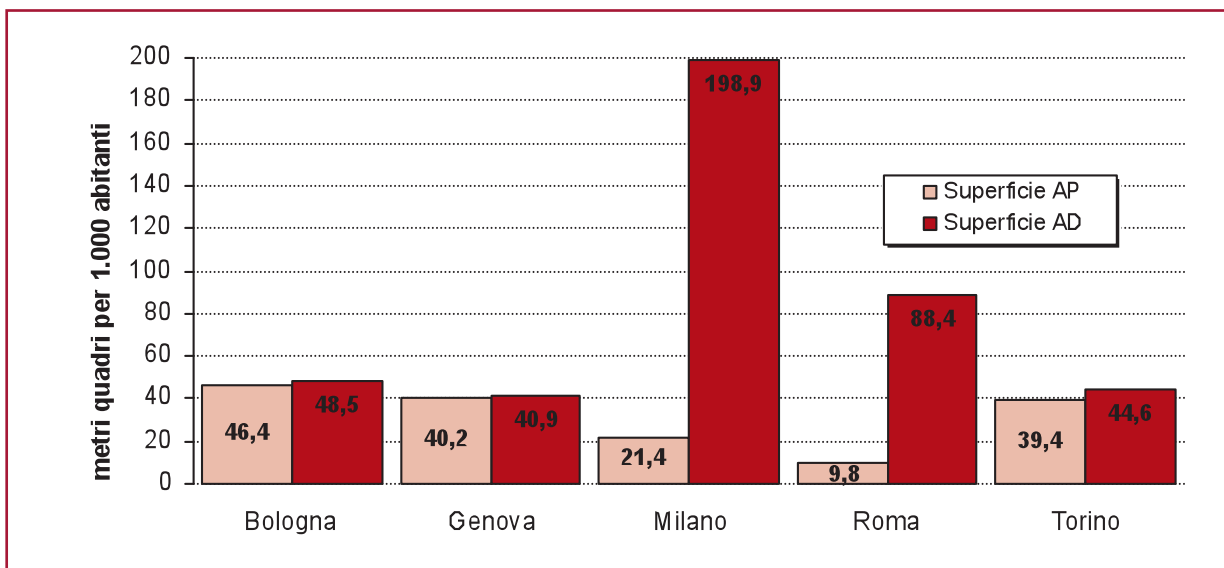
Un risultato simile si ottiene rapportando gli introiti ai km di rete stradale ma in questo caso la situazione di Roma (circa 4.400 euro al km nel 2009) appare simile a quella di Bologna (poco più di 3.200 euro al km) e comunque inferiore di circa due terzi dal dato di Milano e Torino (Fig. 8.1.6).

Come mostrato in Fig. 8.1.7, a Bologna, Genova e Torino il rapporto tra superficie destinata alle AP e quella per le AD tende a rimanere abbastanza equilibrato e pari in valore a 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 scelto 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 AP mentre a Milano la differenza è ancora più marcata: circa 199 mq per le AD e solo 21 mq per le AP. Con riferimento alla scelta di Roma Capitale di dedicare maggiori spazi alle affissioni dirette rispetto a quelli da destinare alle pubbliche affissioni, si osserva che, di fatto, la rinuncia a un consistente introito per diritti di affissione non è surrogato come dovrebbe da un equivalente introito derivante dal canone per le iniziative pubblicitarie o dal canone di locazione degli impianti comunali (Fig. 8.1.8): come

Fig. 8.1.7

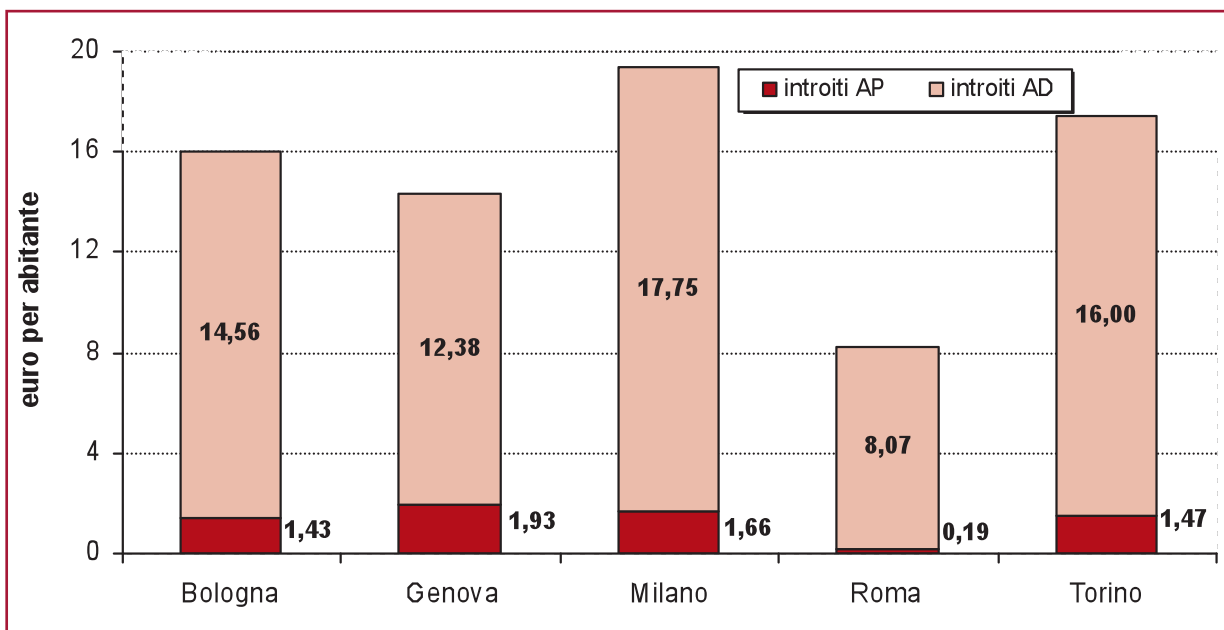
Indici di densità AP e AD (2009)



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

Fig. 8.1.8

Introiti AP e AD pro capite (2009)



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

già notato, gli introiti per abitante sia nel settore delle AP sia 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. 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 AP è rimasto abbastanza stabile nel biennio 2008-2009, con una variazione di poco inferiore ai 12 punti percentuali, (da 0,17 a 0,19 euro), gli introiti per abitante da AD sono aumentati di quasi il 55%, a fronte di una superficie complessiva pressoché invariata e di un leg-

Tav. 8.1.6 Introiti AP e AD per abitante (euro)

Città	Introiti totali AP/popolazione		Variazione (%)	Introiti totali AD/popolazione		Variazione (%)
	2008	2009		2008	2009	
Bologna	1,13	1,43	26,5	10,87	14,56	34,0
Genova	2,17	1,93	-11,1	12,01	12,38	3,1
Milano	1,70	1,66	-2,5	20,87	17,75	-14,9
Roma	0,17	0,19	11,6	5,21	8,07	54,9
Torino	1,31	1,47	11,6	15,31	16,00	4,5

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

Tav. 8.1.7 Fenomeno dell'abusivismo e controllo del territorio nelle altre città del campione (2010)

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%	<u>Affissioni abusive</u> Controllo del territorio da parte di apposito nucleo di dipendenti della Divisione Tributi, con elevazione di atti sanzionatori e recupero diritti di affissione evasi. Definizione del manifesto abusivo. <u>CIMP</u> 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.

gero incremento del numero di abitanti (Tav.8.1.6). Infine, 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. 8.1.7 le informazioni raccolte in base ai questionari inviati dall'Agenzia.

8.1.4 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

L'Agenzia ha avuto modo di occuparsi del fenomeno in più occasioni, nel 2001, quando ancora era costituita in Autorità e, in seguito, con due studi effettuati rispettivamente nel 2007 e nel 2011.

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. Con il secondo intervento l'Agenzia si proponeva di verificare, a distanza di circa dieci anni dalla prima indagine, quale fosse lo stato del settore a seguito dell'evoluzione legislativa e regolamentare, e quali risultati abbiano ottenuto le azioni poste in essere da Roma Capitale sia sul piano del decoro cittadino che su quello del recupero del gettito dovuto. La più rilevante criticità segnalata dai precedenti pareri dell'Agenzia e dell'ex Autorità è stata quella riguardante il fenomeno dell'abusivismo pubblicitario. 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. Nell'ultima indagine (2011) è stato riproposto un 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 dell'Amministrazione e una rilevazione quantitativa degli impianti pubblicitari esistenti in un municipio a campione (il IV) per il confronto con la quantità risultante nella Banca Dati. Complessivamente sono stati rilevati 881 manufatti a fronte di 856 presenti in Banca Dati, ovvero circa il 3% in più. Nel Municipio IV il dato monitorato è stato di 2.704 manufatti e dunque sostanzialmente allineato con quello fornito dalla Banca Dati (2.438), con una differenza di circa il 10%.

Diverso è il discorso se si prende in considerazione la superficie. Nei tratti stradali presi in considerazione 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.

Inoltre, sfruttando la tecnologia di Google Street view, l'Agenzia 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.

Lo studio effettuato ha comunque evidenziato le criticità specifiche dei due settori delle AP e delle AD per far fronte alle quali l'Agenzia ha suggerito 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 quando riguarda il servizio delle AP, 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'Agenzia ha dunque suggerito una ristrutturazione del servizio AP che ne accresca la redditività e preveda la destinazione di una migliore e maggiore quantità di impianti al pubblico servizio (superficie destinata alle AP, 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). Sono quattro gli interventi proposti:

- approvazione del Piano regolatore (PRIP);
- modalità di gestione del servizio tramite affidamento esterno in concessione;
- incremento e migliore qualità degli spazi espositivi per le AP;
- controllo sul territorio e contrasto all'evasione.

Anche nel comparto delle AD, l'Agenzia ha rilevato che, 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. Si è quindi suggerito di procedere all'affidamento esterno del servizio, soluzione che garantirebbe, se non altro, un gettito più sicuro per le entrate comunali nella forma di canone di concessione, da parametrare al maggior valore che i singoli spazi pubblicitari acquisirebbero in presenza di una minore superficie espositiva complessiva. Nello specifico, gli interventi suggeriti sono stati i seguenti:

- approvazione del Piano regolatore (PRIP);
- modalità di gestione del servizio tramite 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 con ricorso al supporto di AequaRoma nella gestione delle pratiche di riscossione.

In data 21 dicembre 2011, l'Agenzia ha inoltre trasmesso ai vertici dell'Amministrazione Capitolina ed ai Consiglieri Capitolini i risultati dell'esame della proposta del PRIP di Roma Capitale, attualmente all'esame dell'Assemblea Capitolina. L'obiettivo del-

l'indagine è stato quello di analizzare lo schema di PRIP di Roma Capitale confrontandolo con quello di Firenze e Milano allo scopo di ricavarne alcune specificità e, allo stesso tempo, per indirizzare gli ulteriori atti che l'Amministrazione dovrà intraprendere.

L'Agenzia, nel prendere positivamente atto del ridimensionamento nel PRIP della superficie massima consentita (da 231.000mq a 162.500mq), ha tuttavia proposto alcune modifiche di seguito riassunte:

- integrare il Regolamento con lo schema normativo del PRIP costituito dalle Norme tecniche di attuazione (che altrimenti verrebbero a costituire un apparato normativo autonomo) per evitare una sovrapposizione tra ciò che prescrive il Regolamento e ciò che prescrive in maniera più dettagliata il PRIP (es. nel caso dei divieti di collocazione dei mezzi pubblicitari);
- dare pronta attuazione e coerenza ai contenuti del PRIP laddove dove esso rimanda agli ulteriori strumenti attuativi (il PRIP, nella sua attuale formulazione, potrà dispiegare i suoi effetti solo dopo l'adozione dei piani di localizzazione e aree a progettazione unitaria secondo quanto previsto nel punto 5 "Attuazione del piano e disciplina dei piani di localizzazione" dello schema normativo allegato al PRIP stesso).

Tuttavia, a parere dell'Agenzia, anche qualora si

desse veloce e piena attuazione a tali strumenti, il settore continuerebbe a essere caratterizzato dalle criticità più volte evidenziate: un abusivismo diffuso alla cui repressione andrebbero destinate risorse economiche difficilmente reperibili e la presenza di una pluralità di operatori economici che non mancherebbero di ostacolare il processo di razionalizzazione degli impianti pubblicitari. Inoltre, anche il percorso di adozione dei piani di localizzazione stessi potrebbe essere rallentato – se non intralciato – dai portatori di differenti interessi che insistono nello stesso territorio. Al fine di rendere più efficace e risolutivo il processo di riforma del settore, la soluzione che l'Agenzia ha più volte suggerito è quella di affidare in concessione tutta la superficie da attribuire ai privati tramite bando di gara, suddividendo il territorio di Roma Capitale in lotti all'interno dei quali ricomprendere uno o più piani di localizzazione. Questa soluzione porterebbe indubbi benefici in termini di:

- decremento e migliore qualità (e omogeneità) degli spazi espositivi per le affissioni degli impianti privati;
- canone di concessione parametrato ai valori di mercato per garantire un gettito annuo certo e maggiore dell'attuale;
- azzeramento dell'evasione, controllo sul territorio e contrasto all'abusivismo anche a carico delle imprese vincitrici del bando.

8.2 Mercati rionali

8.2.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

I mercati rientrano nella tipologia dei cosiddetti "servizi pubblici a domanda individuale", così come definita dal DM del 31 dicembre 1983, per i quali i Comuni sono tenuti annualmente ad approvare le relative tariffe dei singoli servizi e la percentuale con cui queste coprono i costi totali¹.

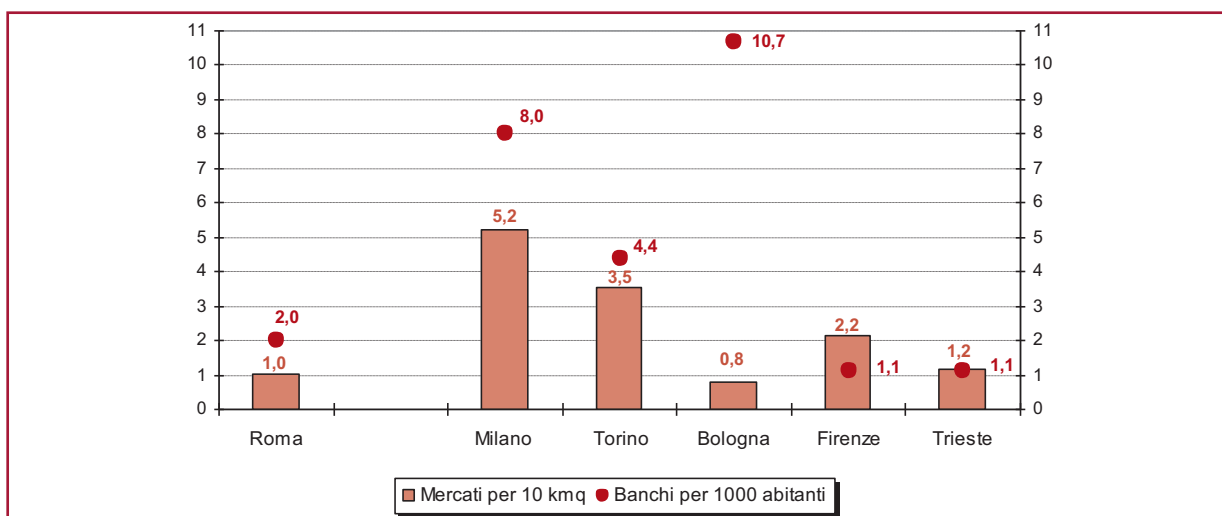
La riforma della disciplina relativa al settore del commercio, adottata con Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (di seguito, D.Lgs. 114/1998 o "Decreto Bersani"), comprende anche i mercati in quanto "commercio al dettaglio su aree pubbliche". Il D.Lgs. 114/1998 definisce mercato "l'area pubblica o privata della quale il Comune abbia la disponibilità, composta da più posteggi, attrezzata o meno e desti-

nata all'esercizio dell'attività per uno o più o tutti i giorni della settimana o del mese per l'offerta integrata di merci al dettaglio, la somministrazione di alimenti e bevande, l'erogazione di pubblici servizi"; analoga definizione è stata poi ripresa nella Legge Regione Lazio del 18 novembre 1999, n. 33 (di seguito, LR 33/1999). E' compito delle regioni stabilire, sulla base delle caratteristiche economiche del territorio, secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 3, del Decreto Bersani, della densità della rete distributiva e della popolazione residente e fluttuante, i criteri generali ai quali i comuni si devono attenere per la determinazione delle aree e del numero dei posteggi da destinare allo svolgimento dell'attività, per l'istituzione, la soppressione o lo spostamento dei mercati che si svolgono quotidianamente o a cadenza diversa, nonché per l'istituzione di mercati destinati a merceologie esclusive.

¹ Con deliberazione dell'Assemblea Capitolina 8/9 luglio 2011 n. 49 (di seguito, DAC 49/2011) è stata approvata la determinazione delle tariffe ed i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale per l'anno 2011 così come previsto dal TUEL.

Fig. 8.2.1

Indicatori di prossimità dei mercati e di offerta dei banchi in alcune città italiane



Nota: per i mercati e banchi, dati aggiornati al 31/12/2010, salvo che per Firenze al 31/12/2005 e Milano e Trieste al 01/03/2012. Per la popolazione, dati ISTAT più recenti.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Roma Capitale – U.O. Attività Commerciali su Aree Pubbliche, Strutture Annonarie, Mercati per Roma, Osservatori regionali sul commercio e i pubblici esercizi per Torino, Bologna e Trieste, Sportello unico attività produttive per Milano e Firenze.

È del comune, invece, la competenza a stabilire, sulla base delle disposizioni emanate dalla regione, l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività, nonché le modalità di assegnazione dei posteggi, la loro superficie e i criteri di assegnazione delle aree riservate agli agricoltori che esercitano la vendita dei loro prodotti.

Nell'ambito della Regione Lazio, è la LR 33/1999 e successive modifiche ed integrazioni ad attuare, nel territorio regionale, i dettami del Decreto Bersani e a disciplinare, più nello specifico, le regole per l'accesso ai mercati del territorio laziale.

In particolare, l'articolo 33 della LR 33/1999 stabilisce che la Regione è tenuta ad adottare ogni tre anni un documento programmatico per il commercio su aree pubbliche ("Documento Programmatico") per definire i criteri generali per l'individuazione delle aree da destinare all'esercizio del commercio su aree pubbliche, con riferimento alle diverse tipologie dei mercati. La Regione Lazio, nonostante la prevista periodicità triennale, ha approvato il suo unico Documento Programmatico con deliberazione del Consiglio Regionale 19 febbraio 2003, n. 139.

8.2.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta, benchmarking

Il sistema romano è attualmente formato da 129 mercati rionali, quasi tutti posizionati all'interno del grande raccordo anulare, se si escludono quelli di

Casalotti, Statutario (Tor Vergata), Spinaceto, Tor de' Cenci, Casal Bernocchi, Casal Palocco (Acilia) e i tre di Ostia.

In funzione della struttura i mercati, sono suddivisi amministrativamente in tre tipologie: i mercati coperti, come già detto, sono quelli in cui i banchi di vendita sono organizzati all'interno di un unico edificio coperto e provvisto di tetto che può esser chiuso tramite cancelli; i mercati plateatici, organizzati con chioschi che accolgono uno o più banchi, in cui lo spazio di passaggio dei clienti non è provvisto di tetto e tutta l'area è recintata e dotata di cancelli per la chiusura; i mercati in sede impropria, i cui chioschi sono su strada e l'area del mercato non è recintata. A livello cittadino, l'indicatore di offerta è di 2,0 banchi ogni 1.000 abitanti mentre l'indicatore di prossimità è pari a 1,0 mercati ogni 10 kmq di territorio comunale. Vi sono tuttavia forti differenze causate dall'estensione territoriale e dalla densità abitativa della città: se infatti nei rioni romani - dunque all'interno delle mura Aureliane - questi rapporti sono rispettivamente di 3,1 banchi ogni 1.000 abitanti e 10,3 mercati per 10 kmq, nei quartieri scendono a 2,9 banchi e 5,3 mercati, nei suburbi a 0,6 banchi e 0,9 mercati e nelle zone toponomastiche a 0,6 banchi ogni 1.000 abitanti e 0,1 mercati ogni 10 kmq. Rispetto ad altre grandi città italiane (Fig. 8.2.1), l'indicatore di prossimità dei mercati a Roma (pari a 1,0) è simile a quello di Bologna e Trieste, ma è circa la metà di Firenze e un quinto di Torino e Mi-

Tav. 8.2.1 Mercati e posteggi per tipologia e settore merceologico a Roma

Tipologia mercato	Numero di mercati		Numero posteggi per settore merceologico									
			Non alimentari	Alimentari						Totale		
				Non produttori		Produttori		Totale alimentari				
Sede impropria	64	48%	524	32%	959	58%	170	10%	1129	68%	1.653	33%
Coperto	30	23%	370	22%	1180	69%	156	9%	1336	78%	1.706	35%
Plateatico	38	29%	456	29%	1039	66%	85	5%	1124	71%	1.580	32%
Totale	132	100%	1.350	27%	3.178	64%	411	8%	3.589	73%	4.939	100%

Nota: dati al 31/12/2010.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Regione Lazio - Osservatorio regionale sul commercio e i pubblici esercizi.

lano. Osservando il numero di banchi ogni 1.000 abitanti, Roma si posiziona su un valore dell'indicatore di offerta medio-basso (pari a 2,0) rispetto a Torino, Milano e Bologna, ma è quasi il doppio di quello di Firenze e Trieste.

Per quel che riguarda la tipologia merceologica dell'offerta, i banchi alimentari sono sempre la maggioranza nei mercati rionali (mediamente il 73% dell'offerta), e variano da un minimo del 49% nel IX Municipio ad un massimo dell'82% nei Municipi XI, XV e XVI.

I banchi dei produttori rappresentano mediamente l'11% dell'offerta dei banchi alimentari con una variazione che va dall'assenza totale nel Municipio XII o del 6% nel Municipio X, sino ad un massimo del 22% del Municipio XX (Tav. 8.2.1).

Un dato interessante per una buona descrizione della realtà cittadina è quello secondo cui il 10% dei

posteggi disponibili nei mercati romani - secondo i dati aggiornati a fine 2010 dell'Osservatorio regionale sul commercio e i pubblici esercizi - non sono assegnati: le non assegnazioni sono però concentrate in 66 dei 132 mercati rionali.

Vi sono situazioni in cui sono più i posteggi non assegnati che quelli assegnati, come nei casi estremi di Monti, di Tor Bella Monaca e di Fidene. Ci sono poi mercati in cui la percentuale dei posteggi non assegnati è minore rispetto a quella dei casi estremi appena menzionati, ma molto maggiore in valore assoluto, come nel caso di Montesacro I, Della Vittoria e Prati.

La situazione romana, rispetto a quella registrata in altre grandi città italiane (Tav. 8.2.2), presenta per certi aspetti alcune peculiarità: la prima è la scarsa presenza di banchi non alimentari (27%), a fronte di valori nazionali che variano dal 46% di Bologna al 66% di Trieste.

La seconda è il numero relativamente basso di ban-

Tav. 8.2.2 I mercati comunali in alcune città italiane

Mercati		Posteggi occupati per settore merceologico								Banchi disponibili ma non assegnati	
Città	Numero di mercati	Non alimentare		Alimentare				Totale			
				Non produttori		Produttori			Totale alimentare		
Roma	132	1.350	27%	3.178	65%	411	8%	3.589	4.939	511	10%
Milano	95	5.846	54%	4.820	45%	66	1%	4.886	10.732	1.329	12%
Torino	46	2.110	53%	1.616	41%	259	6%	1.875	3.985	1.289	32%
Bologna	11	1.882	46%	2.211	54%	0	0%	2.211	4.093	n.d.	n.d.
Firenze	22	229	54%	124	30%	66	16%	190	419	n.d.	n.d.
Trieste	10	151	66%	34	15%	42	19%	76	227	71	31%

Nota: dati aggiornati sempre al 31/12/2010, salvo che per Firenze al 31/12/2005 e Milano e Trieste al 01/03/2012.

Vista la diversa nomenclatura dei banchi nelle città, a Firenze quelli denominati "Portatori di handicap" sono stati inseriti nella tipologia "Non alimentare"; mentre a Bologna quelli denominati "Misti" sono stati inseriti nella tipologia "Alimentari", essendo banchi con autorizzazione alla vendita di prodotti alimentari che è stata "estesa" ai prodotti non alimentari.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Osservatori regionali sul commercio e i pubblici esercizi per Roma, Torino, Bologna e Trieste, Sportello unico attività produttive per Milano e Firenze.

chi non assegnati (10%), simile a quello di Milano ma tre volte inferiore a quelli di Trieste e Torino. I banchi occupati da produttori rispetto al totale degli alimentari si collocano infine ad un livello intermedio e simile al dato di Torino, a fronte del valore minimo di Milano e Bologna (totalmente assenti), e del massimo rilevato a Trieste.

8.2.3 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

Al fine di rilevare l'opinione dei clienti circa alcuni aspetti di utilizzo, abitudini di spesa, qualità dei servizi offerti e accessibilità dei mercati rionali a Roma, e parallelamente la percezione degli operatori sulla struttura in cui operano, sulle motivazioni di acquisto dei clienti e sulle aspettative future, l'Agenzia ha condotto a fine 2011 una indagine di qualità percepita su un campione di clienti e operatori, in corrispondenza di quaranta mercati rappresentativi, a livello di dimensione, tipologia e localizzazione, della realtà romana. In questo paragrafo vengono illustrati i principali risultati dell'indagine, cui si rimanda per maggiori approfondimenti.

L'OPINIONE DEI CLIENTI

Il profilo socio-anagrafico del campione dei 1.001 clienti intervistati (Fig. 8.2.2) vede le donne in larga maggioranza rispetto agli uomini. Tra le fasce d'età, sono gli anziani tra i 61 e i 75 anni a prevalere con il 35%, seguiti dagli adulti tra i 46 e i 60 anni e quelli tra i 31 e i 45 anni.

Il campione intervistato si caratterizza quindi in maggioranza, come potrebbe suggerire anche la comune percezione, come donna anziana, ritirata dal lavoro e con scolarità intermedia tra quella dell'obbligo e quella superiore.

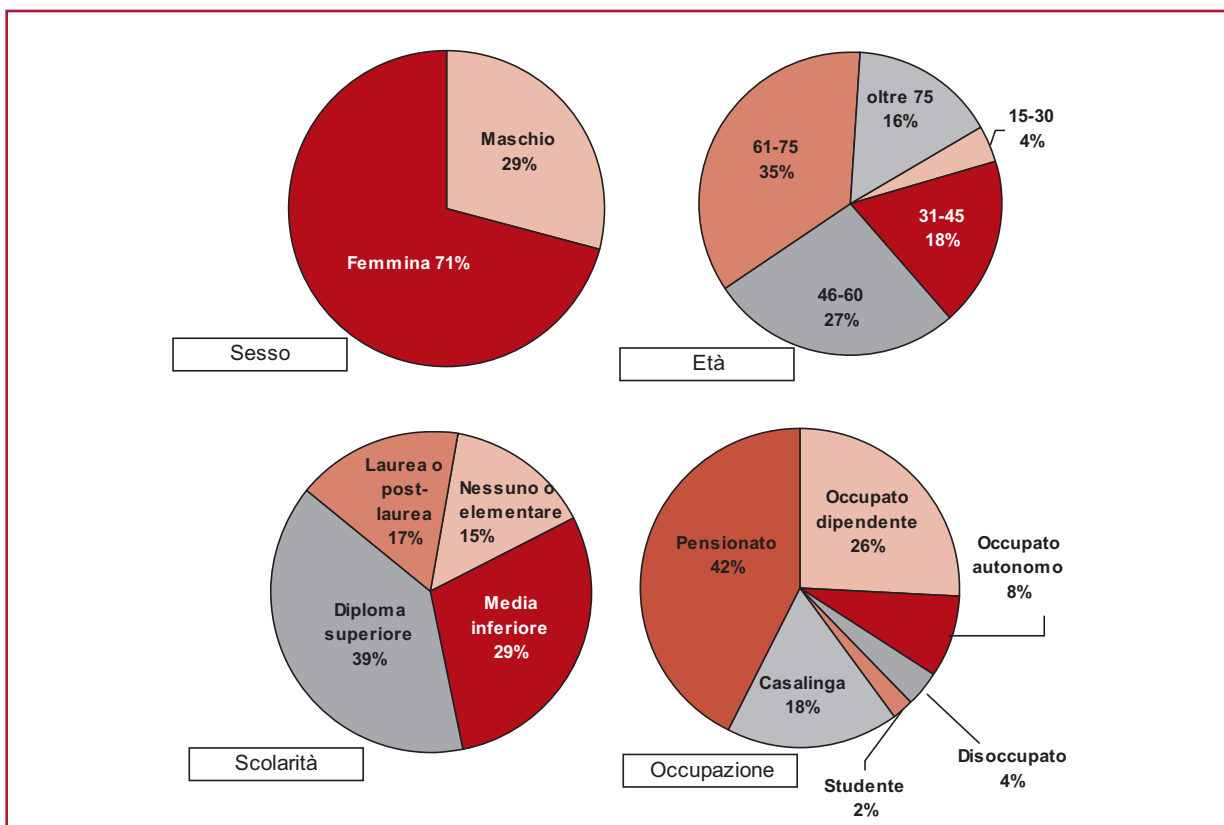
I mercati rionali sono un servizio di prossimità con alta frequenza d'uso: infatti l'86% degli intervistati dichiara di andarci di norma tutte le settimane (almeno 4 volte al mese). Più del 50% dei clienti dichiara inoltre di essersi recato in quel mercato non meno di tre volte nella settimana precedente a quella dell'intervista.

La spesa viene fatta quasi esclusivamente per conto della propria famiglia (78%) o, se si vive da soli, per se stessi (21%).

Tra le principali motivazioni della frequentazione

Fig. 8.2.2

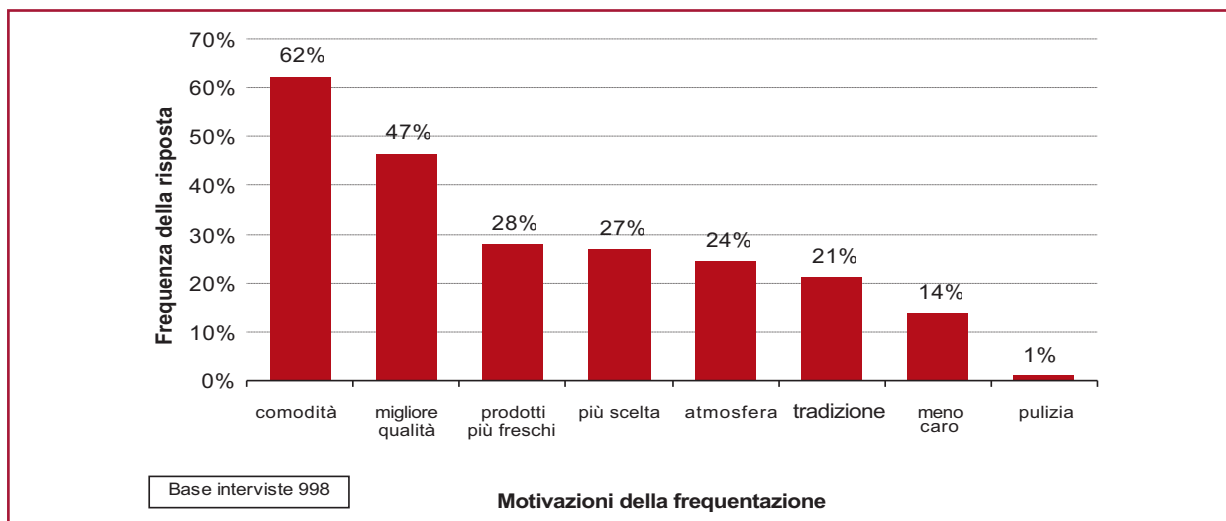
Caratteristiche socio-anagrafiche del campione



Fonte: Agenzia

Fig. 8.2.3

Motivazioni della frequentazione dei mercati a Roma



Nota: domanda a risposta multipla, somma superiore al 100%.

Fonte: Agenzia

di uno specifico mercato rionale, prevalgono comodità e migliore qualità, mentre freschezza dei prodotti, più scelta, l'atmosfera e la tradizione vengono indicati di massima una volta su quattro (Fig. 8.2.3).

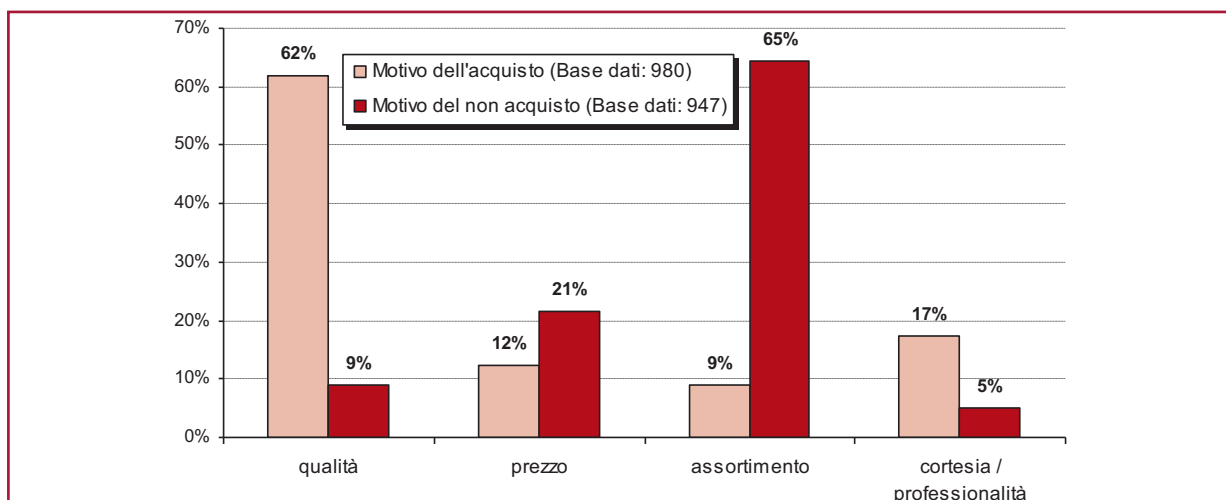
La spesa giornaliera effettuata il giorno dell'intervista in quel mercato rimane entro la soglia dei 25 euro per ben il 75% degli intervistati (dato coerente con l'elevata frequentazione settimanale e la preferenza di acquisto di prodotti a basso costo per unità di peso quali l'ortofrutta).

La motivazione principale che spinge ad acquistare in quel mercato determinate tipologie di prodotti è la qualità (62%), seguita a grande distanza dalla cortesia e professionalità, dal prezzo e dall'assortimento. Specularmente, non vengono acquistati in quel mercato anche altri prodotti a causa dell'insufficiente assortimento (65%) e, in misura minore, del prezzo (Fig. 8.2.4).

L'Agenzia ha anche indagato quali siano, a giudizio dei clienti, i punti di forza e di debolezza di ciascun mercato oggetto della rilevazione (Fig. 8.2.5). Le va-

Fig. 8.2.4

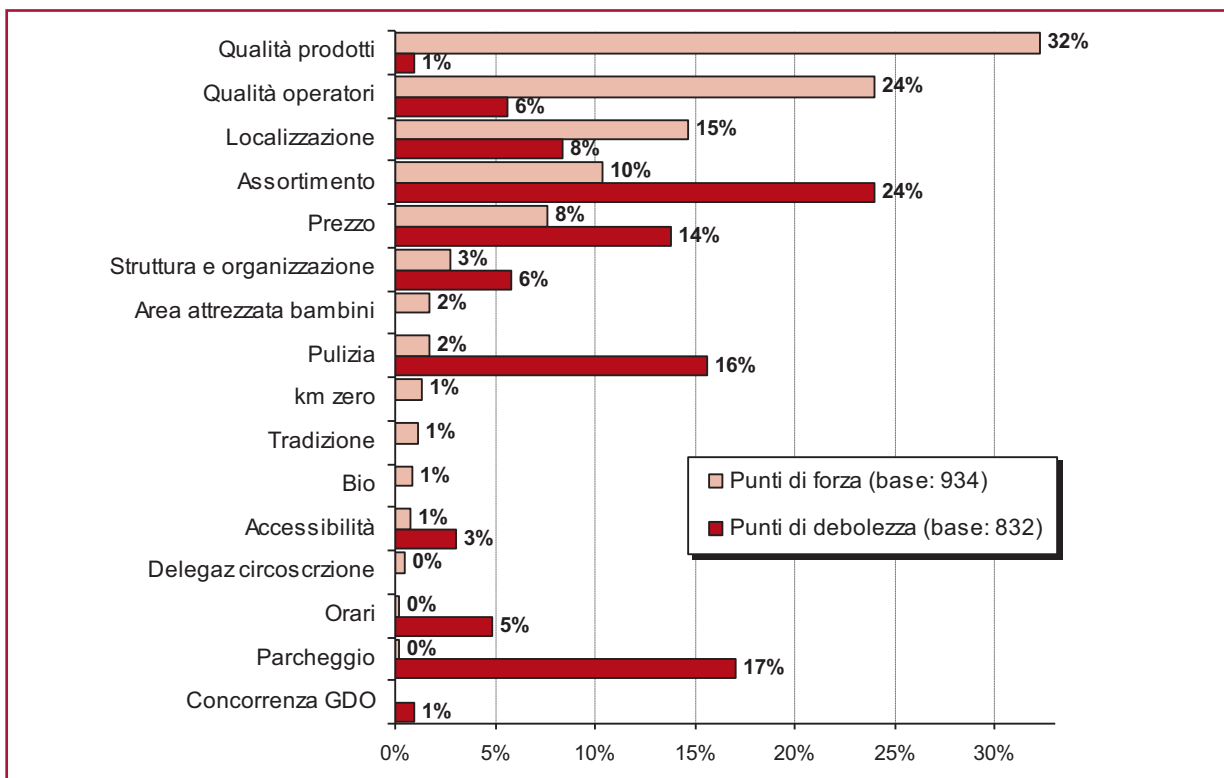
Motivazioni di acquisto di determinati prodotti in quel mercato per i clienti



Fonte: Agenzia

Fig. 8.2.5

Punti di forza e debolezza del mercato, secondo i clienti



Fonte: Agenzia

riabili principali che caratterizzano i punti di forza sono la qualità dei prodotti, seguiti dalla qualità dell'operatore (intesa come tutti quei comportamenti per invogliare la clientela a acquistare al proprio banco) e dalla localizzazione del mercato. I punti di debolezza maggiori sono invece espressi dallo scarso assortimento, la difficoltà/mancanza di parcheggio, la pulizia e i prezzi.

Interessanti sono le proposte espresse della clientela per rimediare alle carenze, che delineano un mercato moderno che stia al passo con il cambiamento della società. Le proposte più frequenti sono: mercati con strutture in buono stato e puliti, ben posizionati nel quartiere, di facile accessibilità e con aperture pomeridiane (benché, alla domanda diretta, il 66% affermi che gli orari attuali sono loro congeniali), con un numero di banchi tali da aumentare l'assortimento anche in chiave di concorrenza verso la grande distribuzione (dove mancano il contatto umano e i prodotti del territorio), un aumento della disponibilità di parcheggi (eventualmente con disco orario), un aumento dei controlli sull'igiene e pulizia del mercato, sulla qualità dei prodotti e sull'operato degli operatori (per esempio sulle bilance).

L'indagine si è chiusa con una domanda sul giudizio

complessivo che ha il cliente sul mercato in cui è stato intervistato. Il risultato è altamente favorevole, con il 90% dei clienti che esprime un giudizio positivo.

LA PERCEZIONE DEGLI OPERATORI

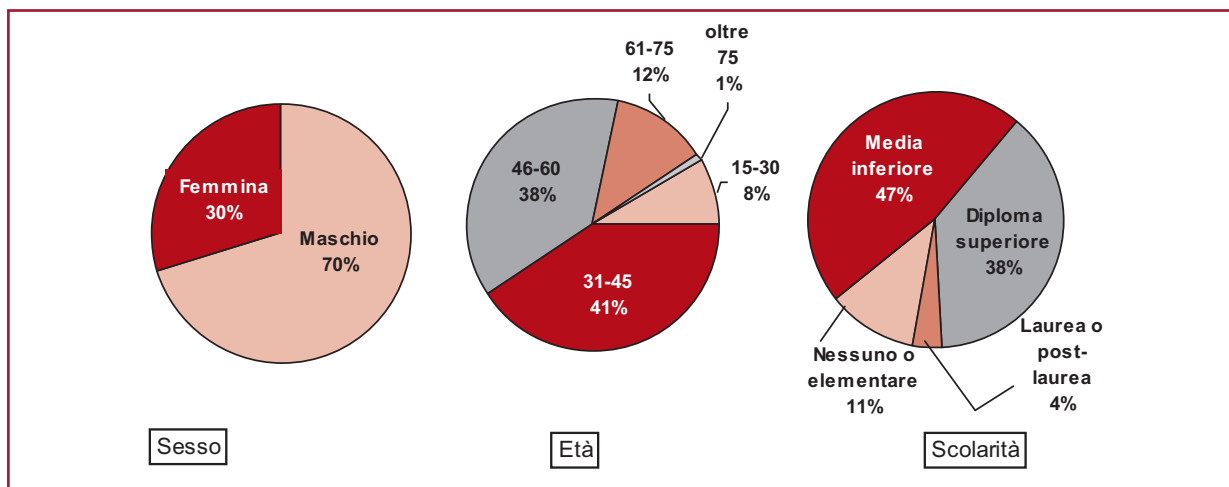
L'indagine di qualità percepita ha coinvolto anche un campione di 362 operatori individuati casualmente all'interno dei 40 mercati visitati.

Il profilo socio-anagrafico degli operatori intervistati (Fig. 8.2.6) vede gli uomini in larga maggioranza rispetto alle donne. Tra le fasce d'età, prevale ovviamente quella adulta in età lavorativa tra i 31 e i 45 anni e quella immediatamente seguente (46-60 anni), mentre per le fasce estreme prevalgono gli anziani rispetto ai giovani. Riguardo il titolo di studio, quasi uno su due ha la licenza media inferiore, e quasi quattro su dieci un diploma di media superiore. L'85% degli operatori intervistati abita nel Comune di Roma e l'8% sul totale non è nato in Italia.

Gli operatori soddisfatti della localizzazione del mercato in cui lavorano sono in leggera maggioranza (55%), ma due su dieci considerano inidonea la sua ubicazione; circa un terzo degli operatori intervistati ha espresso liberamente dei suggerimenti atti al mi-

Fig. 8.2.6

Caratteristiche socio-anagrafiche degli operatori



Fonte: Agenzia

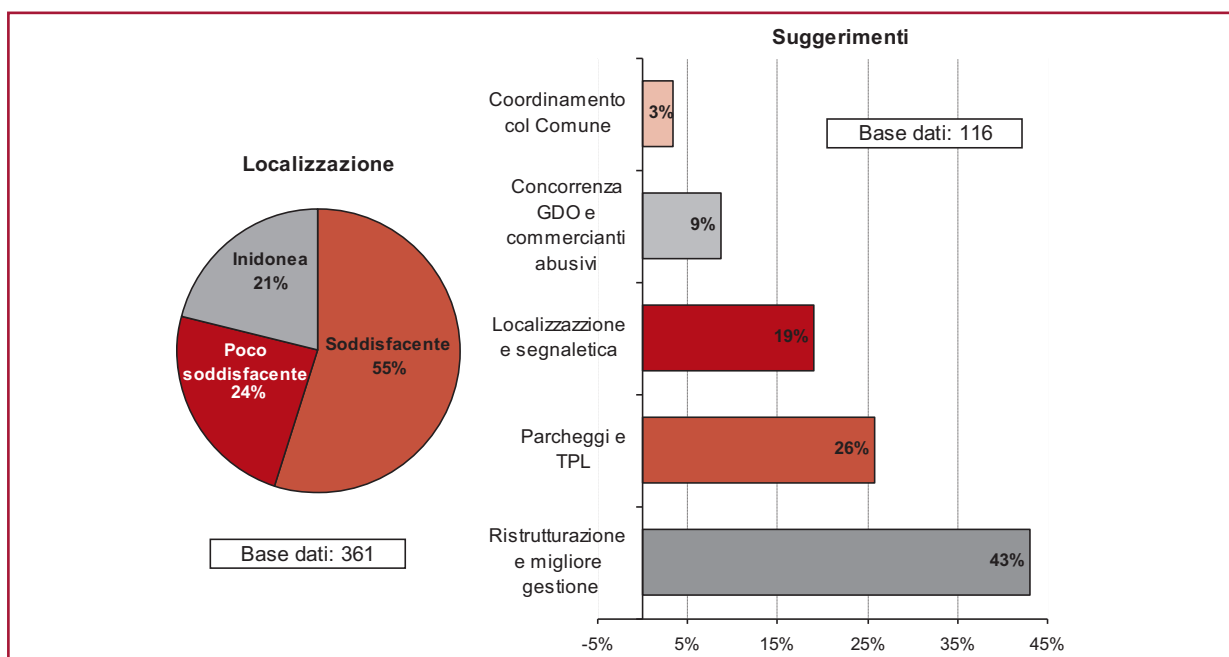
glioramento della situazione, segnalando ben una volta su due la migliore manutenzione ed organizzazione degli spazi al fine di migliorare il confort e la fiducia della clientela (Fig. 8.2.7).

Sul fronte dei servizi offerti dai banchi dei mercati, i più diffusi sono la consegna della spesa a domicilio (in alcuni casi anche fuori Roma), la preparazione di pro-

dotti alimentari (per esempio insalata, ortaggi, minestrone, pulizia del pesce, preparati di macelleria) e la possibilità di pagamento con buoni pasto o con POS. Alcuni operatori vorrebbero poi aumentare i servizi offerti al pubblico, ma superando l'impegno a livello di singolo banco e offrendo servizi a livello di mercato, come la vendita online (che alcuni mercati già propongono) o la consegna a domicilio "centralizzata".

Fig. 8.2.7

Giudizio sulla localizzazione del mercato e suggerimenti da parte degli operatori



Fonte: Agenzia

Solo l'8% vorrebbe diversificare le tipologie di vendita (per esempio un fioraio che vuole vendere anche ortofrutta o chi vende elettronica che vorrebbe vendere anche vestiti) e il 4% vorrebbe solo ampliare all'interno della stessa tipologia (per esempio il casalinghi che vorrebbe vendere i detersivi alla spina o la pescheria che vorrebbe vendere il preparato per la frittura). Infine solo due banchi di ortofrutta vorrebbero ampliare l'offerta con prodotti biologici. Sempre nell'ottica dell'ampliamento dell'offerta, il 46% degli intervistati auspica un'apertura pomeridiana, anche se alcuni (circa il 5%) affermano che il suddetto tentativo non ha dato i frutti sperati. Ad avviso degli operatori, il cliente potrebbe preferire il mercato rionale al supermercato/GDO essenzialmente per la migliore qualità dei prodotti, seguita dalla migliore qualità del servizio. Provando a mettere a confronto questa opinione degli operatori con la motivazione di acquisto, fornita dai clienti,

si nota come sia decisamente sovrastimata dagli operatori la motivazione di acquisto legata alla qualità del servizio. Netta è la divergenza sulla comodità/localizzazione (giudicata come fattore più importante dai clienti e residuale dagli operatori), ovvero sulla importanza non percepita dagli operatori del fattore atmosfera e tradizione.

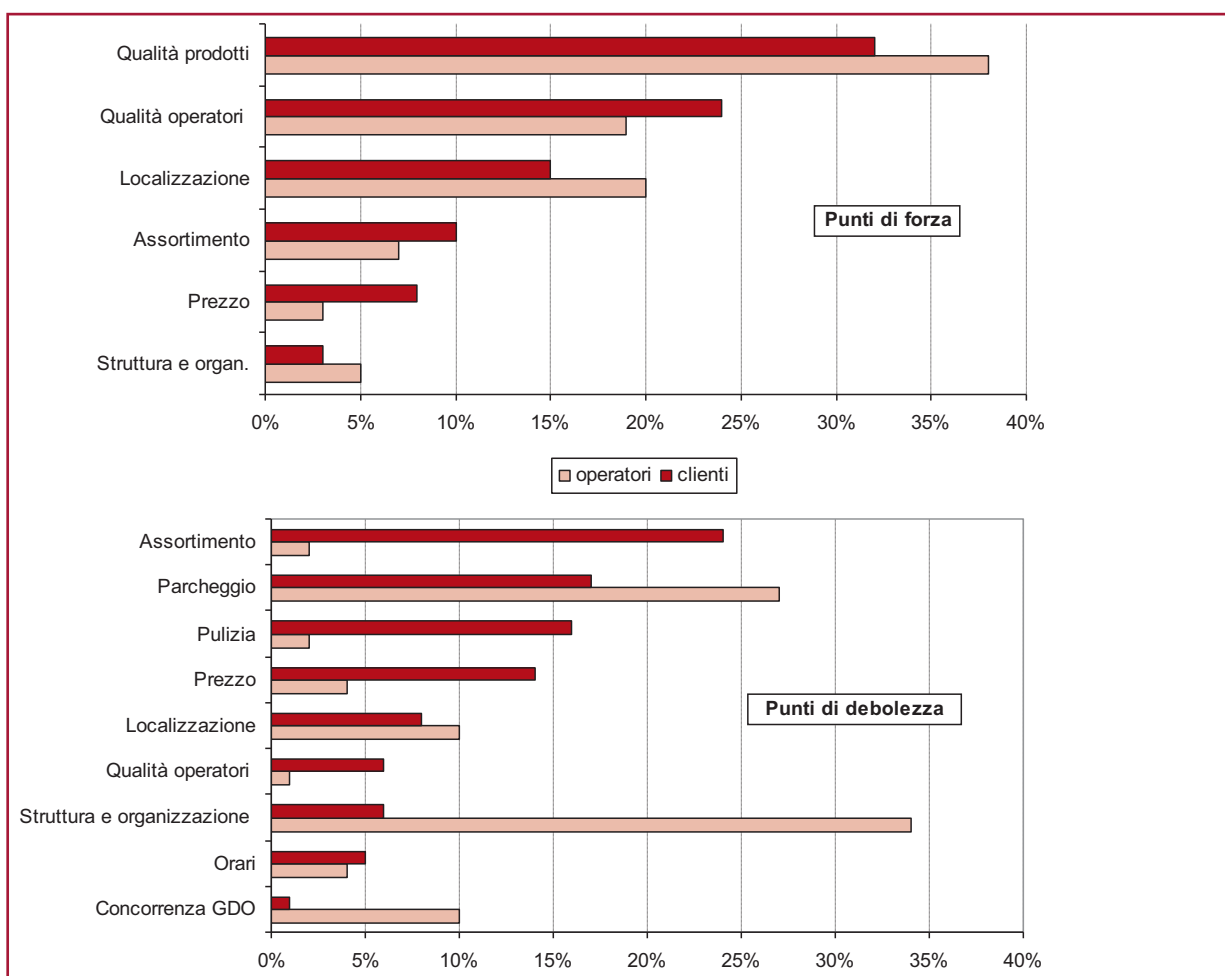
Per il cliente - secondo il banchista - i fattori maggiormente importanti e richiesti per indirizzare la scelta sono principalmente un buon prezzo (indicato come uno dei fattori dal 59% degli operatori), i prodotti pronti all'uso (31%), i prodotti bio (20%) e i prodotti a chilometri zero (19%) ed infine cartellini o etichette con maggiori informazioni sul prodotto venduto (13%).

I punti di forza del mercato in cui operano, secondo i banchisti, sono sostanzialmente gli stessi menzionati dai clienti (Fig. 8.2.8).

La percezione invece cambia molto quando si guarda ai punti di debolezza: mentre gli operatori

Fig. 8.2.8

Punti di forza e debolezza del mercato, secondo clienti e operatori



Fonte: Agenzia

indicano struttura e organizzazione, parcheggio e concorrenza con la GDO come criticità, i clienti confermano il parcheggio come punto di debolezza, ma segnalano fortemente anche l'assortimento, la pulizia e il prezzo.

8.2.4 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

L'operazione di rilancio dei mercati rionali comunali da parte di Roma Capitale, avviata già dal 2009 tramite Risorse per Roma s.p.a. attraverso la verifica della trasformabilità urbanistica di 66 strutture anonarie, porterà nei prossimi anni ad una profonda evoluzione dell'originaria funzione mercantile in una formula polivalente che non prevederà solo la distribuzione di referenze alimentari fresche, ma anche la loro trasformazione in funzionali luoghi di raccolta ed erogazione di servizi.

Tuttavia, dai risultati dell'indagine, si percepisce una forte carenza della funzione normativa e regolatrice delle istituzioni pubbliche preposte; ciò genera un senso di malcontento e diffidenza da parte degli operatori del mercato.

Un primo esempio in tal senso è rappresentato dalle lunghe e complesse procedure per la concessione dei banchi rimasti vuoti nei mercati, da parte del comune. L'efficace implementazione di una base dati aggiornata che permetta di riassegnare i banchi liberi nell'arco pochi mesi, magari attingendo a liste d'attesa di bandi passati, potrebbe forse rappresentare un utile ausilio alla soluzione del problema.

Un secondo esempio è il processo di partecipazione, condivisione e comunicazione alle scelte di trasformazione urbana correlate alle nuove localizzazioni e realizzazioni: i mercati rionali a Roma, oltre ad essere concentrati storicamente all'interno delle Mura Aureliane e comunque pressoché assenti fuori dal GRA, insistono essenzialmente su sede impropria, con gravi conseguenze per il traffico e la viabilità.

In generale, a causa dell'età della attuale clientela,

gli orari pomeridiani, laddove attivati, sono praticamente inevasi e spesso gli unici operatori che rimangono aperti sono gli immigrati. Nei pomeriggi, già dopo le 14,30, i mercati si svuotano completamente, e di clienti e di operatori.

L'aspetto dell'orario di apertura, al di là delle differenze specifiche tra i diversi mercati e le diverse tipologie di mercati, è stato oggetto di una profonda spaccatura all'interno degli operatori. Questa spaccatura ricalca la differenza tra coloro che lavorano prodotti freschi e facilmente deperibili e gli altri con i primi contrari ed i secondi favorevoli.

Questi banchi, soprattutto quelli di frutta e verdura, rappresentano nella maggior parte dei casi il punto di forza dei mercati e sono proprio questi banchi "conservatori" a voler mantenere un mercato di vecchio stampo, aperto di mattina, incentrato sui loro prodotti

Un aspetto problematico riguarda i problemi di parcheggio dell'autovettura che rappresentano un netto svantaggio competitivo con la GDO. La soluzione auspicata da operatori e clienti è l'applicazione del disco orario nelle immediate adiacenze del mercato, ma per quelli posti nelle posizioni vicino alle abitazioni questa soluzione andrebbe comunque a pesare sulla già insostenibile situazione di scarsa disponibilità.

Ovviamente la qualità è l'aspetto decisivo percepito e dichiarato dai clienti circa la loro preferenza per il mercato che, se accompagnata da un buon assortimento (scelta e prodotti di nicchia), rappresenta una chiave di successo dei mercati rionali.

Un aspetto cruciale è la localizzazione dei mercati, se posta in relazione al numero di persone che vi si recano a piedi (rispetto a quelli che lo fanno con la macchina) e a quelli che hanno risposto che si recano al mercato per comodità. Questo aspetto si lega con la tradizionale funzione del mercato, al centro del quartiere e della vita sociale e rappresenta un importante elemento di continuità con il passato.