

9. Strumentali e altri servizi

9.1 Servizi per le entrate

9.1.1 Premessa

Aequa Roma s.p.a. (prima Roma Entrate s.p.a. costituita con DCC 185/2005), è una società per azioni interamente partecipata da Roma Capitale per la produzione di servizi strumentali alle attività dell'Amministrazione in materia di entrate. La società, ai sensi dell'art. 13, c. 1, del DL 223/2006, convertito con modificazioni in L. 248/2006, è obbligata ad operare esclusivamente con l'ente costituente e non può svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non può partecipare ad altre società o enti aventi sedi nel territorio nazionale.

In dettaglio, Aequa Roma si occupa della gestione dei servizi inerenti le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse, complementari, accessorie ed ausiliarie a supporto delle attività di gestione tributaria, extra-tributaria e patrimoniale di Roma Capitale.

Aequa Roma svolge le proprie attività in attuazione di tre contratti di servizio stipulati con il Dipartimento Risorse Economiche, con il Dipartimento delle Attività Economiche e Produttive - Formazione e Lavoro e con Ama s.p.a. (di seguito, Ama), società in house di Roma Capitale che si occupa della gestione dei rifiuti e di igiene urbana; i due contratti principali (Dipartimento Risorse Economiche e Ama) hanno durata triennale, con scadenza al 31 dicembre 2014. Il terzo contratto è scaduto invece nell'agosto 2013 e per esso sono in corso le procedure di rinnovo.

Di fatto, il DL 70/2011 (c.d. "Decreto Sviluppo"), convertito nella L. 106/2011, ha disposto, dal 1 gennaio 2012, la cessazione delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle loro società partecipate da parte di Equitalia s.p.a. e offerto ai comuni l'esercizio di tre possibili opzioni:

- internalizzazione dell'intero servizio da parte dell'amministrazione comunale;
- affidamento a società private;
- affidamento diretto del servizio a società in house.

Con successivi provvedimenti, da ultimo il DL 69/2013 (decreto "del fare") convertito con modificazioni in L. 98/2013, l'attività di gestione e riscossione delle entrate dei comuni da parte di Equitalia è stata posticipata inderogabilmente al 31 dicembre 2013.

Alla luce dello scadere dell'incarico ad Equitalia e ravvisata l'opportunità di fornire le necessarie direttive in merito alla riscossione coattiva diretta dei crediti tributari e patrimoniali di Roma Capitale, con DGCa 180/2013, l'Amministrazione ha fornito direttive allo scopo di internalizzare il processo di riscossione coattiva delle entrate tributarie, patrimoniali e delle sanzioni amministrative di Roma Capitale¹; la Giunta Capitolina ha quindi individuato una serie di obiettivi in base ai quali dovrà essere predisposto un "piano dettagliato di sostenibilità economico/finanziario e gestionale" volto ad individuare, nello specifico, le modalità operative dell'internalizzazione del servizio nonché le attività strumentali da affidare ad Aequa Roma, e disposto la costituzione di un Comitato Etico con il

¹ Si ricorda che i comuni, nell'ambito della propria potestà regolamentare in materia di accertamento, liquidazione e riscossione delle proprie entrate ai sensi dell'art. 52, c. 5, del D.Lgs. 446/1997, sono legittimati a procedere direttamente all'esercizio dell'attività di riscossione coattiva delle proprie entrate.

compito di esaminare istanze di contribuenti ed imprese che versano in difficoltà con i pagamenti, a causa di particolari e contingenti condizioni economiche e sociali sfavorevoli².

Allo stato attuale il citato piano non è ancora stato prodotto, e pertanto non è chiaro cosa accadrà alla scadenza prevista dal decreto “del fare”.

IL CONTRATTO DI SERVIZIO CON IL DIPARTIMENTO ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE-FORMAZIONE E LAVORO

Le attività di supporto al settore affissioni e pubblicità di Roma Capitale (all'interno, attualmente, del nuovo Dipartimento Attività Economiche e Produttive - Formazione e Lavoro), sono state svolte dapprima in attuazione del contratto di servizio approvato con DGC 182/2012 e successivamente rinnovate e incrementate nel 2013, con l'approvazione di un nuovo contratto di servizio. Con DGCa 190/2013, l'Amministrazione, ha infatti ampliato, su proposta della stessa Aequa Roma, il contratto di servizio affidando alla società un'ulteriore attività denominata “verifiche impiantistica” e consistente nella verifica degli impianti effettivamente presenti sul territorio capitolino per costatarne la rispondenza rispetto a quelli autorizzati.

Ad oggi i servizi offerti da Aequa Roma nel settore affissioni e pubblicità possono quindi essere ricondotti a tre macroaree di attività:

- sportello alle imprese: gestione amministrativa degli impianti esistenti attraverso il supporto alla gestione dello sportello alle imprese pubblicitarie, con competenza anche per i privati e per la pubblicità temporanea;
- verifiche impiantistiche: verifiche finalizzate alla definizione delle scadenze, delle conseguenze dell'abusivismo, delle revocche e delle rimozioni;
- prelievo e gestione contabile ditte: monitoraggio, riscossione e recupero del canone di pubblicità, con determinazione degli importi, bollettazione, verifica dei pagamenti ed azioni di recupero della morosità;
- contenzioso: supporto alle attività connesse alle

fasi del contenzioso, limitatamente al scarico degli atti.

I SERVIZI EROGATI AD AMA

Nei primi mesi del 2012 è stato rinnovato il contratto fra Ama e Aequa Roma che regola, su base triennale, l'affidamento a quest'ultima delle attività di contrasto all'evasione totale e parziale della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti.

Nello specifico, Aequa Roma è stata incaricata da Ama di individuare quei contribuenti (persone fisiche o giuridiche) la cui comunicazione di iscrizione alla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti risulti infedele ovvero non presentata. Una volta terminata con esito positivo la fase di accertamento, le posizioni individuate sono oggetto di regolarizzazione da parte di Ama e rientrano da questo momento in poi nella completa autonomia gestionale di quest'ultima anche per quanto riguarda il contrasto alla morosità.

IL CONTRATTO DI SERVIZIO CON IL DIPARTIMENTO RISORSE ECONOMICHE

Il contratto con il Dipartimento Risorse Economiche, approvato con DGCa 172/2012, prevede, tra le altre attività:

- la verifica e controllo sugli adempimenti dei contribuenti per il corretto pagamento dell'Imposta comunale sugli immobili;
- le attività di supporto ai municipi, in materia di accertamento delle posizioni tributarie e patrimoniali relative al COSAP (canone occupazione suolo pubblico) e al CIP (canone iniziative pubblicitarie)³;
- le attività di controllo, anche sul territorio, in materia di contributo di soggiorno;
- la gestione delle attività di recupero delle entrate di competenza dei municipi;
- la costituzione e l'aggiornamento dell'anagrafe degli immobili per lo sviluppo del sistema informativo di Roma Capitale;
- la costituzione e l'aggiornamento dell'anagrafe delle agevolazioni capitoline e dei relativi controlli

² In dettaglio, gli obiettivi fissati dalla Giunta Capitolina sono i seguenti:

- assicurare la massima trasparenza ed informazione nei confronti del contribuente, finalizzata a consentire la conoscibilità più completa e rapida possibile della propria situazione debitoria, dei propri diritti di tutela e delle conseguenze in caso di mancato pagamento;
- garantire la massima diversificazione ed adeguatezza dei sistemi di pagamento, in coerenza con l'ordinamento tributario, privilegiando quei sistemi che consentano il pagamento con forme flessibili, (rateizzazione e/o sospensione dei pagamenti in base alle effettive disponibilità delle imprese e delle famiglie);
- produrre un forte effetto di deterrenza all'evasione da riscossione;
- ridurre al minimo i costi accessori e le spese poste a carico del contribuente;
- garantire la massima efficacia operativa e la massima razionalizzazione delle risorse umane e strumentali.

³ Da realizzarsi tramite le attività di aggiornamento delle banche dati e di verifica del contenuto e della correttezza e completezza degli adempimenti dichiarativi e dei versamenti.

sulla correttezza delle dichiarazioni per il calcolo dell'Isee;

- la gestione dei servizi strumentali all'attività di accertamento (in particolare, l'attività di riscossione);
- le attività finalizzate alla più ampia diffusione delle informazioni sugli adempimenti derivanti dalla normativa in materia di tassazione locale.

Inoltre, secondo quanto previsto all'art. 2, c. 3, sub a) del contratto, Aequa Roma dovrà garantire *“la cura dei rapporti con i cittadini, al fine di assicurare agli stessi adeguata assistenza nell'assolvimento dei propri obblighi, anche attraverso l'incremento e lo sviluppo di canali di comunicazione diversificati in modo da facilitare l'adesione spontanea agli adempimenti e ai versamenti dovuti”*.

Il servizio di assistenza al contribuente, erogato attraverso un sistema integrato di gestione dei rapporti con i contribuenti (sportelli, call center, fax, posta ordinaria, posta elettronica, sito istituzionale) rappresenta un aspetto fondamentale della missione di Aequa Roma.

In proposito, nel settembre 2012, l'Agenzia ha portato a termine e pubblicato una *“Indagine sulla qualità del servizio reso agli sportelli di Aequa Roma”* al fine di verificare le attività di informazione e assistenza ai cittadini fornite attraverso i differenti ca-

nali di comunicazione offerti dall'azienda: sportelli fisici, call center, email e fax. La misurazione della qualità erogata del servizio reso agli sportelli di Aequa Roma è stata sviluppata mediante due differenti metodologie di rilevazione dei dati: interviste dirette (customer satisfaction) e attività di *“mystery client”*.

L'indagine sulla qualità percepita dai cittadini che si sono recati presso gli sportelli di Aequa Roma e l'attività di *“mystery client”*, effettuata tramite contatti presso lo sportello, chiamate al call center e invio di e-mail e fax, ha condotto ad un giudizio sostanzialmente positivo per quanto riguarda sia gli aspetti strutturali e l'ubicazione degli sportelli sia l'accessibilità e visibilità dei canali di contatto e il servizio svolto dal personale.

Successivamente a questa indagine, in base a quanto dichiarato dalla stessa società nella relazione dell'amministratore delegato sulla gestione al bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2012, Aequa Roma ha utilizzato gli schemi metodologici dell'indagine per avviare una raccolta sistematica di dati finalizzati alla misurazione della customer satisfaction e al monitoraggio dei servizi resi. Il progetto si è concretizzato, nel dicembre 2012, con la distribuzione di un questionario (anonimo, facoltativo e compilabile online) a tutti i cittadini che fruiscono dei servizi di sportello e di call center.

9.2 Affissioni e pubblicità

9.2.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Le iniziative pubblicitarie possono essere realizzate dal comune stesso o da terzi, con mezzi di proprietà comunale o da terzi con mezzi propri, su beni di proprietà privata o pubblica (comunale e non), ma comunque visibili al pubblico. 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. In base all'art. 1 del D.Lgs. 507/1993, la pubblicità esterna e le pubbliche affissioni sono soggette, rispettivamente, ad una imposta ovvero ad un diritto a favore del comune nel cui territorio sono effettuate. Mentre le affissioni dirette sono lasciate alla libera iniziativa privata, il servizio delle pubbliche affissioni costituisce un servizio di pubblica utilità che, secondo quanto stabilito dall'art. 18 del D.Lgs. 507/1993, *“è inteso a garantire specificatamente l'affissione, a cura del comune, in appositi impianti a ciò destinati, di manifesti di qualunque materiale costituiti, contenenti comunicazioni*

aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica, ovvero, ove previsto, [...] di messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche”. Tuttavia il D.Lgs. 23/2011, disciplinante l'introduzione dall'anno 2014 dell'imposta municipale principale e secondaria, ha recentemente modificato la materia delle pubbliche affissioni, stabilendo, all'art. 11 c. 2 lett. e), che l'istituzione del predetto servizio non è più obbligatoria e che spetta ai comuni *“individuare idonee modalità, anche alternative all'affissione dei manifesti, per l'adeguata diffusione degli annunci obbligatori per legge, nonché per l'agevolazione della diffusione di annunci di rilevanza sociale e culturale”*.

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 per le affissioni dirette 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.

Roma Capitale ha adempiuto all'obbligo di cui al decreto legislativo adottando, con le DCC 289/1994 e 254/1995, il primo Regolamento del settore e fissando le linee guida del relativo piano regolatore degli impianti pubblicitari. Con il medesimo provvedimento è stato poi affrontato e disciplinato il "procedimento di riordino" degli impianti pubblicitari. Tale procedimento si è rivelato molto più complesso rispetto alle previsioni e ha generato una serie di criticità e contenziosi tali da lasciarlo ancora inconcluso. Nel 2006, con la DCC 100/2006 (successivamente modificata con DCC 37/2009), sono state ridefinite le regole in tema di rilascio di autorizzazioni pubblicitarie tramite l'adozione di un nuovo regolamento del settore che ha recepito le novità normative nel frattempo intervenute e fissato in modo puntuale i criteri per la redazione del piano regolatore degli impianti pubblicitari prevedendo un regime transitorio che consentisse il completamento della procedura di riordino.

Per quanto riguarda il piano regolatore degli impianti pubblicitari, a venti anni di distanza dall'entrata in vigore del D.Lgs. 507/1993, Roma Capitale sta ancora proseguendo l'iter (iniziato nel 2008) per l'approvazione dello schema deliberativo relativo al piano regolatore degli impianti pubblicitari (il PRIP, redatto da Aequa Roma) che a fine 2010 aveva ricevuto il parere favorevole dell'Assessorato alle attività produttive.

Lo schema di deliberazione (proposta n. 4/2011, Dec.GCa 3/2011) è stato quindi sottoposto all'approvazione dell'Assemblea Capitolina della precedente consiliatura senza tuttavia essere mai stato discusso in aula.

Ad aprile 2012, l'Amministrazione Comunale, in base a quanto richiesto dal Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 152/2006, art. 6) ha ritenuto opportuno trasmettere il Rapporto Preliminare e lo schema del PRIP all'Area Valutazione Impatto Ambientale e Va-

lutazione Ambientale Strategica della Regione Lazio che, conseguentemente, ha avviato la procedura di verifica di assoggettabilità alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS). A dicembre 2012 e in base alle risultanze dell'istruttoria, la Regione Lazio ha decretato un provvedimento di esclusione dalla VAS a condizione che siano rispettate una serie di prescrizioni, fra le quali in particolare:

- sia esplicitato che il divieto di apposizione di cartelli e manufatti pubblicitari previsto dalla LR Lazio 29/1997 con riguardo anche a quelli posti lungo il perimetro della aree protette;
- sia prevista una tutela delle visuali sulle aree protette lungo le strade di avvicinamento alle stesse;
- sia prevista ed evidenziata in modo analitico, anche mediante un censimento, la ricollocazione dei pannelli attualmente presenti lungo il perimetro della aree naturali protette gestite dall'Ente Roma Natura e, per la parte ricadente nel territorio di Roma Capitale, delle aree protette interessate, previa consultazione con gli Enti gestori dei Parchi e delle Riserve naturali interessate; i pannelli che si prevede di ricollocare non eccedano in numero quelli rimossi;
- in riferimento alle Aree Naturali Protette proposte per l'istituzione o l'ampliamento nel PTPG siano adottati gli stessi criteri utilizzati per le Aree Naturali Protette già istituite, ovvero siano classificate nelle zone A di Piano;
- sia preventivamente acquisito il parere dell'autorità competente, vincolante per l'adozione di piani riguardanti beni vincolati;
- l'impianto normativo del Piano dovrà contenere precise indicazioni finalizzate a rendere efficace il Piano nella lotta all'installazione di impianti non autorizzati;
- il piano dovrà essere dotato di un apparato di Norme che ne consentano la sua completa attuazione, anche attraverso il coordinamento con le norme derivanti dal Regolamento già in vigore.

In particolare, si osserva che quest'ultimo aspetto rispecchia una delle conclusioni cui era giunta a dicembre 2011 l'Agenzia a seguito dell'esame della proposta di PRIP⁴, ovvero la necessità di completare il processo avviato con la stesura del Piano attraverso la redazione di Norme tecniche di attuazione (NTA), assumendo come riferimento lo schema normativo allegato al Piano e il conseguente aggiornamento del Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e delle affissioni.

⁴ Parere sullo schema del Piano Regolatore degli Impianti e dei mezzi Pubblicitari (PRIP) di Roma Capitale (dicembre 2011).

Con riferimento al procedimento di riordino e in vista della prossima approvazione del PRIP, con DGCa 116/2013, la Giunta Capitolina ha previsto delle misure finalizzate a chiudere definitivamente la procedura (a quasi 20 anni di distanza dal suo avvio). A parere dell’Agenzia questa deliberazione conterrebbe più di una criticità:

1. la previsione della chiusura del procedimento di riordino subordinata solamente all’inserimento dei relativi impianti nella “Nuova Banca Dati” e al rispetto della posizione contabile e delle prescrizioni del Codice della Strada “come derogato dalla deliberazione Commissario Straordinario n. 45/2008” ovvero l’osservanza unicamente dello spazio di avvistamento (almeno fino alla redazione del PRIP e dei piani di localizzazione);
2. la previsione che, con la chiusura del procedimento del riordino, tali impianti costituiscano “parte integrante dei Piani di Localizzazione adottati in conseguenza del Piano Regolatore degli impianti pubblicitari” andando così a costituire una sorta di diritto acquisito permanente e rendendo, allo stesso tempo, più debole la forza e l’efficacia pianificativa dei piani di localizzazione.

9.2.2 Organizzazione del servizio

Il servizio affissioni e pubblicità è gestito dal Dipartimento Attività Economico e Produttive – Formazione e Lavoro – Direzione Regolazione e Gestione Affissioni e Pubblicità, mentre a partire dal 2007 la Giunta Comunale ha affidato a Aequa Roma s.p.a (prima Roma Entrate s.p.a.), società strumentale interamente controllata da Roma Capitale, le attività di supporto nel settore delle affissioni e pubblicità. Tali attività di supporto sono state svolte dapprima in attuazione del contratto di servizio approvato con DGC 182/2012 e successivamente rinnovate e incrementate nel 2013, con l’approvazione di un nuovo contratto: con DGCa 190/2013, l’Amministrazione, ne ha infatti ampliato i contenuti, su proposta della stessa Aequa Roma, affidando alla società un’ulteriore attività di verifica dell’impiantistica (per dettagli si veda il Par. 9.1.1).

PUBBLICHE AFFISSIONI

La Direzione Regolazione e Gestione Affissioni e Pubblicità di Roma Capitale gestisce direttamente il servizio delle pubbliche affissioni occupandosi delle

attività di natura amministrativa, mentre l’affissione materiale dei manifesti è stata affidata, tramite gara d’appalto, a una società esterna; all’impresa concessionaria è riconosciuto un corrispettivo annuale variabile in ragione del numero di manifesti affissi. Per l’esecuzione delle pubbliche affissioni riguardanti la pubblicità è attualmente dovuto a Roma Capitale un diritto comprensivo di ogni altro onere; la misura del diritto è fissata dall’art. 15 del Regolamento di cui alla DCC 37/2009.

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 pubblicitari⁵, sia con la previsione della non obbligatorietà di istituzione del servizio di pubbliche affissioni. Di conseguenza, con DGCa 115/2012, la Giunta Capitolina ha fissato gli indirizzi per la sospensione del servizio delle pubbliche affissioni a partire dal 1° gennaio 2014 prevedendo l’attivazione di forme di comunicazione alternative rivolte ai cittadini che consentano un’adeguata diffusione degli annunci obbligatori per legge e riservando 1/3 dei metri quadri attualmente destinati alle pubbliche affissioni ad un circuito specificatamente destinato all’affissione dei manifesti a contenuto politico-sindacale; i rimanenti due terzi degli impianti saranno invece oggetto di una specifica convenzione da attivare con gli operatori pubblicitari che ne consenta la gestione e riqualificazione senza oneri a carico dell’Amministrazione. In base ai dati contenuti nella Relazione al Rendiconto di Roma Capitale, nel 2012, il servizio delle pubbliche affissioni ha ricevuto e soddisfatto le richieste di affissione di 521.759 fogli a fronte di una superficie autorizzabile di 22mila metri quadri⁶.

AFFISSIONI DIRETTE

Le affissioni dirette consistono nelle iniziative pubblicitarie private realizzate su apposite strutture, diverse da quelle previste per le affissioni pubbliche, di proprietà o avute in concessione da Roma Capitale. A fronte di tali iniziative è richiesto al privato di corrispondere un canone o un’imposta sulla pubblicità a cui potrà aggiungersi un canone di locazione qualora si esercitino tali iniziative su impianti comunali

⁵ I diritti sulle pubbliche affissioni fino ad oggi corrisposti dai fruitori del servizio saranno quindi sostituiti ed inglobati nella nuova imposta municipale secondaria, da introdurre con apposita deliberazione di Assemblea capitolina a decorrere dall’anno 2014.

⁶ La superficie originaria, pari a 27mila mq, è stata successivamente ridotta a 22mila mq per la progressiva rimozione di impianti ormai fatiscenti, tali da non assicurare le condizioni di sicurezza.

concessi in locazione. Sia il canone di locazione degli impianti comunali che quello per le iniziative pubblicitarie sono stabiliti con deliberazione dell'Assemblea Capitolina (vedi da ultimo DAC 38/2012). 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.

Per quanto riguarda le affissioni dirette, nella V e VI Relazione di analisi sul processo di riorganizzazione strategica della Direzione Regolazione e Gestione Affissioni e Pubblicità è riportato il numero delle ditte pubblicitarie e il totale degli impianti privati presenti sul territorio di Roma Capitale. Il totale delle ditte pubblicitarie censite è stato di 483 soggetti rimasti invariati da ottobre 2011 ad ottobre 2012 (in base a quanto riportato nel monitoraggio su base semestrale della stessa Direzione Affissioni e Pubblicità, il numero delle ditte risultate attive rispetto alle originali 483 censite è di soli 394 soggetti). Il numero degli impianti è invece diminuito da ottobre 2011 ad ottobre 2012, passando da 32.106 a 31.477; i dati numerici comprendono però non soltanto le ditte e gli impianti delle società pubblicitarie che svolgono il servizio per conto terzi, ma anche quelli di privati che non svolgono esclusivamente attività imprenditoriale pubblicitaria. Nel 2012, il totale delle entrate relative ad impianti privati installati su suolo privato (in virtù di provvedimenti di autorizzazione) o su suolo pubblico (in base a concessione) è stato di 14.509.783 euro rispetto ai 21.075.673 euro dell'anno precedente.

9.2.3 Abusivismo pubblicitario

Per quanto riguarda le misure adottate per contrastare l'abusivismo pubblicitario si accenna in questo contesto a quelle relative alla sanzione al pubblicizzato e alla rimozione degli impianti abusivi.

La prima discende dalla previsione normativa di solidarietà tributaria tra soggetto titolare del mezzo pubblicitario e soggetto pubblicizzato (D.Lgs. 507/1993, art. 6). Dal 2009 in poi gli importi e le sanzioni al pubblicizzato sono costantemente diminuiti [Tav. 9.2.1] passando da poco più di 1.000 nel 2009 a quasi 600 nel 2011 (nel 2012 l'attività è stata sospesa riprendendo solamente a metà del mese di novembre). Stesso andamento per il relativo controvalore (da circa 650mila euro del 2009 a circa 273mila euro del 2011). I dati pertinenti al primo semestre 2013 sembrerebbero confermare la diminuzione "numerica" delle sanzioni ma non l'importo che invece è quasi raddoppiato rispetto al 2011, e tale valore permette di osservare la tendenza all'aumento del valore medio della sanzione che passa da 614 euro del 2009 a 2.213 euro del primo semestre del 2013.

La rimozione degli impianti abusivi è tendenzialmente aumentata dal 2009 al 2011 (da quasi 4.800 a quasi 5.900) per poi dimezzarsi nel 2012, mentre i primi sei mesi del 2013 mostrano un andamento in linea con gli anni precedenti [Tav. 9.2.2].

9.2.4 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

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

Tav. 9.2.1 Andamento delle sanzioni al pubblicizzato per gli anni 2009-2013

	2009	2010	2011	2012 ^a	2013 ^b
Sanzioni al pubblicizzato (unità)	1.062	994	592	59	239
Valore (euro)	652.191	622.527	272.931	69.261	528.826
Valore medio (euro)	614	626	461	1.174	2.213

a) Nel 2012 l'attività di sanzione al pubblicizzato è stata riavviata dal 14 novembre.

b) Dati relativi al primo semestre del 2013.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Dipartimento Attività Economico Produttive, Formazione e Lavoro.

Tav. 9.2.2 Andamento della rimozione degli impianti abusivi per gli anni 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013 ^a
Rimossi in via coattiva	3.596	2.764	5.404	1.321	1.522
Rimossi spontaneamente	1.200	1.342	477	1.302	944
Totale	4.796	4.106	5.881	2.623	2.466

a) Dati relativi al primo semestre del 2013.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Dipartimento Attività Economico Produttive, Formazione e Lavoro.

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 sue indagini l'Agenzia ha sottolineato più volte le criticità del settore, evidenti anche da un raffronto con il medesimo servizio gestito da altri principali comuni italiani, e, conseguentemente, la necessità di una sua revisione.

In particolare, per quanto riguarda le pubbliche affissioni l'Agenzia ha evidenziato sia il costo elevato di gestione, mediante appalto a società esterna, coperto solo in minima parte dagli introiti dei diritti di affissione, sia la vetustà della quasi totalità degli impianti (sul territorio da oltre 25 anni), con conseguente elevato costo per la loro eventuale (ma necessaria) sostituzione.

A 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, all'epoca all'esame dell'Assemblea Capitolina.

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

- 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 cogenza 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.

9.3 Promozione e infrastrutture

9.3.1 Premessa

Attualmente il Roma Capitale partecipa direttamente e indirettamente, e con quote estremamente variabili, al capitale di alcune società che, in virtù delle particolari attività svolte e pur operando in assenza di specifico contratto di servizio, erogano servizi pubblici e giustificano, per quanto si chiarirà in seguito, l'attenzione dell'Agenzia.

Il mantenimento di tali partecipazioni era vincolato al rispetto dei requisiti che sottraggono gli enti lo-

cali da quanto stabilito dalla L. 244/2007, art. 3, c. 27-30 (legge finanziaria 2008) relativamente all'impossibilità di costituire società aventi per oggetto l'attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, nonché di assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. La legge finanziaria chiedeva quindi che l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali venissero autorizzati dall'organo competente con delibera-

zione motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di esclusione⁷. Con DCC 77/2011, Roma Capitale (allora Comune di Roma) ha adempiuto a tale obbligo autorizzando il mantenimento della propria partecipazione nelle società non quotate di servizio pubblico locale nonché il mantenimento della partecipazione nelle seguenti altre società, sempre non quotate, in quanto strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali:

- Centro Agroalimentare Romano s.c.p.a.;
- Centro Ingrosso Fiori s.p.a.;
- Eur s.p.a.;
- Investimenti s.p.a.

Con riferimento alle società sopra elencate, la medesima delibera chiedeva all’Agenzia di svolgere, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, le sue funzioni di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi nonché quelle di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti degli organi dell’Amministrazione Capitolina con riferimento ai servizi pubblici locali⁸.

Non esistendo specifici contratti di servizio con le suddette società, gli obiettivi di servizio pubblico sono pertanto enunciati nelle sole finalità istituzionali sancite nei rispettivi Statuti e nelle politiche di governo adottate dai loro stessi amministratori. Tale assetto di governance comporta evidentemente una grande difficoltà nell’adozione di sistemi di misurazione e valutazione della qualità del servizio rispetto alle finalità istituzionali di Roma Capitale.

9.3.2 Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a.

Il DM 31 dicembre 1983 individua i “mercati e fiere attrezzate” tra le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale. I mercati, siano essi all’ingrosso o rionali, hanno infatti un’importanza primaria nel garantire l’approvvigionamento delle città di prodotti agroalimentari e rappresentano una struttura di supporto all’attività di commercializzazione degli intermediari. Diverse sono le ragioni che giustificano l’intervento pubblico nella materia: la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico-sanitario e della qualità dei

prodotti, il miglioramento del sistema distributivo e la riduzione degli spostamenti motorizzati, lo sviluppo dei rapporti diretti tra produzione e distribuzione, la promozione dell’associazionismo fra gli operatori economici e l’abbattimento dei costi.

Nel 1988 il Consiglio Comunale di Roma ha autorizzato⁹ la partecipazione del Comune di Roma al Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a. (di seguito, C.A.R.), costituita ai sensi della L. 41/1986, art. 11, c. 16, per la realizzazione del mercato agroalimentare all’ingrosso che costituisce, ad oggi, il mercato di riferimento per l’area romana.

Per quanto riguarda la struttura proprietaria, C.A.R. è una società a partecipazione mista di Roma Capitale (che ne detiene il 28,37%) e di altri soggetti pubblici o privati.

C.A.R. è titolare del complesso immobiliare sito in Guidonia Montecelio, ed è incaricata dello sviluppo delle sue strutture e delle sue politiche di internazionalizzazione, mentre i compiti di gestione sono stati affidati a Cargest s.r.l., società interamente partecipata da C.A.R.

Per quanto riguarda gli aspetti operativi, nel 2012, tra le principali iniziative, si segnalano la valorizzazione del marchio C.A.R., lo sfruttamento economico delle aree di espansione (rappresentate da spazi da concedere per la realizzazione di servizi logistici e connessi alla grande distribuzione organizzata), lo sviluppo di iniziative in campo energetico tramite l’installazione di impianti fotovoltaici annessi al centro agroalimentare e la costante attività istituzionale di internazionalizzazione volta a sviluppare traffici, volumi e fatturati aggiuntivi a vantaggio delle economie locali.

9.3.3 Centro Ingrosso Fiori s.p.a.

Tra i servizi per lo sviluppo economico e la grande distribuzione commerciale, il mercato floricolo costituisce un servizio pubblico locale finalizzato alla distribuzione all’ingrosso e, in casi particolari, al dettaglio, dei fiori recisi, fronde, foglie e frutti ornamentali, freschi o lavorati, nonché delle piante ornamentali, bulbi, sementi ed altri prodotti florovivaistici.

⁷ In sintesi la legge evidenzia due tipologie di società partecipate espressamente consentite: società che svolgono attività strettamente necessarie alle finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche e società che producono servizi di interesse generale, richiedendo quindi che vengano preventivamente definiti i concetti di “finalità istituzionali” e “servizi di interesse generale” al fine di determinare l’ammissibilità o meno delle partecipazioni. Il Comune di Roma fu dunque chiamato a verificare quali finalità intendesse perseguire con ogni specifico strumento societario e se queste fossero da considerarsi fra i compiti di sua competenza, oltre ad assicurarsi se lo strumento partecipativo sia o necessario e conveniente al perseguimento delle finalità istituzionali, anche alla luce del proprio statuto, dello statuto della società oggetto di analisi e delle linee programmatiche di mandato, o che, alternativamente, produca servizi di interesse generale.

⁸ Oltre a suggerire l’opportunità di estendere ai servizi affidati alle società strumentali, le funzioni di monitoraggio del livello di raggiungimento degli obiettivi contrattuali e del grado di soddisfazione dell’utenza.

⁹ Con deliberazione del 12 settembre 1988, n. 160.

L'intervento pubblico in tale ambito ha lo scopo di rispondere alle richieste della collettività locale e degli operatori economici del settore florovivaistico, ed è volto a migliorare la qualità di servizi e infrastrutture e a razionalizzare l'impiego delle risorse, oltre che a garantire la vigilanza sull'applicazione delle norme di commercializzazione e la formazione trasparente dei prezzi.

Per la gestione del mercato, nel maggio 2002, è stata costituita la società Centro Ingresso Fiori s.p.a. (di seguito, CIF), con la partecipazione azionaria del Comune di Roma, che reputò il comparto florovivaistico uno dei settori strategici per il sostegno allo sviluppo dell'economia romana.

CIF è una società a partecipazione mista di Roma Capitale (che ne detiene l'8,87 %) e di altri soggetti pubblici o privati. Ad oggi la società è amministrata da un amministratore unico.

Al CIF è stato dato l'incarico di progettare e realizzare il nuovo mercato dei fiori di Roma; tuttavia, la mancata localizzazione della struttura non ha consentito all'azienda di iniziare adeguatamente un'attività operativa. Attualmente il mercato è localizzato in uno spazio commerciale nel quartiere Trionfale, ormai da anni insufficiente ad assicurare servizi moderni agli operatori.

I canoni per la concessione dei posteggi e per servizi a carico degli operatori (banchi, box, magazzini) sono approvati annualmente dall'Assemblea Capitolina (da ultimo, con DAC 38/2012).

9.3.4 EUR s.p.a.

L'Ente Autonomo EUR (Esposizione Universale Romana) nasce nel 1936 per promuovere ed organizzare l'esposizione universale, sulla scia di quelle di Parigi e New York.

L'Ente fu trasformato in società per azioni a totale partecipazione pubblica con il D.Lgs. 304/1999 attuativo della L. 59/1997, che ha anche previsto l'attribuzione del capitale sociale per il 90% al Ministero del Tesoro e per il restante 10% al Comune di Roma.

Il capitale sociale di EUR s.p.a. (di seguito, EUR) è costituito quasi esclusivamente da conferimenti in natura rappresentati dal complesso dell'ex Ente EUR che comprendeva immobili di interesse storico non ammortizzabili (Palazzo della Civiltà del Lavoro, Palazzo dei Congressi, Palazzo dell'Arte Antica, ecc.), fabbricati ammortizzabili (Palazzo dell'Urbanistica, Palazzo dello Sport, ex Velodromo, ecc.), terreni e parchi del quartiere.

Attualmente il presidente, l'amministratore delegato e i tre amministratori della società sono stati nominati sulla base di una lista comune tra Mini-

stero dell'Economia e delle Finanze e Comune di Roma.

L'EUR ha come scopo la valorizzazione del patrimonio immobiliare del quartiere Eur e la creazione di valore attraverso la gestione delle superfici in locazione e lo sviluppo dei servizi connessi. Nel 2004 EUR ha poi adottato un nuovo statuto che ne ha ampliato l'oggetto sociale. La società può ora proporre il proprio modello di riqualificazione e valorizzazione delle aree, nonché la vendita dei servizi connessi, anche in altre parti della città di Roma. Sempre nello stesso anno, l'EUR e il Comune di Roma hanno sottoscritto un apposito protocollo d'intesa per la modernizzazione e la valorizzazione del quartiere Eur. La società è anche impegnata nella realizzazione dello sviluppo del nuovo centro congressi e nella riqualificazione del complesso immobiliare dell'"ex velodromo olimpico"; a tal fine EUR possiede sia il 50% della Roma Convention Group s.p.a. (prima Eur Congressi s.r.l.), sia il 100% della Acquadrome s.r.l. che ha come obiettivo la riqualificazione dell'ex velodromo. Inoltre, è socio al 33% di Marco Polo s.r.l. in liquidazione, di cui le restanti quote appartengono ad Ama (34%) e Acea (33%).

Nel 2010 è stata poi costituita la società EUR Tel s.r.l., operante nel campo delle telecomunicazioni e EUR Power s.r.l., entrambe partecipate a maggioranza, per la fornitura di energia elettrica e termica (caldo/freddo) ad utenze civili e industriali.

9.3.5 Investimenti s.p.a. (ex Fiera di Roma)

La gestione dei servizi fieristici, espositivi e congressuali da parte degli enti locali rientra tra le attività di supporto allo sviluppo economico (oltre ad essere elencata tra i servizi pubblici a domanda individuale nel DM 31 dicembre 1983) ed è essenzialmente finalizzata a migliorare e potenziare l'organizzazione e la gestione delle manifestazioni espositive e di tutte le attività connesse.

Per gestire la fiera campionaria a Roma, all'inizio degli anni cinquanta, venne costituito l'Ente Fiera, con la partecipazione del Comune, della Provincia, della Camera di Commercio di Roma e delle associazioni imprenditoriali. In seguito, l'ente passò sotto il controllo della Regione Lazio e sempre una legge regionale (LR Lazio 56/1995) stabilì la soppressione dell'Ente Fiera e, "al fine di attuare il miglioramento e il potenziamento delle attività di organizzazione e di gestione delle manifestazioni espositive e dei relativi servizi", la costituzione di una società per azioni a prevalentemente partecipazione pubblica; nel 1998 il Comune di Roma, la Regione Lazio e la Camera di Commercio di Roma costituirono quindi la Fiera di Roma s.p.a. (oggi Investimenti s.p.a.).

In particolare, la partecipazione di Roma Capitale (allora Comune di Roma) era finalizzata alla valorizzazione della produzione industriale, artigianale, agricola e dei servizi del Lazio e, pertanto, alla promozione, organizzazione e gestione, in Italia e all'estero, di manifestazioni fieristiche, mostre, esposizioni, conferenze, attività congressuali.

Attualmente il capitale sociale è suddiviso tra diversi soci: Camera di Commercio di Roma (47,4%), Roma Capitale (21,7%), Regione Lazio (9,8%), Sviluppo Lazio (9,8%) e, in misura inferiore allo 0,1%, Provincia di Roma, Azienda di Promozione Turistica, Unione Industriale di Roma e Unione Agricoltori di Roma.

Investimenti, società capogruppo, ha mantenuto la proprietà delle attività e delle strutture mentre l'attività fieristica e congressuale viene sviluppata direttamente dalla Fiera di Roma s.r.l., controllata al 100%, o attraverso apposite società di scopo.

Le principali attività consistono nella realizzazione, organizzazione e gestione del sistema fieristico - espositivo, congressuale e dei servizi di commercializzazione, sia a livello locale che nazionale ed internazionale, nonché nell'organizzazione diretta

o indiretta di manifestazioni fieristiche e nella concessione di spazi e servizi a società ed enti.

Complessivamente Investimenti, per il tramite di Fiera di Roma, gestisce una superficie lorda di 390mila metri quadri, con 14 padiglioni espositivi i cui tetti ospitano 38mila metri quadri di impianti fotovoltaici e 40mila metri quadri di verde pubblico; l'area è inoltre dotata di un centro convegni con sale per complessivi 3.000 posti, ristoranti, bar, sportelli bancari, tabacchi, giornali, centro medico e una postazione di Polizia. Inoltre il gruppo è ancora proprietario del vecchio quartiere fieristico all'Eur ma nel 2012 sono iniziate le attività (due diligence e premarketing) propedeutiche alla cessione dell'area ex-Fiera.

Inoltre, era stata intrapresa una partnership societaria con EUR (Fiera di Roma s.r.l. detiene il 50% della Roma Convention Group s.p.a. insieme a EUR) per la gestione del polo congressuale sulla via Cristoforo Colombo (Palazzo dei Congressi, attività congressuali della Fiera di Ponte Galeria e Nuvola di Fuksas ancora in costruzione); gli accordi sono stati tuttavia sospesi in seguito a specifica richiesta da parte di EUR.