

## CATANIA 19 GENNAIO 2001

Esporrò, in breve, a Codesta cortese platea, il mio pensiero, in ordine ad una tematica assai complessa, quanto così poco discussa. E devo dire che ciò faccio, con un certo imbarazzo, ma un evidente orgoglio: imbarazzo (mi si passi il termine), che deriva dal disagio di chi è ormai abituato a confrontarsi con i soli colleghi della polizia municipale e quindi, con l'evidente finalità di organizzare la verifica ed il controllo dell'esercizio di un legittimo interesse; ma l'orgoglio, che deriva, invece, dall'aver interessato anche chi oggi, è qui presente ed è solitamente soggetto a quella verifica e a quel controllo.

Ma se oggi sono qui, debbo ringraziare l'Editore Maggioli, che mi ha permesso di divulgare la mia idea con la pubblicazione di un libro <sup>(1)</sup> e le Associazioni AICAP, AIFIL e APC, per avermi invitato qui, a porgervela. Se sono arrivato sin qui, ho il dovere di ringraziare quanti mi sono stati vicini, rispettando i tempi del mio volere: i miei familiari, i miei amici, che oggi sono con me.

Parliamo adesso di una questione di diritto o, in altre parole, del modo di interpretare una norma giuridica: facciamo, come si suol dire, dottrina.

Prima di farlo, è il caso però di riflettere profondamente su ciò che è a fondamento del diritto pubblico ovvero, della relazione che deve (o dovrebbe) esistere tra pubblica amministrazione e privato e tutto questo, soprattutto nell'ambito dell'autonomia dell'ente locale. Se perdiamo di vista questo rapporto di valori e di competenze, credo che tutto il resto perda inevitabilmente di spessore, riducendosi ad un mero adempimento di doveri giuridici.

Ciò dicendo, parto da "lontano" e cioè da quando il legislatore ha preso concreta coscienza dell'esigenza di rendere più semplice l'attività della pubblica amministrazione; da quando cioè, nel 1990 (volendo qui dimenticare, ciò che ha preceduto), è iniziato quel lungo e tortuoso cammino di riforma dell'amministrazione della cosa pubblica, in un'ottica attuativa dell'art. 97 della Carta fondamentale del Paese ovvero, per un'azione efficace ed efficiente dell'amministrazione pubblica: da sudditi a cittadini, come taluno ha esordito!

Ma non basta esordire in un particolare momento felice della storia socio-economica di uno Stato, presi fors'anche da un momento di emozionante entusiasmo, se non agire, giorno per giorno e concretamente, verso la reale attuazione di questo bisogno di giustizia sostanziale

---

<sup>1</sup> *Gestione e controllo dei mezzi pubblicitari in ambiente stradale*, Rimini, 2001.

(non solo formale). Le leggi n. 142 e 241 del '90, individuano nuovi pilastri di riferimento normativo, confondendo l'esigenza di tutti e di ciascuno in particolare, in quel peculiare bisogno di un'attività amministrativa trasparente, imparziale e vicina alle esigenze dei cittadini. Un'amministrazione, nell'ambito della quale decade l'immagine dello "stato di polizia" dell'*ancient regime* – esasperatamente burocratizzato – ma gli subentra l'altra, quella dello "stato sociale" delineato dal costituente all'art. 3 della Carta, relativamente al quale, proprio l'apparato burocratico diviene l'indispensabile sistema di confronto dialettico, tra parti pubbliche e parti private: in definitiva, l'apparato amministrativo di riferimento, non detiene più un potere fine a se stesso, ma si pone al servizio e per il servizio dei cittadini. Dove chi offre le linee programmatiche di governo (amministratori) e chi le deve attuare (dirigenti), è al servizio e messo al servizio del cittadino, come cittadino: un complesso di organismi e di organi che avvicina – piuttosto che allontanare – la pubblica amministrazione agli amministrati.

Lo dico io – anzi, lo grido! – che svolgo questo onorevole ruolo.

So bene che nel dirlo, io stesso faccio fatica ad accogliere profondamente questo concetto. Dobbiamo sforzarci di spogliarci di un vecchio retaggio, dobbiamo togliere di mezzo ogni vincolo di potere fine a se stesso, per sentirci invece partecipi della crescita del nostro Paese locale, come del nostro Paese nazionale: potere, come funzione di benessere sociale.

Per quanto vi riguarda, ma ci riguarda, ho sentito dire che in Francia il fatturato medio per la pubblicità stradale è pari al 10-12% del fatturato complessivo; in Italia, siamo attorno al 4%. Mi domando perché e lo faccio anche come provocazione. E sempre provocatoriamente voglio rispondere che ciò accade anche a causa delle difficoltà che si frappongono tra attività della pubblica amministrazione e del privato; il doveroso controllo della P.A., da un lato; il libero esercizio di un diritto sancito dalla Costituzione, dall'altro: quello appunto, della libera iniziativa economica statuito nell'art. 41 della Carta.

Torna bene il fatto – per fare un esempio – che a fronte di un chiaro – e direi ragionevole – limite giuridico (mi riferisco a quello contenuto nel comma 8 dell'art. 36 del d. Lgs. n. 507 del 1993, che vieta il rilascio di nuove autorizzazioni, se non dopo l'approvazione dei regolamenti locali di cui all'art. 3 dello stesso decreto), molte amministrazioni locali hanno tardato a regolamentare la materia o, se lo hanno fatto, questo è avvenuto per mero adempimento giuridico, senza la benché minima attenzione a talune problematiche, tutte locali. Anzi, è accaduto che a fronte dell'impossibilità formale di dare seguito alle istanze, in carenza di rego-

lamentazione, si è assistito ad un proliferare di impianti pubblicitari abusivi in ogni dove, senza il benché minimo intervento repressivo da parte dell'ente proprietario della strada... e ciò è ovvio, anche in ragione di un seppur minimo impaccio: morale, giuridico come politico.

Quello morale, che investe inevitabilmente l'organo del controllo, spesso consapevole — ma impotente — del fatto di come il privato si trova nella condizione, non rinviabile, di impiantare, anche abusivamente, una mostra pubblicitaria: i tempi previsti per il rilascio delle autorizzazioni paiono eccessivamente lunghi, rispetto ad esigenze così immediate, che interessano il commercio e la pubblicità, che ne è l'anima!

Ma come dimenticare, anche in questo caso, il reale problema della giustizia e del modo di fare giustizia? L'applicazione in concreto della sanzione è destinata a confluire nel contraddittorio della giurisdizione amministrativa, se non anche ordinaria, con grave danno per l'economia giudiziaria ed economica del paese: le aziende spendono, se possono spendere per il giudizio, altrimenti chiudono, venendo meno posti di lavoro sul territorio e nello Stato; la pubblica amministrazione, spende denaro pubblico per l'azione di difesa o per il risarcimento del danno prodotto all'azienda privata, anziché utilizzare quella medesima risorsa economica per il benessere sociale.

Non da meno, esiste un evidente disimpegno politico: quello che deriva dalla ingiustificata mancata amministrazione di taluni beni pubblici, quali la strada e le sue pertinenze. In breve, il mancato esercizio di un diritto-dovere politico.

E' ovvio che l'iniziativa economica privata è libera (come ci ricorda il citato articolo 41), ma questa — prosegue la norma costituzionale — non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo tale da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. E' quindi giusto che ci si preoccupi di disciplinarla, così come ha fatto — per ciò che gli compete — il legislatore del nuovo codice della strada del '92, ma già aveva fatto quello che lo aveva preceduto, nel lontano 1959!

Nessuno può disconoscere il bisogno pubblico di dare disciplina adeguata alla pubblicità stradale, al fine di salvaguardare la fluidità e la sicurezza della circolazione e, non da meno, di tutelare il patrimonio paesistico, storico e artistico della Nazione. Per questo, sono posti serie di vincoli: alcuni, precostituiti in norme tecniche, tendenti ad evitare fenomeni di distrazione nella guida; altri di natura ambientale e culturale, che devono imporre, puntualmente e

senza alcuna generalizzazione, i competenti organi di tutela previsti dall'ordinamento. Questi vincoli, vanno valutati attentamente e direi di più: con particolare scrupolo.

Poco prima ho citato le leggi 142 e 241 del 1990; non a caso, nell'articolo 19 della legge 241 si afferma, in buona sostanza, che laddove l'esercizio di una qualsiasi attività non sia soggetta a particolari vincoli discrezionali, quella medesima attività può essere liberamente esercitata, con il solo obbligo di comunicarne l'inizio alla competente pubblica amministrazione (la c.d. D.I.A.).

Ho parlato anche di disponibilità del funzionario alle esigenze del privato: ancora non a caso. L'atto autorizzatorio così come da sempre concepito, è destinato a venir meno. L'autorizzazione amministrativa, alla fin fine, ha il solo scopo di disciplinare un'attività di per sé lecita (appunto, autorizzando il libero esercizio di un diritto precostituito) ma non certamente, di limitare o vietare l'esercizio di quest'ultima.

Come già detto, torniamo a dire che chiunque, ha diritto ad esercitare liberamente l'arte pubblicitaria, salvo che in quei punti vietati indicati nel codice o in quelle zone di particolare rilievo ambientale o culturale, individuate dalla regione o dalla sovrintendenza competente per territorio. E l'amministrazione competente, non può opporre alcun limite all'esercizio di tale diritto, se non per ragioni di tutela della sicurezza della circolazione stradale, dell'ambiente o della cultura, come supremi valori di civiltà. Limiti questi, che sono indicati in via generale dal nuovo codice della strada e, più dettagliatamente dal regolamento di esecuzione, per le strade poste al di fuori dei centri abitati e comunque laddove la velocità locale predominante è superiore ai 50 km/h (quindi, alla distrazione di circa un secondo, consegue una perdita di attenzione nella guida, rapportabile ad una percorrenza di almeno 15 m. e più del veicolo). All'interno dei centri abitati, prevalgono di regola le prescrizioni indicate nel regolamento locale, in ragione dell'attuale e nuova dignità giuridica che gli è riconosciuta dall'ordinamento.

Quanto ad alcuni di questi limiti, è l'occasione questa per riflettere sulla reale o, per meglio dire, prevalente efficacia distraente degli impianti pubblicitari posti ortogonalmente rispetto al senso di marcia dei veicoli, piuttosto che non quelli collocati in posizione a questa parallela. Infatti, appare del tutto evidente che le limitazioni previste dal nuovo codice della strada per l'impiantistica ortogonale, risultano assai più restrittive che non quelle indicate per l'impiantistica parallela, così da riconoscere nella scelta del legislatore un più evidente poten-

ziale pericolo per la sicurezza della circolazione stradale, relativamente all'uso dei primi, rispetto ai secondi.

Riprendendo invece quanto poc'anzi detto, è il caso di evidenziare — sebbene con più evidente riferimento al riordino della disciplina dei tributi locali, piuttosto che alla regolamentazione della circolazione stradale — che l'art. 52 e 62 del d. Lgs. 446/97 ha rafforzato la potestà regolamentare delle province e dei comuni, prevedendo peraltro, sul piano sanzionatorio, l'applicazione dell'articolo 23 del codice stradale e, in via subordinata l'articolo 24 del decreto istitutivo della imposta sulla pubblicità n. 507 del 1993. E proprio sull'aspetto sanzionatorio o, per meglio dire, sull'applicazione delle sanzioni accessorie o misure di prevenzione contro l'abusivismo pubblicitario, l'ente proprietario della strada e direi proprio il comune, la fa da leone! Compete, infatti, all'ente proprietario e non più al prefetto, far ripristinare lo stato dei luoghi, mediante il ricorso alle procedure amministrative previste che, a rigore di principio, presuppongono sempre un contraddittorio tra le parti ed un regime di informazione e di trasparenza, per i noti principi riconducibili all'azione amministrativa e contenuti nella citata legge 241 del '90.

Ci è parso allora di assistere, anche qui, come in altri campi dell'ordinamento, ad una sorta di innalzamento di "barricate", tra parti "contendenti" di non si sa bene, quale potere occulto: una pubblica amministrazione solo apparentemente e formalmente irremovibile, ma che di fatto tollera l'abusivismo generalizzato; un privato, così poco disposto e poco avvezzo a seguire l'iter delle procedure, quanto piuttosto propenso ad accettare taluni accomodamenti: in entrambi gli atteggiamenti, la mancanza del senso della storia e della lungimiranza, impoverisce la cultura del nostro Stato.

Questo stato di cose, deve essere superato ed utilità di tutti — anziché di pochi — è proprio l'abbattimento di questi ostacoli, per lo più ancestrali; bisogna porci al tavolo delle idee, per costruire assieme un Paese più a misura d'uomo e non piuttosto a misura di norma giuridica, fine a se stessa: la legge per l'uomo e non, l'uomo per la legge! Si tratta, allora, di superare vecchi concetti e vecchie limitazioni, determinando un adeguamento dell'impiantistica stradale pubblicitaria a quelle norme tecniche più moderne che, una volta confluite nel regolamento di esecuzione del codice stradale o nel regolamento comunale, sono divenute cogenti ed obbligatorie per tutti: anche per coloro i quali, erano già autorizzati a collocare mezzi pubblicitari.

Questo il legislatore l'ha capito, anche se con una tecnica di coordinamento normativo, alquanto discutibile. Basta, infatti, osservare le modifiche succedanee dell'art. 234 del nuovo codice della strada e, finalmente, quelle apportate all'art. 58 del regolamento di attuazione del richiamato codice, da parte dell'art. 48 del d.P.R. n. 610 del '96, per comprendere tutto questo.

Il legislatore, alla fin fine, si è preoccupato di fornire uno strumento di adeguamento della impiantistica già autorizzata in ragione di quanto previsto dal vecchio codice del '59 e questo ha fatto, stabilendo un termine massimo di tre anni dall'entrata in vigore del nuovo codice della strada: quindi, non oltre il 31 dicembre 1995. Ma, rispetto a tale termine ordinatorio, lo stesso legislatore si è preoccupato a più riprese di modificare il primo comma dell'art. 234 del codice, derogando a tale normativa e stabilendo in ultima analisi il termine ultimo di adeguamento nel 31 dicembre 1998 (è l'occasione questa per rettificare la data riportata alla pag. 112 del mio volume, dove si indica il 31 dicembre 1999, in luogo del 31 dicembre 1998, appunto).

Ma in concreto, che cosa accade oggi?

Chi vi parla è dell'avviso che la condizione attuale dell'impiantistica pubblicitaria presente sul territorio è da ritenere pressoché sostanzialmente abusiva, in quanto mai stata oggetto di reale controllo da parte della pubblica amministrazione, se non in ragione di un mero introito dell'imposta dovuta; una sorta di affermazione cartesiana del tipo: paghi, quindi esisti.

E questo non è certamente un mero parere personale.

Lo si dice nella Circ. Min. LL.PP. 7 agosto 1968; lo si dice nella più recente direttiva del medesimo Dicastero n. 1381 del 1998: disconosciute e comunque disattese un po' da tutti, ivi compresi gli enti proprietari delle strade poste nei centri abitati, quanto meno per non essere stati attuati i previsti piani di adeguamento (l'ANAS, almeno sul piano formale, sembra averlo fatto). Ebbene, anche nella medesima direttiva si fa ovviamente riferimento al termine ultimo previsto dall'allora articolo 234, non ancora modificato dalla legge n. 472 del 1999.

31 dicembre 1995 o 31 dicembre 1998?

Il termine ultimo di adeguamento, non è alla fin fine così importante, proprio per il semplice fatto che non si dovrà, né si potrà, procedere ad un adeguamento e quindi ad un atto di deroga, quale provvedimento giuridico di tutela e di garanzia per quanto, di diritto, preesistente; ma la regola — come ci insegna il Sandulli — dove sia possibile una posteriore eliminazione delle cause di illegittimità (peraltro spesso riconducibili all'inerzia, se non all'inadem-

pimento della pubblica amministrazione procedente) è la sanabilità dell'atto e quindi, il rilascio di un'autorizzazione amministrativa, *ad hoc*. Non da meno, proprio dalla recente legge finanziaria per il 2002 si coglie una sensibilità, tutta particolare, del legislatore. Infatti, secondo la previsione normativa contenuta nel nuovo comma 5-bis dell'art. 24 del d. Lgs. 507/93 «i comuni, ai fini dell'azione di contrasto del fenomeno dell'installazione di impianti pubblicitari e dell'esposizione di mezzi pubblicitari abusivi, adottano un piano specifico di repressione dell'abusivismo, di recupero e riqualificazione con interventi di arredo urbano, e disciplinano nel proprio regolamento misure di definizione bonaria di accertamenti e contenziosi in materia di imposta di pubblicità, che tendano a favorire l'emersione volontaria dell'abusivismo anche attraverso l'applicazione di sanzioni ridotte o sostituite da prescrizioni di recupero e riqualificazione a carico dei responsabili».

Ciò comporta un recupero di fiducia del privato nei confronti della pubblica amministrazione e la repressione delle forme pubblicitarie concretamente abusive: sono poi queste che ledono gravemente sia l'immagine della pubblica amministrazione che delle stesse aziende pubblicitarie; imprese commerciali queste ultime, che intendono esercitare correttamente la loro attività economica, senza però recare danno al bene pubblico e quindi, al benessere sociale.

Credo fermamente che l'incremento di pubblicità stradale, nel comune obiettivo di raggiungere standard produttivi ragguagliabili a quelli raggiunti in altri Stati europei, quali la Francia, fungerebbe quindi anche da strumento di ripresa economica del Paese e di nuova e diversa offerta di lavoro.

Gravita, infatti, attorno al fenomeno pubblicitario, un'economia indotta, riconducibile non solo e non anche ai diretti produttori di pubblicità (impresari, dipendenti, aziende, prodotti, ecc.), ma anche ai diretti fruitori del servizio pubblicitario, che possono così essere maggiormente conosciuti e conoscibili dal potenziale cliente, migliorando l'immagine delle aziende pubblicizzate ed il potenziale prodotto economico.

Termino con un cenno alle c.d. insegne di esercizio che, trovano particolare ed ovvia dignità giuridica, nel nuovo codice della strada.

Infatti, credo sia il caso di evidenziare che a differenza degli altri mezzi pubblicitari, relativamente ai quali l'impresa pubblicitaria e più in particolare il soggetto pubblicizzato, ha un

mero interesse a poterne far uso, nel caso delle insegne di esercizio, quel medesimo soggetto, ha tutto il diritto di poterle utilizzare, non potendosi a ciò opporre la pubblica amministrazione, in forza di un mero potere discrezionale. Infatti, l'insegna, al pari della ditta e del marchio, è da ritenere uno dei segni distintivi che favoriscono la formazione e la conservazione della clientela e, più in particolare, ad individuare i locali dell'azienda, in cui l'impresa viene esercitata. Tanto è vero, che le recenti modificazione apportate al d. Lgs. n. 507 del 1993 prevedono l'esenzione della imposta sulla pubblicità (ex art. 17, comma 1-bis del decreto) proprio per quegli impianti che contraddistinguono la sede ove si svolge l'attività cui si riferiscono, ancorché relativamente a superfici comunque non superiori ai cinque metri quadrati.

Allo stesso modo, al fine di migliorare la fluidità della circolazione stradale, ogni ente proprietario dovrebbe altresì preoccuparsi di predisporre, in abbinamento al piano di segnalamento di indicazione, un piano di presegnalamento pubblicitario (a mezzo di preinsegne), in modo tale da indirizzare l'utenza verso l'azienda pubblicizzata, evitando i percorsi inutili, da cui conseguono, un aumento dei tassi di inquinamento acustico ed atmosferico e del consumo energetico. Non da meno, l'adozione di tali piani di sicurezza stradale, ridurrebbe sensibilmente l'indecisione nella guida (...alla ricerca della ditta perduta...) e quindi, il verificarsi di sinistri stradali, la cui causa principale è stata proprio individuata nella guida distratta o indecisa.

Ma prima di congedarmi, vorrei di nuovo, provocatoriamente, riflettere e far riflettere sul limite (per così dire) fisiologico che il legislatore ha imposto all'attività impositiva degli enti locali, prevedendo che nella determinazione della tariffa prevista per i canoni sulla pubblicità, non si ecceda di oltre il 25% la tariffa stabilita ai sensi del d. Lgs. 507/93: in tal senso, questa sembra essere allora rappresentativa di una pseudoragionevolezza normativa.

Ciò più conta e se così fosse, ciò ch'è più grave, è che verosimilmente tale limite sembrerebbe essere stato impudentemente superato da parte di talune amministrazioni, tanto da destare nel legislatore, viva preoccupazione. Ciò sarebbe grave, perché proprio l'amministrazione sussidiaria, ritenuta più vicina ai bisogni dell'utenza che non l'amministrazione di governo, applicherebbe balzelli fiscali, irragionevoli ed inappropriati alla realtà socio-economica di riferimento, sul mero presupposto dell'arricchimento dell'amministrazione pubblica decentrata. Vorrei naturalmente che questa fosse una mera critica costruttiva, scevra da ogni par-



venza di verità, ma senz'altro idonea a far riflettere su di una tematica che coinvolge l'interesse di molti.

Rinnovo il mio ringraziamento per il Vostro invito e per la Vostra pazienza nel seguirmi. Mi auguro di aver contribuito a rendere interessante questo incontro, almeno quanto abbiano fatto o faranno gli altri relatori e soprattutto, di avere fornito uno spunto di riflessione su di un aspetto che riguarda la vita socio-economica di questa bella Città e di questa nostra Bella Italia d'Europa!

*Giovanni Fontana*