

## **PUBBLICHE AFFISSIONI E AFFISSIONI DIRETTE: DIVERSI MODI DI CONCEPIRE LA DIVULGAZIONE DEI MESSAGGI PUBBLICITARI**

di Giovanni Fontana (\*)

*La manifestazione del pensiero, tramite lo scritto murale ovvero il manifesto, trova nel mondo del diritto una sua prima collocazione nell'ambito della legge 26 dicembre 1875, n. 2893, mediante la quale è data esecuzione al trattato di commercio e di navigazione fra l'Italia e l'Honduras. A questo fatto storico, se ne aggiungono altri, di portata ben più specifica, tutti attinenti uno dei modi più semplici di rendere note al pubblico quelle notizie che diversamente solo pochi soggetti potrebbero conoscere. Ma non solo.*

*Il manifesto, infatti, è strumento idoneo e sufficiente a rendere noto un fatto e, contestualmente, a dimostrare a posteriori, quanto è stato reso noto tramite l'affissione del manifesto medesimo. Non a caso, nella citata legge di fine '800 l'applicazione della pena che questa prevede è ammessa se e solo se "il divieto e la pena siano determinati da apposito manifesto precedentemente pubblicato". Insomma, col manifesto si è diffuso e si continua oggi a diffondere, un pensiero che talvolta caratterizza la pubblica notizia e, talaltra, rende semplicemente noto al pubblico un fatto di natura privata, coincidente con l'esercizio della pubblicità per fini commerciali.*

*Non a caso, è proprio durante il regime fascista, che l'esercizio della divulgazione del pensiero tramite l'affissione del manifesto è particolarmente temuta - dunque, particolarmente controllata - essendo previsto un controllo sistematico del contenuto ideologico dei manifesti e dei luoghi ove questi sono da affiggere (art. 113 T.U.L.P.S.). Sempre non a caso, con l'avvento del nuovo regime democratico, nel rispetto dei nuovi principi costituzionali ispirati alla libertà di pensiero, è necessario rileggere in chiave più moderna ed attuale il citato art. 113 T.U.: di talché, con la Sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 5 giugno 1956, vengono meno le forti restrizioni ideologiche precedentemente previste, restando ferma la necessità di regolamentare l'esercizio delle pubbliche affissioni, tramite la individuazione di luoghi idonei allo scopo.*

*Molte cose sono cambiate da allora, ma resta pur sempre evidente l'esigenza di far chiarezza su di un tema tuttora di vivo interesse; sia per coloro i quali intendano divulgare un mero pensiero ideologico, sia da parte di chi, tramite questo strumento di divulgazione del pensiero, vogliono proporre al pubblico nuovi prodotti commerciali, beni e/o servizi.*

### **ESERCIZIO DELLE AFFISSIONI**

Il manifesto, come già detto, è - ed è sempre stato - un supporto cartaceo, stampato in serie, il cui utilizzo concreto avviene tramite la sua collocazione (c.d. affissione) su di una superficie piana: talvolta lo stesso muro di un fabbricato, talaltra un manufatto costruito allo scopo (c.d. plancia).

L'esercizio dell'attività mediante la quale sono resi noti al pubblico taluni messaggi, peraltro, è soggetta ad una regolamentazione che non attiene tanto al contenuto del manifesto (se non in termini di controllo sulla stampa che può minacciare l'ordine pubblico e/o il buon costume), quanto, piuttosto, al vero e proprio esercizio delle pubbliche affissioni; intese queste ultime, come le modalità di affissione degli stampati in quei luoghi che l'autorità destina al suo esercizio.

Tale regolamentazione, non riguarda, ovviamente, la libertà di pensiero che, come risaputo, è costituzionalmente tutelata (art. 21 Cost.); anzi, la regolamentazione di tale esercizio è proprio finalizzata a garantire che tutti i cittadini possano esercitare liberamente tale diritto, senza che una minoranza di questi, utilizzando impropriamente ed indiscriminatamente ogni spazio destinato a questo scopo, possano limitarlo o annullarlo; ad evitare che per il tramite dell'esercizio di questo diritto, possano essere lesi altri diritti costituzionalmente tutelati; ancora, perché l'esercizio di

---

\* Ufficiale della Polizia Municipale, tecnico del segnalamento, iscritto all'albo dei docenti della Scuola di Polizia Locale dell'Emilia Romagna.

questo fondamentale diritto di libertà, sia assicurato, regolamentato e realizzato direttamente dalla pubblica amministrazione, cui va quindi riconosciuto uno specifico contributo economico, corrispondente alle spese sostenute.

In tal senso, il principale ed iniziale interesse del legislatore, è andato proprio nella direzione di individuare le modalità di computazione e di corresponsione del diritto dovuto per l'esercizio delle pubbliche affissioni, anche prevedendo quei casi di esenzione o di riduzione del diritto stesso ovvero, di assoggettamento a tassa della c.d. *pubblicità affine*, intesa, quest'ultima, come l'avviso al pubblico realizzato nell'interesse esclusivo o prevalente del privato.

Ciò detto, una prima e significativa disciplina delle pubbliche affissioni (tralasciando i precedenti legislativi) è stata introdotta con il decreto Legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1417; ciò che più conta, si è fornita una prima definizione di:

- *pubbliche affissioni*: che comprendono l'esposizione di manifesti, avvisi ed altri mezzi pubblicitari stampati, litografati o manoscritti, in modo da essere *totalmente e continuamente visibili* dalle vie e dalle piazze pubbliche;

- *pubblicità affine*: ogni altra forma pubblicitaria, eseguita con qualsiasi mezzo visivo od acustico, in modo da essere *interamente visibile o percepibile* dalle vie e piazze pubbliche.

Ai fini del predetto decreto, non erano considerati come mezzi pubblicitari le insegne, mostre ed avvisi di carattere permanente, che, ai sensi del testo unico approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, erano soggetti alla *tassa sulle insegne*.

Al decreto dappoco citato, fa seguito la legge 5 luglio 1961, n. 641, mediante la quale, viene riproposta una nuova definizione di:

- *pubbliche affissioni*: ove è compresa l'esposizione di manifesti, avvisi, fotografie od altri mezzi pubblicitari stampati, litografati o manoscritti su carta, cartone od altro materiale simile, in modo da essere *totalmente visibile* dalle vie o dalle piazze pubbliche;

- *pubblicità affine*: come ogni altra forma pubblicitaria eseguita con qualsiasi mezzo visivo od acustico, in modo da essere *interamente visibile o percepibile* dalle vie o dalle piazze pubbliche.

Al pari del precedente decreto del Capo provvisorio dello Stato, anche ai fini della suddetta legge non è considerata pubblicità affine la esposizione di insegne; peraltro, tale legge fornisce una definizione più precisa di tali manufatti: infatti, sono da intendere tali, le scritte, le tabelle e simili a carattere permanente e su materia diversa dalla carta, esposte esclusivamente nella *sede di un esercizio, di una industria, commercio, arte o professione* che contengano il *nome dell'esercente o la ragione sociale della ditta, la qualità dell'esercizio o la sua attività permanente, l'indicazione generica delle merci vendute*.

Le definizioni della legge n. 641 del 1961, di contenuto appena più ampio di quelle già indicate nel decreto n. 1417 del 1947, tengono luogo dei nuovi materiali utilizzati dall'impresa pubblicitaria e vanno ovviamente letti in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 11 del codice della strada del '59 e del relativo regolamento di esecuzione, ai fini della salvaguardia della sicurezza della circolazione stradale. Ciò presuppone, tra l'altro, l'introduzione di un regime autorizzatorio dell'esercizio della pubblicità che, fino ad allora, non era stato previsto.

Se il concetto di pubbliche affissioni resta pressoché immutato, al concetto di pubblicità affine, subentra quello di *pubblicità* che, come tale, è assoggettata a regime impositivo: infatti, con l'art. 1 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639 è istituita per l'appunto l'*imposta comunale sulle pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni*.

Questo corpo normativo appare assai complesso e nel suo ambito si distingue la regolamentazione dell'esercizio della:

- *pubblicità*, che va applicata per le insegne, le iscrizioni e tutte le altre forme pubblicitarie visive o acustiche, diverse da quelle assoggettate ai diritti sulle pubbliche affissioni, esposte od effettuate nell'ambito del territorio comunale in luoghi pubblici o aperti al pubblico o comunque da tali luoghi percepibili;

- dalle *pubbliche affissioni*, che costituiscono servizio di *esclusiva competenza comunale* e, come tali, assoggettate al pagamento di un *diritto*.

Restano assoggettate al regime giuridico delle pubbliche affissioni, anche le c.d. *affissioni dirette, autorizzate dal comune e realizzate dai privati su spazi di loro pertinenza*, il cui regime contributivo è peraltro assoggettato ad imposta sulla pubblicità (art. 28, d.P.R. 639/72); in tal senso, il Pretore di Roma, in data 21 giugno 1983 chiarisce proprio che manifesti pubblicitari esposti direttamente da privati su spazi di loro pertinenza sono assoggettati, in quanto recanti pubblicità in senso stretto, all'imposta comunale sulla pubblicità.

Ancora, che per stabilire se le affissioni rientrano nel quadro delle pubblicità oppure in quello delle pubbliche affissioni, non si deve fare riferimento ad un criterio puramente formale ed esteriore (impennato cioè sulla natura dello strumento pubblicitario), bensì al contenuto intrinseco del manifesto, tanto più che la normativa vigente non ha riprodotto la distinzione contenuta nell'art. 1 comma 1 della l. 5 luglio 1961 n. 641, che legava il concetto di pubblica affissione alla natura merceologica dello strumento impiegato.

Tra le altre cose, è interessante rilevare in quante occasioni il legislatore ha previsto la possibilità di aumentare l'entità dell'imposta o del diritto dovuto per l'esercizio della pubblicità o l'affissione dei manifesti, al fine di tentare di risolvere gli annosi problemi di finanza locale. In tal senso, pare essere stato assai anacronistico e fuor di ogni logica l'aver previsto uno strumento di diretto rimpinguamento delle casse locali, mentre, con altri provvedimenti legislativi ed indirizzi ministeriali si è inteso limitare il fenomeno pubblicitario. Anche questo, probabilmente, ha determinato uno "scarso" interesse al fenomeno pubblicitario da parte degli EE.LL., se non piuttosto ed impudentemente, quello di incassare semplicemente le imposte od i diritti dovuti per l'esercizio della pubblicità o delle pubbliche affissioni.

Su tale filone legislativo, si inserisce, da ultimo, il d. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, tuttora vigente che reca, tra l'altro, la revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni.

## **PUBBLICHE AFFISSIONI ED AFFISSIONI DIRETTE**

Dopo la precedente breve disamina, si giunge adesso a soffermarci su ciò che distingue il servizio comunale delle *pubbliche affissioni* dall'esercizio privato delle *affissioni dirette*.

Intanto, vale la pena di far notare che quello che ieri si considerava *pubblicità affine* - che, in forma residuale, veniva, come viene distinta, dalle pubbliche affissioni - va ricondotto a quello che oggi, si deve considerare *pubblicità esterna* (art. 1 e 5 decr. cit.).

La gestione del servizio delle pubbliche affissioni deve essere conformata ad un regolamento del comune, mediante il quale è stabilita la ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica e quella da destinare alle affissioni di natura commerciale, nonché la superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati, per l'effettuazione di *affissioni dirette* (art. 3, comma 3, decr. cit.).

In modo assai netto ed inequivocabile, l'art. 18 del decreto n. 507 più volte citato, stabilisce che il servizio delle pubbliche affissioni (obbligatorio per i comuni con popolazione residente superiore ai tremila abitanti) 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, e nella misura stabilita nelle disposizioni regolamentari di cui all'art. 3, di messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche (art. 18 decr. cit.). È il caso di far notare da subito, che altra cosa sono le *affissioni dirette*, altra ancora le pubbliche affissioni di rilevanza economica, il cui esercizio è comunque garantito ed effettuato dal comune.

In questo caso, come già detto, è dovuto un diritto al comune nella misura stabilita dalla legge e che tale diritto è dovuto in solido, da chi richiede il servizio e da colui nell'interesse del quale il servizio stesso è richiesto. Tale diritto, è comprensivo dell'imposta sulla pubblicità, nonché di quanto ritenuto congruo, a copertura delle spese sostenute dall'ente al fine di garantire il servizio stesso (art. 19, decr. cit.).

Ora c'è da dire che la recente legge finanziaria per il 2005, 30 dicembre 2004, n. 311, ha introdotto dei correttivi agli artt. 20 ss. del decreto più volte citato, che vale la pena di considerare.

Intanto, si debbono considerare le persone fisiche tenute a versare un *diritto ridotto* (art. 20, decr. cit.), da quelle totalmente *esenti* da qualsiasi diritto (art. 20-bis).

In tal senso, il comune deve individuare una quota parte degli spazi da adibire alle pubbliche affissioni, in regime di riduzione del diritto dovuto - nella misura del 50% - in quanto destinati a quegli scopi sociali riconducibili ai soggetti elencati al citato art. 20 del decreto; tali soggetti, possono ulteriormente usufruire di una esenzione totale del diritto, se e solo se, i relativi manifesti sono affissi in quegli spazi che il comune destina a tale tipo di affissione, nella misura del 10% di quelli previsti a riduzione ridotta.

Sono, invece, da considerare esenti da ogni diritto, i manifesti che, in quanto tali, rendono noti al pubblico le iniziative indicate all'art. 21 del citato decreto.

Ciò detto, le *affissioni dirette* attengono invece a quelle iniziative pubblicitarie gestite in proprio, anche per conto terzi, realizzate a mezzo di apposite strutture, diverse da quelle previste per le affissioni pubbliche. Ciò comporta, nei termini di quanto prevede l'art. 12, comma 3, del decreto citato, che sia dovuta l'imposta sulla pubblicità.

## **NUOVO CODICE DELLA STRADA ED AFFISSIONE DI MANIFESTI**

Vogliamo concludere questa disamina sul tema della collocazione di manifesti sugli spazi destinati alle pubbliche affissioni ovvero alle affissioni dirette, con alcune considerazioni in merito a quanto previsto dal nuovo codice della strada, in tema di pubblicità stradale.

Come risaputo, il primo comma dell'art. 23 del nuovo codice della strada, approvato con d. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, vieta, tra le altre cose, la collocazione di *manifesti* lungo le strade o in vista di queste, quando, per dimensioni, forma, colori, disegno e ubicazione, possono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, ovvero possono renderne difficile la comprensione o ridurne la visibilità o l'efficacia, ovvero arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione. In ogni caso, i relativi impianti, non devono costituire ostacolo o, comunque, impedimento alla circolazione delle persone invalide. Ancora, l'ultima parte del citato comma, vieta in modo categorico la posa di qualsivoglia installazione sulle isole di traffico delle intersezioni canalizzate, se diversa dalla prescritta segnaletica.

Prima di andare oltre, è interessante ricordare, che il quarto comma dell'art. 47 del regolamento di esecuzione e di attuazione del precitato codice, approvato con d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, fornì una prima definizione di *manifesto*: «elemento bidimensionale realizzato in materiale di qualsiasi natura, privo di rigidità, finalizzato alla diffusione di messaggi pubblicitari o propagandistici, posto in opera su *strutture murarie* o su *altri supporti comunque diversi dai cartelli e dagli altri mezzi pubblicitari*. Non può essere luminoso nè per luce propria nè per luce indiretta».

Come risaputo, tale definizione è venuta meno, in sede di approvazione del d.P.R. 16 settembre 1996, n. 610: infatti, l'art. 37 del decreto dappoco citato, ha sostituito integralmente il richiamato art. 47 del decreto presidenziale del '92, introducendo nuove definizioni di mezzi pubblicitari ma, soprattutto e per il caso di specie, elidendo la originale definizione di manifesto.

È chiaro che l'apporto correttivo introdotto dal decreto del '96, tendeva a sanare una grave limitazione della libertà di pensiero espressa tramite l'affissione dei manifesti, posto che il primo comma dell'art. 51 del d.P.R. n. 495 del 1992, ne vietava l'affissione in modo categorico. Non a caso, anche l'art. 51 dappoco citato è stato integralmente sostituito nei termini indicati all'art. 41 del d.P.R. n. 610 del 1996. Ne risulta che ad oggi, in analogia con quanto già previsto dall'art. 113, comma 5 del T.U.L.P.S., ancorché con oggetti di tutela diversi da quelli della sicurezza della circolazione stradale, «lungo o in prossimità delle strade, fuori e dentro i centri abitati, è consentita l'affissione di manifesti esclusivamente sugli appositi supporti».

Tali supporti, qualora destinati alle pubbliche affissioni, sono da intendere le c.d. plance, o comunque quegli spazi murali che il comune destina all'esercizio dell'affissione dei manifesti. Non da meno e a parere di chi scrive, quegli ulteriori manufatti, diversi dai cartelli e dagli altri mezzi pubblicitari indicati all'art. 47 del regolamento n. 495 del 1992, che sono da definire spazi per le affissioni dirette.

Infatti, ritiene chi scrive, che sebbene le affissioni dirette siano assoggettate ad imposta sulla pubblicità, resta evidente il fatto che ciò deriva dal diverso regime impositivo applicato, conseguente alla circostanza che il soggetto che effettua pubblicità, o è comunque pubblicizzato, provvede in proprio a curare l'affissione dei manifesti su propri spazi.

In tal senso ed in ragione di quanto prevede il comma 3, dell'art. 3 del d. Lgs. n. 507 del 1993, se da un lato il comune deve regolamentare ovvero determinare la *tipologia* e la *quantità* di impianti pubblicitari coincidenti con quelli rilevanti ai fini delle applicazioni delle norme previste dal nuovo codice della strada e del relativo regolamento di esecuzione e di attuazione; dall'altro e per scopi diversi ma coincidenti con quanto previsto nel dettaglio dall'art. 51, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, deve stabilire la *ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare alle affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica* e quella da destinare alle *affissioni di natura commerciale*, nonché la *superficie degli impianti da attribuire a soggetti privati, per l'effettuazione di affissioni dirette*.

Se si condivide tale ipotesi, è del tutto evidente che la norma transitoria di cui all'art. 36, comma 8, del decreto n. 507 del 1993, è applicabile ai soli impianti pubblicitari, restandone esclusi gli impianti per le pubbliche affissioni e per le affissioni dirette.

## CONCLUSIONE

A questo punto, ci domandiamo sino a che punto il comune può decidere di individuare siti da destinare alla installazione di supporti per le affissioni di manifesti, comunque denominate. Per meglio dire, se anche per il comune valgono le prescrizioni e le limitazioni previste dall'art. 23 del nuovo codice della strada e dagli artt. 47 e seguenti del relativo regolamento di esecuzione e di attuazione.

E ci domandiamo anche a quali responsabilità si espone il privato che effettua affissioni su spazi pubblici o spazi propri, collocati nei c.d. *punti vietati*, individuati dai suddetti strumenti di tutela della sicurezza della circolazione stradale.

Certamente, chi effettua pubbliche affissioni od affissioni dirette in spazi a ciò destinati od autorizzati dal comune, altro non fa che esercitare un proprio legittimo interesse, scusabile sul piano del diritto.

Per la pubblica amministrazione, a parere di chi scrive, il nuovo codice della strada e le relative norme tecniche di dettaglio, precedentemente citate, costituiscono comunque un limite non superabile, giacché attinente alla tutela della sicurezza della circolazione stradale e della incolumità delle persone (art. 32 Cost.).

Ne deriva che una eventuale violazione di legge (nel caso di specie, le norme sulla circolazione stradale), può determinare l'annullabilità del regolamento con il quale sono stati adottati i criteri di individuazione dei siti da destinare all'esercizio delle affissioni. Non da meno, che l'eventuale lesione derivante da sinistro causato dalla distrazione arrecata da un manifesto affisso su di una plancia collocata in uno dei punti vietati dal richiamato codice, può esporre la pubblica amministrazione o, in caso di colpa grave, il pubblico funzionario, giacché sul piano dei principi, la colpa della p.a., ai fini del risarcimento del danno, è da escludersi solo se la violazione delle regole di buona amministrazione sia l'effetto di un *errore scusabile*, mentre è sussistente tutte le volte che la violazione appaia *grave* e maturata in un contesto nel quale all'indirizzo della p.a. siano formulati addebiti ragionevoli, specie sul piano della *diligenza* e della *perizia* (T.A.R. Sicilia Palermo, SEZ. II, 04.11.04, n. 2458).

Certamente, un'amministrazione pubblica diligente, è un'amministrazione pubblica particolarmente attenta a quelle regole giuridiche che è chiamata a far rispettare, prima di pretenderne il rispetto da parte degli amministrati.

(\*) Ufficiale della Polizia Municipale, tecnico del segnalamento, iscritto all'albo dei docenti della Scuola di Polizia Locale dell'Emilia Romagna.