

Pubblicato il 09/04/2019

N. 02327/2019REG.PROV.COLL.  
N. 02093/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 2093 del 2019, proposto da:  
Comune di Genova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Paola Pessagno e Laura Burlando,  
con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maria Paola Pessagno  
in Giustizia, Pec Registri;

***contro***

Unione degli Atei e Agnostici Razionalisti – UAAR, Circolo di Genova  
della Unione degli Atei e Agnostici Razionalisti – UAAR, in persona  
dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi  
dall'avvocato Fabio Corvaja, con domicilio eletto presso il suo studio  
in Giustizia, Pec Registri;

***per la riforma***

della sentenza breve del T.A.R. LIGURIA - GENOVA: SEZIONE II n. 00174/2019,  
resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Unione degli Atei e Agnostici Razionalisti – UAAR e del Circolo di Genova della Unione degli Atei e Agnostici Razionalisti – UAAR;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2019 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Pietro Piciocchi e Corvaja Fabio;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 Cod. proc. amm.;

Considerato che il Comune di Genova ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sez. II, 4 marzo 2019, n. 174, di accoglimento del ricorso dell'U.A.A.R. avverso la nota in data 27 dicembre 2018 con cui essa Amministrazione aveva denegato l'affissione di centotrenta manifesti della campagna informativa nazionale *“Non affidarti al caso”*, in tema di obiezione di coscienza in ambito sanitario;

Considerato che il provvedimento comunale è motivato nella considerazione che il bozzetto dei manifesti pone in evidenza *«una possibile violazione di norme vigenti in riferimento alla protezione della coscienza individuale (artt. 2, 13, 19 e 21 della Costituzione; Sentenza della Corte Costituzionale n. 467/1991; premessa e art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo; artt. 9 e 10 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo) e al rispetto e tutela dovuti ad ogni confessione religiosa, a chi la professa e ai ministri di culto nonché agli oggetti che formano oggetto di culto (artt. 403 e 404 c.p.; art. 10, comma 2 del vigente Piano generale degli Impianti del Comune di Genova; artt. 10 e 11 del vigente Codice di autodisciplina della Comunicazione Commerciale*

dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria)», chiedendo una variazione contenutistica del manifesto stesso;

Considerato che il bozzetto evidenzia l'immagine con diversa gradazione cromatica, bipartita e giustapposta, del busto di un medico e di un ministro del culto cristiano (manifestate, rispettivamente da camice e stetoscopio, da abito talare e croce), con l'enunciato letterale a grandi caratteri, nello spazio sovrastante il torace, "Testa o croce?" e sotto in caratteri minori "Non affidarti al caso", e più sotto ancora con l'aggiunta "Chiedi subito al tuo medico se pratica qualsiasi forma di obiezione di coscienza";

Considerato che in primo grado l'associazione ricorrente ha dedotto l'illegittimità del diniego per violazione del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (*Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale*) e per violazione del diritto di manifestazione del pensiero e di associazione;

Ritenuto che bene l'appellata sentenza ha individuato quale parametro interposto alla luce del quale vagliare la legittimità della nota, l'art. 10, comma 2, del piano generale degli impianti pubblicitari del Comune di Genova, di cui alla deliberazione consiliare n. 22 del 17 maggio 2011, adottato in conformità dell'art. 3, comma 2, del detto d.lgs. n. 507 del 1993, alla cui stregua «con il regolamento il comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse»;

Rilevato che l'art. 10, punto 2, del detto piano dispone: «il messaggio pubblicitario di qualsiasi natura, istituzionale, culturale,

*sociale e commerciale, non deve ledere il comune buon gusto, deve garantire il rispetto della dignità umana e dell'integrità della persona, non deve comportare discriminazioni dirette o indirette, né contenere alcun incitamento all'odio basato su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, non deve contenere elementi che valutati nel loro contesto, approvino, esaltino o inducano alla violenza contro le donne, come da risoluzione 2008/2038 (INI) del Parlamento Europeo»;*

Considerato che il messaggio pubblicitario, per quanto principalmente disciplinato nella prospettiva della rilevanza economica, può incidere anche su interessi individuali e collettivi di carattere non economico e comunque meritevoli di tutela giuridica, e che non rimangono perciò senza rilievo e difesa;

Considerato che il bozzetto in rapporto al quale è stata chiesta l'affissione dei manifesti pubblicitari appare discriminatorio nelle descritte modalità di composizione delle contrapposte descritte immagini collegate in una al sovrapposto, dominante enunciato letterale *"Testa o croce ?"* e con l'incitazione *"Chiedi subito al tuo medico se pratica qualsiasi forma di obiezione di coscienza"* perché appare offendere indistintamente il sentimento religioso o etico, e in particolare dei medici che optano per la scelta professionale di obiezione di coscienza in tema di interruzione volontaria della gravidanza, pur garantita dalla legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 9. Infatti in questa sensibile materia:

- oppone (*"testa o croce"*) in termini negativi e reciprocamente escludenti la ragione (*"testa"*) e la fede cristiana (*"croce"*);
- pubblicizza così implicitamente che la fede cristiana (*"croce"*) oscura la ragione (*testa"*);

- nega la dignità della ragione ("testa") alla scelta medica di obiezione di coscienza motivata da ragioni di fede cristiana ("croce");

- appare negare autonoma dignità all'obiezione mossa da ragioni non già cristiane ma semplicemente etiche ovvero di altra fede religiosa;

- collega la meritevolezza o adeguatezza professionale del medico alle sue libere convinzioni religiose o comunque etiche in tema di interruzione volontaria della gravidanza;

Considerato che, a parametrare il concetto di discriminazione, vale a dire di offesa o pregiudizio non giustificato ai danni generalizzati di una o più categorie, occorre considerare che per l'ordinamento varie disposizioni definiscono la nozione di discriminazione, diretta ed indiretta, talora anche in armonia con il diritto eurounitario e le direttive europee (es. art. 2 d.lgs. n. 215 del 2003 in materia di razza ed origine etnica; art. 2 del d.lgs. n. 216 del 2003 in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; art. 2 del d.lgs. n. 67 del 2006 in tema di disabilità): e che tali parametri, che si basano sul principio di eguaglianza, rilevano del pari in materia religiosa o etica laddove non si incontrino i limiti generali costituzionali, espressi (es. art. 17 Cost.: buon costume) o impliciti (es. sicurezza pubblica, ordine pubblico, salute, dignità della persona umana), o della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 9, para. 2: «*restrizioni [...] stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui*»);

Ritenuto che la discriminazione in base alla religione e alle convinzioni etiche individuali rileva nel caso in esame, dove la pur

naturalmente legittima critica alle scelte dei professionisti obiettori supera i limiti generali della continenza espressiva giacché non si ferma a valutazioni misurate, ma senza necessità trasmoda in valutazioni lesive dell'altrui dignità morale e professionale (cfr. tra le tante, Cass. civ., III, 20 gennaio 2015, n. 841);

Ritenuto che la continenza espressiva correlata al diritto di critica e alla pubblicità informativa assume particolare rilievo nell'accesso al pubblico servizio comunale di affissioni pubblicitarie, non trattandosi di una critica "dinamica" e immediatamente reattiva di giudizio altrui collegato a specifici fatti (come in ambito politico, dove è ammesso l'uso di toni aspri e di disapprovazione più incisivi rispetto a quelli degli usuali rapporti tra privati), ma di una campagna di informazione: i cui canoni richiedono la non eccedenza a quanto necessario per il pubblico interesse all'informazione ampia e corretta, fermo il rispetto dell'interesse, individuale o collettivo, alla reputazione;

Ritenuto che anche per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo resta salva la riserva dell'art. 10, para. 2, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (*«restrizioni [...] che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, [...] per la protezione della reputazione o dei diritti altrui»*), e il diritto alla libertà di espressione va valutato alla luce dei principi di proporzionalità e pertinenza (Corte E.D.U., 19 giugno 2012, n. 27306 28 ottobre 1999, n. 18396; 23 aprile 1992, n. 236; 8 luglio 1986, n. 103);

Ritenuto, in conclusione, che il provvedimento comunale non appare viziato da carenza di motivazione laddove nega l'affissione per, alla luce del rammentato atto regolamentare comunale, una possibile violazione di norme poste a protezione della coscienza individuale ed a tutela di ogni confessione religiosa;

Ritenuto che, conseguentemente, l'appello del Comune di Genova va accolto, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado;

Ritenuto che è infondato il motivo riproposto dall'associazione appellata in ordine alla disparità di trattamento perpetrata dal Comune di Genova rispetto alla consentita affissione dei manifesti del movimento "Pro-Vita", stante la diversità, la non comparabilità e la non identità delle situazioni, circostanza che esclude l'eccesso di potere;

Ritenuto che la complessità e novità della fattispecie trattata giustifica la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), lo accoglie, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Fantini**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Severini**

## IL SEGRETARIO