



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12619 del 2016, proposto da:
Sudtiroler Heimatbund, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Colarizi e Ewald Rottensteiner, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, viale Bruno Buozzi 87;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Rossi, con domicilio in Roma, via Tempio di Giove, 21, presso l'Avvocatura capitolina;

per l'annullamento

- dei provvedimenti, a firma del Dirigente del Dipartimento Sviluppo Economico, Attività Produttive e Agricoltura, Direzione Sportelli Unici, U.O. Affissioni e Pubblicità di Roma Capitale, di cui alle seguenti note:

- nota del 18 agosto 2016 prot. n. 51545, recante rigetto della richiesta di preventivo per l'affissione del manifesto "Il Sudtirolo non è Italia"

- nota del 21 settembre 2016, prot. 57201, confermativa della precedente;
- occorrendo, del regolamento in materia di esposizione della pubblicità e delle pubbliche affissioni del Comune di Roma nella parte richiamata dai provvedimenti di cui alle citate note n. 51545 e 57201 a supporto motivazionale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 aprile 2017 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avvocati, di cui al verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. L'associazione ricorrente rappresenta di essersi costituita nel 1982 e di perseguire quale scopo statutario la promozione del diritto di autodeterminazione del Sudtirolo. In occasione del dibattito pubblico relativo al processo di revisione dello statuto della Provincia autonoma di Bolzano, essa ha sollevato la questione della autodeterminazione di detto ente, riassumendo la propria proposta politica nello slogan "*Sudtirol ist nicht Italien*", ovvero "*Il Sudtirolo non è Italia*".

Allo scopo di promuovere una campagna di informazione anche nella Capitale, la SHB ha ritenuto utile l'affissione nella città di Roma di manifesti recanti il suddetto *slogan*.

La relativa istanza è stata però rigettata dagli Uffici capitolini in quanto "*il contenuto del manifesto risulta non veritiero e in contrasto con l'art. 116 della Costituzione Italiana*".

Con successiva nota, in riscontro ad un'istanza di annullamento in autotutela presentata dalla ricorrente associazione, l'amministrazione ha precisato che, secondo

l'art. 12 *bis* del vigente regolamento capitolino in materia, è vietata ogni affissione che risulti lesiva del rispetto delle libertà individuali e dei diritti civili e politici.

In tali ipotesi ricadrebbe il contenuto del manifesto di cui si verte, il quale “*mette in dubbio il principio di unità*” e nega lo “*status di cittadino italiano [...]agli abitanti di tale territorio [...]*”.

L'associazione è insorta innanzi a questo Tribunale amministrativo, deducendo, quale unico articolato mezzo di gravame:

1) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 bis del Regolamento comunale recante le norme in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni. Eccesso di potere per errore nei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione. In subordine, violazione del d.lgs. n. 507/93 in relazione all'art. 21 Cost..*

Premesso il contenuto delle disposizioni in rubrica, parte ricorrente sottolinea che lo *slogan* contenuto nel manifesto è finalizzato a riassumere la propria proposta politica in un concetto breve, incisivo e di facile memorizzabilità.

Il testo non contiene espressioni offensive e/o dispregiative, né reca apprezzamenti negativi in merito ai valori tutelati dalla legge, ivi incluso quello dell'unità nazionale. Esso esprime, in sostanza, un'opinione soggettiva, costituente la sintesi della propaganda lecitamente svolta dall'associazione nell'ambito della sua attività di critica politica.

Peraltro, ove la norma regolamentare dovesse essere intesa nel senso di inibire anche la mera attività di divulgazione ideologica a scopo di proselitismo, la stessa risulterebbe in contrasto con l'art. 21 della Costituzione, posto a presidio del diritto alla libera manifestazione del pensiero, e, prima ancora, con la fonte normativa primaria (d.lgs. n. 507/93) che non prevede simili divieti.

Ricorda poi gli insegnamenti della Corte Costituzionale, secondo cui:

- la propaganda antinazionale, non indirizzata a suscitare violente reazioni né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la Patria,

non può essere vietata senza che si profili il contrasto con l'art. 21 Cost. (sentenza 12 luglio 2001, n. 243);

- il diritto di cui all'art. 21 Cost. è coesistente al regime di libertà garantito dalla Carta fondamentale e all'attuazione del principio democratico (sentenza n. 126/1985);

- limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere poste se non per legge e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali (sentenza n. 9/1965).

Nel nostro ordinamento non esiste alcuna norma che limiti la libertà di manifestazione del pensiero in merito all'indipendenza ovvero alla autodeterminazione di qualsivoglia articolazione territoriale dello Stato o che comunque vieti la propaganda di idee independentiste (espresse in forma corretta).

Ciò che determina l'abuso del diritto di critica politica è, infatti, solo il travalicamento dei limiti della civile convivenza (Cass. civ., sez. III, 17.10.2013, n. 23576).

Si è costituita, per resistere, Roma Capitale.

Con ordinanza n. 8157 del 21.12.2016, la Sezione ha accolto l'istanza cautelare con la seguente motivazione "Considerato che lo "slogan" recato dal manifesto di cui è stata negata l'affissione ("Il Sudtirolo non è Italia"), non ha carattere ingiurioso né si appalesa in alcun modo lesivo dei diritti civili e politici tutelati dalla Costituzione, rappresentando con tutta evidenza, una sintesi icastica delle idee propugnate dall'associazione ricorrente, la cui libertà di espressione è parimenti tutelata dalla Carta Fondamentale;

Ritenuto l'evidente periculum in mora, in quanto l'affissione richiesta è legata alla campagna di informazione per la revisione dello Statuto della Provincia di Bolzano [...]".

Le parti hanno depositato memorie in vista della pubblica udienza del 5 aprile 2017.

La difesa capitolina ha ribadito che l'amministrazione ha il potere di controllare ed inibire alcuni tipi di messaggi pubblicitari.

Ad ogni buon conto, sulla scorta di alcuni precedenti del giudice amministrativo (resi in sede cautelare), ha affermato che vi è una netta distinzione tra messaggi elettorali, regolati dalla l. n. 212 del 1956, e le disposizioni che regolano le affissioni pubbliche. Nel caso in esame, il manifesto di SHB non sarebbe meritevole di affissione in quanto, a dire della difesa capitolina, esso reca una lesione al fondamentale principio dell'unità nazionale, nonché agli altri diritti connessi allo *status* di cittadino italiano. SHB, dal canto suo, ha replicato:

- il messaggio di cui si controverte non ha carattere ingiurioso né offensivo;
- si tratta semplicemente di uno *slogan*, funzionale alla divulgazione di una opinione politica e non certo volto a provocare azioni sovversive;
- trattandosi di mera propaganda, la diffusione del manifesto non è nemmeno in grado di “negare lo *status di* cittadino italiano” agli abitanti del Sudtirolo;
- non può essere considerato un comportamento posto in violazione della Costituzione la mera esternazione di idee (correttamente manifestate) contrarie ai precetti della Carta Fondamentale.

Il ricorso è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 5 aprile 2017.

2. Ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, «Il comune è tenuto ad adottare apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni» (comma 1).

Con il suddetto 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» (comma 2).

In particolare, il regolamento «deve in ogni caso determinare la tipologia e la quantità degli impianti pubblicitari, le modalità per ottenere il provvedimento per l'installazione, nonché i criteri per la realizzazione del piano generale degli impianti.

Deve altresì 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» (comma 3).

Il vigente Regolamento capitolino in materia di esposizione della pubblicità e pubbliche affissioni, approvato con delibera consiliare n. 100 del 12 aprile 2006, come da ultimo modificata con delibera n. 50/2014, al comma 12 –*bis* dispone, per quanto qui interessa, che «1. E' vietata l'esposizione pubblicitaria il cui contenuto contenga stereotipi o disparità di genere, veicoli messaggi sessisti, violenti o rappresenti la mercificazione del corpo femminile.

2. E' altresì vietata l'esposizione pubblicitaria il cui contenuto sia lesivo del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso, dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, delle abilità fisiche e psichiche.

3. E' altresì vietata l'esposizione pubblicitaria il cui contenuto promuova il gioco d'azzardo».

2.1. Ciò posto, ricorda in primo luogo il Collegio che la disciplina in materia di pubbliche affissioni riguarda sia i messaggi diffusi nell'esercizio di una attività economica, sia quelli aventi contenuto politico, ideologico, religioso, istituzionale, o, comunque, privi di rilevanza economica ed effettuati senza scopo di lucro (cfr. Corte Cost., sentenza n. 301 del 19.7.2000; Cass. civ., sez. VI, sentenza n. 22361 del 22.01.2014).

In entrambi i casi, i limiti alla manifestazione del pensiero realizzata attraverso siffatta modalità risultano di natura puramente estrinseca, avendo in particolare riguardo alla tipologia e collocazione di tale forma di pubblicità e alla sua correttezza espressiva.

La fonte primaria che regola la materia (il cit. d.lgs. n. 507/93) tutela infatti, oltre l'interesse finanziario dell'ente locale, anche l'ambiente, il decoro urbano, l'igiene, e altri interessi collettivi, con precipuo riguardo alle modalità e alle procedure da seguire per effettuare legittimamente le affissioni (cfr. Cass. civ. sez. I[^], sentenza n. 4506 del 5.3.2004).

Tale compendio normativo non conferisce però all'ente locale il compito di sindacare nel merito il contenuto della affissioni proprio perché sia gli *slogan* pubblicitari che le affissioni di altra natura costituiscono una libera forma di manifestazione del pensiero.

Diversamente opinando si conferirebbe all'amministrazione un potere di "censura", in aperto contrasto con i valori protetti dalla Carta fondamentale.

Per quanto poi riguarda, in particolare, la propaganda antinazionale, la Corte Costituzionale (cfr. la sentenza n. 87 del 1966, richiamata dalla già cit. sentenza n. 301 del 2000), ha da tempo affermato che il "sentimento nazionale" costituisce solo un dato spirituale che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità, sicché la suddetta propaganda – non indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la Patria, o a menomare altri beni costituzionalmente garantiti – non può essere vietata senza che si profili il contrasto con la libertà di cui all'art. 21 della Costituzione.

Orbene, se, ormai da lungo tempo, questo tipo di comportamento non costituisce più un illecito penale, appare non solo illegittimo, ma anche irragionevole, che esso possa venire stigmatizzato – come vorrebbe la difesa capitolina – in sede amministrativa.

Non si vede, infatti, per quale ragione la libertà di manifestazione del pensiero ed il pluralismo ideologico non possano trovare la loro legittima espressione anche

attraverso le affissioni pubbliche e debbano essere invece limitati alla propaganda elettorale, oggetto di un distinto compendio normativo.

In sostanza, appare condivisibile l'argomentazione di parte ricorrente secondo cui l'amministrazione capitolina ha ravvisato un *vulnus* di alcuni valori costituzionali fondamentali nella semplice manifestazione di idee indipendentiste, la cui divulgazione, però, non può essere vietata a meno che, come ricordato dalla Corte Costituzionale, la stessa non tramodi in "violenza" o in altre forme criminose (che qui non ricorrono).

Non appare inutile ricordare, al riguardo, quali siano i limiti che, secondo la giurisprudenza, connotano l'esercizio del diritto di critica e della libertà di opinione. Premesso che tali forme di manifestazione del pensiero possono non essere totalmente obiettive e manifestarsi anche con l'uso di un linguaggio "colorito e pungente", esse sono caratterizzate, al pari del diritto di cronaca, dal limite della "continenza, sia sotto l'aspetto della correttezza formale dell'esposizione, sia sotto quello sostanziale della non eccedenza dai limiti di quanto strettamente necessario per il pubblico interesse [...]" (così, *ex plurimis*, Cass. civ., sez. III, sentenza n. 1434 del 27.1.2015).

Nel caso di specie l'amministrazione capitolina ha tuttavia censurato non già la forma del messaggio bensì direttamente il suo contenuto, il quale, come già evidenziato in sede cautelare, rappresenta soltanto una sintesi icastica delle idee propugnate dall'associazione ricorrente e non appare in alcun modo idoneo a ledere i diritti civili e politici tutelati dalla Costituzione.

3. Per quanto appena argomentato, il ricorso merita accoglimento.

Le spese seguono come di regola la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. II[^], definitivamente pronunciando sul ricorso, di cui in premessa, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna Roma Capitale alla rifusione delle spese di giudizio, che si liquidano in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre gli accessori, se dovuti, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO