

AFFISSIONE E MEZZI DI PUBBLICITÀ: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 29 agosto 2025, n. 7132.

Affissione e mezzi di pubblicità – Manifesti contro l’insegnamento della cd. “teoria del gender” nelle scuole – Diniego di affissione – Legittimità

È legittimo il diniego opposto dall’amministrazione comunale all’affissione di manifesti contro l’insegnamento della cd. “teoria del gender” nelle scuole; ai sensi dell’art. 23, comma 4-bis, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 “È vietata sulle strade e sui veicoli qualsiasi forma di pubblicità il cui contenuto proponga messaggi sessisti o violenti o stereotipi di genere offensivi o messaggi lesivi del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso o dell’appartenenza etnica oppure discriminatori con riferimento all’orientamento sessuale, all’identità di genere o alle abilità fisiche e psichiche”; e tale disposizione va intesa nel senso che i messaggi volti a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale non possono ricorrere a richiami tali da ingenerare allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento o colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendono aderire all’appello. (1).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 362 del 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e udito l'avvocato Rossi in delega dell’avvocato Graglia e preso atto della richiesta di passaggio in decisione, senza preventiva discussione, depositata in atti da parte dell'Avv. Cuonzo;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia ha ad oggetto il diniego opposto dall’Amministrazione comunale di Roma alla richiesta di affissione di un manifesto dell’Associazione appellante, predisposto in relazione a una campagna di raccolta di firme per la presentazione di una petizione sul tema del “gender nelle scuole”. Il manifesto riporta una immagine di un bambino in età adolescenziale al quale sono proposti da mani terze un fiocchetto rosso e un rossetto, e sul quale in alto è riportata la seguente dicitura: «*Basta confondere l’identità sessuale dei bambini #stop gender nelle scuole*». In basso è poi presente l’invito a firmare, sul sito dell’Associazione Pro Vita e Famiglia, la correlata petizione “*Stop Gender nelle scuole!*”.

2. Il provvedimento di diniego è fondato sulla considerazione per cui esso sarebbe contrastante con i principi “sanciti non soltanto dall’art. 12-bis del citato Regolamento sulla Pubblicità ma anche dallo Statuto di Roma Capitale (Principi Generali, art. 1 comma 2) e ribaditi, di recente anche in sede di conversione in legge n. 156/2021 del D.L. n. 121/2021 (art. 1, comma 4-bis)”.

3. Associazione Pro Vita e Famiglia Onlus ha proposto ricorso dinanzi al TAR Lazio avverso il provvedimento di diniego sopra citato. Il ricorso è stato rigettato con sentenza n. 6155/2024.

4. Di tale sentenza, Associazione Pro Vita e Famiglia Onlus ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: *“I) Error in procedendo e in iudicando: violazione e falsa applicazione dell’art. 1, comma 4-bis del d.l. 10 settembre 2021 n. 121 (convertito dalla legge 9 novembre 2021, n. 156), dell’art. 12-bis, commi 1 e 2, del “Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni”, nonché dell’art. 1, comma 2, dello Statuto di Roma Capitale. Violazione dell’art. 3 della legge n. 241/1990. – Eccesso di potere per motivazione carente e incongrua. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 29, 30 e 33 Cost., dell’art. 1, comma 16, della legge n. 107/2015, nonché dei principi in tema: di percorso didattico educativo delle scuole di cui al d. lgs. 16 aprile 1994, n. 267, di POF di cui al d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, di Patto di Corresponsabilità Educativa di cui al d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, come modificato dal d.P.R. 21 novembre 2007, n. 235. – Violazione della nota del Ministero dell'Istruzione n. 1972 del 2015. – Sviamento. – Omessa pronuncia: violazione del principio della domanda di cui agli artt. 99 c.p.c. e 2907 c.c. e del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. – Violazione del generale dovere di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, C.P.A.; II) Error in procedendo e in iudicando: violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 21 Cost. nonché degli artt. 9 e 10 della Convenzione EDU. – Erronea applicazione ovvero illegittimità dell’art. 12-bis del “Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni”, per contrasto con gli artt. 3 e 21 Cost. nonché con gli artt. 9 e 10 della Convenzione EDU. – Mancata applicazione degli artt. 13 ss. del detto Regolamento. – Omessa pronuncia: violazione del principio della domanda di cui agli artt. 99 c.p.c. e 2907 c.c. e del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. – Violazione del generale dovere di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, C.P.A.”.*

5. Ha resistito al gravame Roma Capitale chiedendone il rigetto.

6. Alla udienza pubblica del 27 febbraio 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

7. Viene all’esame del Collegio il ricorso in appello proposto da Associazione Pro Vita e Famiglia Onlus, avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 6155/2024, con la quale il medesimo TAR ha respinto il ricorso proposto avverso:

a) la nota prot. n. QH/2022/0046659 di Roma Capitale – Dipartimento Sviluppo Economico Attività Produttive – Direzione S.U.A.P. – Ufficio Affissioni, datata 28 luglio 2022 e successivamente trasmessa, recante *“Riscontro a richiesta di preventivo prot. QH/38237 del 21.06.2022. Affissione dal titolo “CAMPAGNA SCUOLE”. Comunicazione diniego affissione”*;

b) l'art. 12 *bis* del Regolamento Comunale sulla Pubblicità come da ultimo modificato a seguito della deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 141 del 15 dicembre 2020, dell'art. 1, comma 2, dello Statuto di Roma Capitale.

8. La decisione del primo Giudice si articola, in sintesi, nei seguenti punti:

a) è inapplicabile al caso in esame l'art. 21, comma 2, della Costituzione, attesa l'ontologica differenza fra l'opera di stampa e l'informazione pubblicitaria, laddove la prima esprime contenuti proposti da uno o più autori destinati essenzialmente alla lettura degli individui e la seconda propone contenuti di immediata percezione, destinati ad una fruizione massificata per promuovere la diffusione di quel determinato contenuto o messaggio;

b) l'art. 21 della Costituzione, nel sancire il diritto alla libera manifestazione del pensiero, certamente non rende legittime le espressioni lesive dell'onore e della dignità altrui, dovendo essere temperato il primo diritto con quello, altrettanto costituzionalmente garantito, alla protezione della persona e della sua dignità di cui al precedente art. 2 (cfr., *quam multis*, CEDU, 4.3.2021, n.12567; Cass., pen., 4.12.2013, n.9091; Cass., civ., 7.5.2009, n.10495);

c) in merito al fondamento della potestà normativa degli enti locali in *subiecta materia*, come già rilevato da questa Sezione, *“il d.lgs. n. 507 del 1993 fonda il potere dell'ente locale di “stabilire limitazioni e divieti” sulle “forme pubblicitarie” al fine di tutelare “esigenze di pubblico interesse”. Sulla base della delega, invero ampia, così conferita dal legislatore l'amministrazione comunale ha individuato nella lesione “delle libertà individuali, dei diritti civili” quelle “esigenze di pubblico interesse” che giustificano forme di controllo sul contenuto dell'esposizione pubblicitaria oggetto del proprio “servizio delle pubbliche affissioni”* (in tal senso, Sezione II, sentenza n. 12394/2020);

d) l'assunto che precede non può essere smentito dalla sopravvenuta abrogazione del Capo I del d.lgs. n. 507/1993 (che conteneva l'art. 3, comma 2, relativo al potere regolamentare del Comune) disposta dall'art. 1, comma 847, della L. 27 dicembre 2019, n. 160, atteso che la delibera n. 141 del 15 dicembre 2020 è stata adottata allorché il predetto art. 3, comma 2, era pienamente vigente, dal momento che la predetta abrogazione non aveva effetti nell'anno 2020, giusto il disposto di cui all'art. 4, comma 3 *quater*, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito dalla L. n. 8 del 28 febbraio 2020;

e) in ogni caso, la potestà regolamentare nell'ambito delle pubbliche affissioni è pienamente confermata dalla stessa L. n. 160/2019, dovendo l'ente necessariamente adottare un regolamento per la riscossione del canone, salve le limitazioni particolari apposte dalla normativa statale, che non riguardano la questione in esame (cfr. art. 1, commi 817, 821);

f) la potestà regolamentare dei Comuni nell'esercizio delle funzioni di competenza è stabilita espressamente anche dall'art. 50, comma 7 *ter*, del d. lgs. n. 267/2000, che rinvia alle fattispecie indicate all'art. 50, comma 5, secondo periodo, che, *inter alias*, ricomprende il “decoro urbano”,

ambito generale in cui può essere ricompresa la funzione di controllo del territorio e la necessità che non compaiano pubbliche affissioni offensive delle libertà civili;

g) dal punto di vista del precetto materiale, la disciplina recata dall'art. 12 *bis* del regolamento in questione è pienamente in linea con la previsione recata dall'art. 23, comma 4 *bis*, del Codice della strada di cui al d.lgs. n. 285/1992, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. a *quater*), n. 1), del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 novembre 2021, n. 156, secondo cui *“E' vietata sulle strade e sui veicoli qualsiasi forma di pubblicità il cui contenuto proponga messaggi sessisti o violenti o stereotipi di genere offensivi o messaggi lesivi del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso o dell'appartenenza etnica oppure discriminatori con riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere o alle abilità fisiche e psichiche”*;

h) il potere di sindacato sulle forme pubblicitarie, conferito dalla legge, è connotato da ampia discrezionalità dovendo l'ente locale valutare e poi stabilire, alla luce del contesto storico di riferimento e nell'ambito dei vari interessi in gioco, anche di rilevanza costituzionale, se il contenuto del messaggio pubblicitario sia, o meno, rispettoso, per quanto qui rileva, *“delle libertà individuali”* o *“dei diritti civili”*; l'amministrazione ha ritenuto che il messaggio oggetto dell'esposizione pubblicitaria sia lesivo *“del rispetto dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere”* nonché offensivo verso le declinazioni di identità sessuale diverse da quella tradizionale e, per l'effetto, ne ha negato l'esposizione;

i) la valutazione compiuta da Roma Capitale è immune dalle censure di irragionevolezza o arbitrarietà prospettate dall'Associazione, risultando peraltro del tutto perspicua la motivazione con il chiaro riferimento al messaggio e al tenore della disposizione regolamentare violata, circostanze che consentono senza alcun dubbio di comprendere la ragione sottesa all'adozione del provvedimento di diniego;

l) il manifesto contestato veicola, dunque, un messaggio che, oltre a contestare il diritto di autodeterminazione dell'orientamento sessuale, esprime un sostanziale giudizio negativo nei confronti della comunità *lgbtqia+*, indirettamente paventando, attraverso l'immagine e il messaggio ivi riportati, che l'ingresso della stessa nelle scuole non possa che essere lesiva per i bambini.

9. L'appellante, in sintesi, contesta la ricostruzione del TAR sulla base dei seguenti argomenti:

a) (primo motivo di appello) il provvedimento impugnato in primo grado è stato censurato poiché carente sotto il profilo motivazionale, atteso che le ragioni poste a suo fondamento sarebbero insufficienti a giustificare l'adozione;

a.1.) il messaggio si limita a manifestare una posizione contraria alla diffusione dell'insegnamento *gender* nelle scuole; esso è quindi diretto esclusivamente a stimolare una più approfondita riflessione

sui tempi e sui modi mediante i quali disciplinare detto insegnamento, nonché sui destinatari di tale insegnamento;

a.2.) nel messaggio non vi è alcun espresso (né invero implicito) giudizio negativo nei confronti della comunità Lgbt, né – a essere precisi – nei confronti dell'insegnamento gender in quanto tale, bensì una valutazione negativa dell'introduzione di tale insegnamento (specificamente) nelle scuole frequentate da bambini, muovendo da una opinione che valorizza la priorità educativa delle famiglie, e quindi pone in dubbio i tempi e i modi mediante i quali alcune amministrazioni locali, pur in assenza di alcuna normativa in materia, e di qualsiasi controllo, stanno già, in assoluta autonomia, operando;

a.3.) perché possa dirsi sussistente una offesa a una persona o a una categoria di persone, ovvero una lesione alla dignità di una persona o di una categoria di persone, è necessario dimostrare nel primo caso la sussistenza di un danno effettivo a uno specifico bene riconducibile a quella persona o a quella categoria di persone, e nel secondo caso la sussistenza di un danno altrettanto effettivo riconducibile al prestigio o più latamente alla personalità, complessivamente considerata, di quella persona o di quella categoria di persone;

a.4.) l'Amministrazione avrebbe completamente capovolto il significato del messaggio, surrettiziamente trasformato da invito a fare una riflessione sulla opportunità di inserire l'insegnamento gender nelle scuole in una inesistente offesa nei confronti di chi, al contrario, sostiene che ciò dovrebbe avvenire;

a.5.) il comportamento dell'Amministrazione si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 1, comma 2, dello Statuto di Roma Capitale – che è disposizione che disciplina direttamente l'esercizio delle funzioni e l'espletamento delle attività degli Organi e degli Uffici – in quanto si risolverebbe in un provvedimento discriminatorio fondato su *“le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura”*;

a.6.) il TAR adito in prime cure, sorvolando su molti aspetti, e così adottando una sentenza viziata anche da gravi profili di omessa pronuncia, ha affermato, in modo tanto apodittico quanto errato, che le ragioni sottese all'adozione nel provvedimento in questione erano ben comprensibili, e che la valutazione compiuta da Roma Capitale era immune dalle censure di irragionevolezza o arbitrarietà;

b) (secondo motivo di appello) l'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 507/1993 stabilisce che *“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”*; tale disposizione, sia in relazione al suo contenuto letterale, sia in relazione all'ambito oggettivo di applicazione cui fa riferimento (territorio comunale), non può che essere intesa e interpretata nel senso che le eventuali limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie non

possano che riguardare esigenze di pubblico interesse «locale» e non esigenze di pubblico interesse «nazionale»;

b.1.) allorché, come nella fattispecie in esame, si sia in presenza di una tematica di rilievo nazionale, la disciplina afferente alla possibilità o meno di autorizzarne l'affissione non può che essere quella nazionale, e dunque quella derivante direttamente dall'art. 21 della Costituzione;

b.2.) sugli artt. 3 Cost. e 9 della Convenzione EDU il TAR avrebbe omesso qualsiasi pronuncia;

b.3.) il TAR ha fatto riferimento a una definizione di “stampa” che non avrebbe alcun fondamento legislativo o costituzionale; la sentenza appellata afferma infatti, che la differenza tra “l’opera di stampa e l’informazione pubblicitaria” starebbe nel fatto che *“la prima esprime contenuti proposti da uno o più autori destinati essenzialmente alla lettura degli individui e la seconda propone contenuti di immediata percezione, destinati ad una fruizione massificata per promuovere la diffusione di quel determinato contenuto o messaggio”*;

b.4.) questa distinzione sarebbe arbitraria, illogica e contrastante con l'art. 1 della L. n. 47/1948; l'unica definizione rilevante di “stampa”, è quella contenuta nell'art. 1 della legge sulla stampa, la quale si applicherebbe al manifesto di comunicazione sociale di Pro Vita & Famiglia Onlus;

b.5.) nella vicenda in esame l'art. 21 della Costituzione non rileva come parametro diretto di legittimità del provvedimento impugnato; con il ricorso di primo grado si contestava infatti una violazione dei principi generali in tema di diritto di informare e di essere informati, che in quanto derivanti da disposizioni costituzionali ed euro unitarie, non possono non presiedere alla legittimità e/o alla interpretazione e/o all'applicazione di tutta la normativa di rango inferiore, con la conseguenza che essi non possono non trovare applicazione, per quel che qui più interessa, in relazione a un regolamento locale;

b.6.) l'assunto del TAR sarebbe quindi irrilevante rispetto all'oggetto della censura specificamente mossa dalla ricorrente, oltre che connotato, anche in questo caso, da una oggettiva omessa motivazione; la sentenza risulterebbe perciò *in parte qua* adottata in contrasto con il principio della domanda di cui agli artt. 99 c.p.c. e 2907 c.c., che è espressione del potere dispositivo delle parti, e che come è noto rappresenta il completamento del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c.;

b.7.) vi sarebbe poi la violazione, sotto altro profilo, degli artt. 99 c.p.c., 2907 c.c. e 112 c.p.c., atteso che la ricorrente non ha mai dedotto la violazione né la illegittimità né dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 507/1993, né dell'art. 1, comma 847, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, né, infine, dell'art. 50, comma 7-ter, del d.lgs. n. 267/2000; la domanda, infatti, afferiva alla ben diversa questione dei limiti entro i quali la normativa regolamentare locale, pur legittimata dalla norma primaria di cui al decreto legislativo n. 507/1993, potesse e possa muoversi;

b.8.) vi sarebbe poi nella sentenza un richiamo improprio alla normativa del Codice della strada (art. 23 comma 4 *bis*, peraltro non applicabile per assenza, al momento, della relativa disciplina attuativa);

b.9.) nella ultima parte del secondo motivo di ricorso è stata dedotta una mancata applicazione degli artt. 13 ss. del “*Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni*” (e dunque una errata applicazione alla fattispecie del precedente art. 12-*bis*), atteso che nella vicenda in esame non si è nel campo della pubblicità, bensì in quello, affatto diverso, della comunicazione sociale; l’art. 12-*bis* non si applicherebbe alla comunicazione sociale;

b.10.) vi sarebbe dunque una errata valutazione circa la stessa applicazione del Regolamento comunale, sul quale però il TAR avrebbe omesso di pronunciarsi.

10. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate congiuntamente.

11. L’articolato atto di appello verte sulle seguenti questioni di fondo:

a) l’ambito di applicazione dell’art. 12 *bis*, comma 2, del “*Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni*” del Comune di Roma e i limiti della normativa regolamentare locale;

b) la nozione di offesa a una persona o a una categoria di persone, ovvero una lesione alla dignità di una persona o di una categoria di persone;

c) il concreto messaggio veicolato con il manifesto oggetto del diniego;

d) l’applicazione o meno alla fattispecie per cui è causa della disciplina di cui alla legge sulla stampa.

12. In ordine al primo punto occorre ricordare che l’art. 3 commi 2 e 3 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (ora abrogato), così recitavano: “2. *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.*

3. *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”.*

12.1. Questa Sezione ha già avuto modo di precisare che il Comune è competente ad adottare regolamenti e atti di indirizzo volti a limitare la pubblicazione di manifesti pubblicitari ingannevoli, non essendo ravvisabile un contrasto con la riserva di legge di cui all’art. 21 Cost. Infatti l’art. 3 del d.lgs. 15 novembre 1993 n. 507 consente all’amministrazione comunale di disciplinare con regolamento le modalità di effettuazione della pubblicità e di stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie, in relazione ad esigenze di pubblico interesse. Detto potere non

può intendersi limitato alla sola comunicazione commerciale, ma investe ogni tipo di comunicazione pubblicitaria, destinata a veicolare messaggi, di contenuto vario, compresi quelli volti a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale, anche specifici per il tramite degli impianti pubblicitari comunali (Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2025, n. 362).

12.2. Con l'art. 12 *bis* comma 2, del “*Regolamento in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni*” il Comune di Roma non ha fatto altro che esercitare il potere attribuito dalla legge vietando 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.

12.3. Le contestazioni che vertono sulla competenza del Comune a disciplinare la materia sono pertanto infondate. Il Comune provvede alla razionale distribuzione sul territorio degli impianti pubblicitari, indicando i siti ove è possibile collocare gli stessi. La tutela interessi pubblici presenti nella attività pubblicitaria effettuata mediante l'installazione di cartelloni si articola, nel d.lgs. n. 507 del 1993, in un duplice livello di intervento: l'uno, di carattere generale e pianificatorio, mirante ad escludere che le autorizzazioni possano essere rilasciate dalle amministrazioni comunali in maniera causale, arbitraria e comunque senza una chiara visione dell'assetto del territorio e delle sue caratteristiche abitative, estetiche, ambientali e di viabilità; l'altro, a contenuto particolare e concreto, in sede di provvedimento autorizzatorio, con il quale le diverse istanze dei privati vengono ponderate (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 19 febbraio 2024, n. 1596).

13. In ordine al secondo punto, va precisato che, ai sensi dell'art. 23 comma 4 *bis* del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 “*È vietata sulle strade e sui veicoli qualsiasi forma di pubblicità il cui contenuto proponga messaggi sessisti o violenti o stereotipi di genere offensivi o messaggi lesivi del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso o dell'appartenenza etnica oppure discriminatori con riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere o alle abilità fisiche e psichiche*” (Comma inserito dall'art. 1, comma 1, lett. a-*quater*), n. 1), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 novembre 2021, n. 156).

13.1. Sempre la sentenza di questa Sezione 17 gennaio 2025, n. 362, ha avuto modo di precisare che la disposizione appena citata è da ritenere espressione di un indirizzo dell'ordinamento nel suo complesso volto a consentire siffatta tipologia di controllo all'autorità preposta al rilascio della relativa autorizzazione. La sentenza n. 362/2025 viene richiamata dalla difesa dell'appellante nella memoria depositata il 27 gennaio 2025. Essa però, com'è evidente, contiene argomenti che certo non giovano all'appellante medesima, né con riferimento al potere esercitato dal Comune, né al concetto di censura, né, di conseguenza, alle asserite e inesistenti violazioni della Legge sulla stampa.

13.2. Va anche osservato che le argomentazioni dell'appellante sulla nozione di offesa a una persona o a una categoria di persone, ovvero una lesione alla dignità di una persona o di una categoria di persone, non sono conferenti tenuto conto che la vera questione è che i messaggi volti a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale non possono ricorrere a richiami tali da ingenerare allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento o colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendono aderire all'appello. Il provvedimento che ha negato l'affissione del manifesto ha dato pienamente conto della valutazione dell'Amministrazione che lo ha ritenuto in contrasto con l'art. 12 *bis* del vigente Regolamento sulla pubblicità (Del. A.C. n. 141/2020). L'atto amministrativo rappresenta un frammento dell'attività che si presta ad essere valutato quanto alla sua conformità all'ordinamento, nonché quanto alla sua opportunità, valutando nel caso concreto la sua capacità di rispondere alle esigenze di cura dell'interesse pubblico. Il potere amministrativo, diversamente dall'autonomia privata, non è mai libero nel fine, ma è sempre teleologicamente vincolato al perseguimento dello scopo stabilito dalla legge di investitura. L'esercizio della discrezionalità può risultare funzionalmente deviato - e perciò divenire sindacabile in sede di legittimità - quando non renda manifesta e coerente la ragione che lo ispira e che in concreto ne rappresenta lo sviluppo, di modo che possa essere vagliata l'incongruenza della valutazione concreta rispetto all'interesse pubblico perseguito, evenienze che non si ravvisano nel caso qui esaminato.

13.3. In ordine a terzo e quarto punto, che possono essere trattati congiuntamente, va ricordato che nella sentenza n. 5930 del 4 luglio 2024, pronunciata dalla VII Sezione di questo Consiglio (sentenza richiamata nella già citata sentenza di questa Sezione 17 gennaio 2025, n. 362) si dà ampiamente conto del fatto che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente sottolineato che la libertà di espressione non sia illimitata e assolutamente non controllata, ma, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposta dall'autorità pubblica anche a formalità, condizioni ovvero restrizioni, le quali, proprio in una società democratica, appaiono misure necessarie a proteggere l'interesse pubblico superiore e la reputazione ovvero i diritti altrui.

L'esplicazione della libertà di manifestazione del pensiero - in specie quella che si avvale del mezzo pubblicitario, idoneo a raggiungere numerosi ed indifferenziati destinatari di una determinata comunità territoriale - incontra i limiti della continenza espressiva dei contenuti, nonché dei principi di prudenza e precauzione volti ad evitare impatti sulla sensibilità dei fruitori del messaggio. I limiti di esercizio del potere dell'amministrazione sono sindacabili per il tramite della motivazione dei relativi provvedimenti, che deve essere tale da evidenziare, con argomentazioni complete e ragionevoli, i motivi per i quali determinati contenuti o le loro modalità espressive risultano potenzialmente pregiudizievoli anche solo per una parte dei possibili fruitori del messaggio pubblicitario, e per i relativi diritti di pari rango costituzionale.

13.4. La difesa dell'amministrazione cita il pertinente precedente di questa Sezione (Consiglio di Stato sez. V, 9 aprile 2019, n. 2327) laddove, in particolare, si legge:

a) 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;

b) anche per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo resta salva la riserva dell'art. 10, par. 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).

14. Va ancora osservato, visto che l'appellante ripetutamente afferma che il primo Giudice avrebbe omesso di pronunciarsi, che nel processo amministrativo l'omessa pronuncia, da parte del Giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 1° giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno contrario risulta dal compiuto esame delle censure che il TAR ha sicuramente effettuato nella motivazione della sentenza.

14.1. A integrare gli estremi del vizio di omessa pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto: ciò non si verifica quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Consiglio di Stato sez. V, 25 marzo 2024, n. 2821).

14.2. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, non si ha omissione di pronuncia ma, al più, un rigetto implicito quando nel provvedimento viene accolta una tesi decisoria incompatibile con la domanda (o con l'eccezione) non oggetto di espressa pronuncia (tra le tante, Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 31 gennaio 2025, n. 2387, Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 16 luglio 2020, n. 15193).

15. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

16. Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 6155/2024.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere