



Roma, 2 maggio 2019

Spett.le  
ANCE  
Via Guattani, 16,  
Roma

**Oggetto: Iniziativa cd. “Nastri gialli” – Rischi penali – Parere pro veritate**

In risposta al quesito rivoltoci, relativo ai possibili rischi di reazione dell’ordinamento alle iniziative organizzate dall’ANCE “per combattere il degrado e lo stato di incuria e abbandono in cui versa il nostro Paese”, rispondiamo quanto segue.

“L’iniziativa”, come è indicato nella lettera che il Presidente Gabriele Buia ha indirizzato al Vostro sistema associativo il 5 aprile scorso, “prevede la diffusione (...) di nastri gialli che dovranno evidenziare i tanti casi di degrado e di lungaggini burocratiche che frenano lo sviluppo, la crescita e la messa in sicurezza di città, territori e infrastrutture”.

Occorre, preliminarmente osservare che l’iniziativa da Voi promossa può pacificamente essere inquadrata nell’ambito della fattispecie astratta di cui all’art. 21, comma 1, della Costituzione che, come noto, tutela la manifestazione del pensiero in ogni forma e con ogni mezzo, salvo che il comportamento non costituisca reato (ad es. quello di ingiurie, o di diffamazione, ecc.). Essa è, pertanto, di per sé legittima.

L’art. 17 della Costituzione stabilisce, poi, che “i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi” (primo comma), che “per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso” (secondo comma) e, infine, al terzo comma, che “delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica”.

Nel caso sottoposto alla nostra attenzione, le iniziative da Voi promosse prevedono la “manifestazione del pensiero” sopra indicata (la protesta contro il degrado, l’abbandono, ecc.) prevalentemente in

Avv. Rosario Salonia  
Avv. Fabio Massimo Cozzolino  
Avv. Tiziana Cozzolino  
Avv. Stefano Taddei  
Avv. Cristina Petrucci  
Avv. Maria Sturdà  
Avv. Annalisa Barbera  
Avv. Gianluca Veronesi  
Avv. Alessandro Ghittoni  
Avv. Enrico Sales  
Avv. Guido Palombi  
Avv. Giuseppe Massaro  
Avv. Federica Paganini  
Avv. Roberta Cerullo  
Avv. Valentina Salonia  
Avv. Marco Craia  
Avv. Carmine Di Mambro  
Avv. Jacopo Ierussi  
Dott.ssa Valentina Besutti  
Dott. Sebastiano Cordaro  
Dott. Dante Cucchi  
Dott. Damiano Papagna

OF COUNSEL

Prof. Avv. Francesco Vassalli  
Prof. Alessandro Brignone  
Avv. Riccardo Olivo  
Avv. Giorgio Perroni  
Avv. Federica Di Mario

00197 Roma  
Largo L. Fregoli 8  
Tel. 06 8075580  
Fax 06 8075655  
roma@saloniassociati.it

20122 Milano  
Via Visconti di Modrone 21  
Tel 02 76318308  
Fax 02 76318034  
milano@saloniassociati.it

saloniassociati.com



Pag. 2

“luoghi pubblici”, nonché l'utilizzo di nastri di plastica di colore giallo/nero da apporre a edifici, opere pubbliche o monumenti in condizioni di degrado, di abbandono ecc., per segnalare la loro condizione all'opinione pubblica, con lo scopo di sollecitare interventi di ripristino e riqualificazione.

Mentre non ci sembra necessario dilungarci in ordine al diritto di manifestare il proprio pensiero, anche critico, un cenno merita il profilo relativo al preavviso da dare alla pubblica autorità per segnalare che si svolgerà, nei luoghi da Voi prescelti, una manifestazione. Ai sensi dell'art. 18 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, in seguito T.U.L.P.S.), “i promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al questore”<sup>1</sup>.

Il comma 3 dell'articolo richiamato stabilisce, inoltre, che “i contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da euro 103 a 413. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola”<sup>2</sup>. Il questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione. Coloro che contravvengono al “divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 206 a 413. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola”.

§ § § § §

---

<sup>1</sup> Per comodità, si indica di seguito il link al sito della Polizia di Stato dove è pubblicato il modulo per dare il preavviso: <https://www.poliziadistato.it/statics/43/mod95.pdf>. Nel modulo è previsto uno spazio per l'indicazione dei motivi della manifestazione. Si consiglia di indicare, oltre alle finalità della protesta, anche le sue modalità, indicando, sinteticamente, che saranno “apposti nastri di colore giallo/nero sugli edifici, sulle opere e sugli altri beni immobili in stato di degrado per i quali sono urgenti lavori di manutenzione e ripristino”.

<sup>2</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 10 giugno 1970, n. 90, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma in esame nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso previsto dal primo comma. Successivamente, la Corte costituzionale, con sentenza 10 maggio 1979, n. 11, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma medesimo, nella parte in cui prevede la incriminazione contravvenzionale di coloro che prendono la parola in riunione in luogo pubblico essendo a conoscenza della omissione di preavviso previsto nel primo comma.



Tanto premesso, una volta che si tengano presenti, da un lato, i limiti alla manifestazione del pensiero e, dall'altro, l'obbligo del preavviso, il rischio di una reazione da parte delle forze dell'ordine o della magistratura alle iniziative che, localmente, dovessero essere promosse dall'ANCE, sembra piuttosto basso.

Date le caratteristiche del materiale che sarà utilizzato (i nastri giallo/neri), non sembra a chi scrive che possa essere integrata la fattispecie del "deturpamento o imbrattamento di cose altrui" (art. 639, cod. pen., punita con la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 300 a 1.000 euro), il cui elemento oggettivo consiste in una "alterazione della cosa tale da renderla sudicia e disarmonica con pregiudizio dell'estetica e della pulizia della stessa".

L'apposizione dei nastri è reversibile e non ha la capacità di sporcare o insudiciare il bene immobile sui cui essi sono apposti, avendo il diverso scopo (il cd. elemento soggettivo) di segnalare un difetto dell'azione pubblica.

Più probabile è che si possa contestare a chi apporrà i nastri la contravvenzione di cui all'art. 663, cod. pen.

Tale disposizione prevede, infatti, che "chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, vende o distribuisce o mette comunque in circolazione scritti o disegni, senza avere ottenuto l'autorizzazione richiesta dalla legge, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 51 euro a 309 euro". Alla stessa sanzione, prosegue la disposizione richiamata, soggiace chiunque, senza autorizzazione dell'Autorità competente (i Comuni, dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 113, T.U.L.P.S.) o senza osservarne le prescrizioni, in un luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico, affigge scritti o disegni (e i nastri potrebbero essere considerati tali), o fa uso di mezzi luminosi o acustici per comunicazioni al pubblico, o comunque colloca iscrizioni o disegni. La violazione di tali precetti è punita con la **sanzione amministrativa pecuniaria da 51 euro a 309 euro.**

Su questo versante, come detto, la norma codicistica consente a Comuni e Province di adottare appositi regolamenti in materia. Occorrerà, pertanto, che le Vostre associazioni territoriali si informino localmente sui regolamenti in vigore.



Pag. 4

In caso di loro violazione andrà applicato anche l'art. 7-*bis* del D. Lgs. n. 267/2000: tale disposizione, rubricata "Sanzioni amministrative", precisa che, salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la **sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro**. Tale sanzione amministrativa, precisa il comma 2-*bis*, si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.

Sembra ben difficile che le autorità locali, sebbene destinatarie di specifiche richieste, autorizzino espressamente l'apposizione dei nastri di plastica. Così, data la scarsa gravità delle sanzioni previste, appare, forse, preferibile svolgere la manifestazione, darne ampia documentazione fotografica e, qualora sopraggiunga la Polizia locale o altra forza pubblica a elevare la contravvenzione sopra indicata, provvedere alla rimozione dei nastri di plastica e degli altri materiali utilizzati per la manifestazione e, eventualmente, se richiesto, provvedere al suo pagamento.

Si resta a disposizione per ogni chiarimento e si inviano i migliori saluti.

Prof. Alessandro Brignone