CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **11/1968** (ECLI:IT:COST:1968:11)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **BONIFACIO**
Udienza Pubblica del **14/02/1968**; Decisione del **21/03/1968**
Deposito del **23/03/1968**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **2748 2749 2750 2751 2752**
Atti decisi:

N. 11

SENTENZA 21 MARZO 1968

Deposito in cancelleria: 23 marzo 1968.

Pubblicazione in "Gazz. Uff.le" n. 84 del 30 marzo 1968.

Pres. SANDULLI - Rel. BONIFACIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. CIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 24, 28 cpv., 29, 33, 34, 35, 45, 46,

47, 51, lett. c e d, 54, 55, 63, terzo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (ordinamento della professione di giornalista), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 7 febbraio 1967 dal Tribunale di Torino sul ricorso di Ricciardi Maria, iscritta al n. 135 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 190 del 29 luglio 1967;

2) ordinanza emessa il 5 giugno 1967 dal pretore di Catania nel procedimento penale a carico di Settinori Giuseppe e Longhitano Giuseppe, iscritta al n. 210 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 271 del 28 ottobre 1967.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e di costituzione di Lenghitano Giuseppe e dell'Ordine del giornalisti di Sicilia;

udita nell'udienza pubblica del 14 febbraio 1968 la relazione del Giudice Francesco Paolo Bonifacio;

uditi gli avvocati Arturo Carlo Jemolo e Paolo Barile, per Longhitano Giuseppe, gli avvocati Massimo Severo Giannini e Nino Gaeta, per l'Ordine del giornalisti di Sicilia, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Piero Peronaci, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza del 5 giugno 1967, emessa nel procedimento penale a carico di Giuseppe Settineri e Giuseppe Longhitano, il pretore di Catania ha sollevato varie questioni di legittimità costituzionali concernenti numerose disposizioni della legge 3 febbraio 1963, n. 69, relativa all'ordinamento della professione di giornalista.

Dopo aver osservato che nel giudizio innanzi a lui pendente vanno applicate norme che, imponendo l'iscrizione obbligatoria nell'albo, costituiscono una limitazione assoluta della libertà di stampa e dopo aver messo in evidenza che la sopravvenuta amnistia del reato ascritto agli imputati non esclude la rilevanza della questione sulla legittimità costituzionale delle norme che lo configurano, il pretore enuncia le ragioni che gli fanno ritenere non manifestamente infondati i dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni impugnate e che possono così riassumersi:

1) l'art. 29 della legge condiziona l'iscrizione nell'elenco del professionisti alla previa iscrizione nel registro del praticanti ed all'esercizio continuativo della pratica per almeno 18 mesi: con il che la possibilità di intraprendere l'attività giornalistica viene fatta dipendere dalla completa discrezionalità - artt. 33 e 34 - degli editori, del direttori del giornali e, attraverso l'Ordine, del giornalisti già iscritti;

2) l'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti - art. 35 - è condizionata alla dimostrazione di aver svolto attività retribuita per almeno due anni, alla certificazione del direttori delle pubblicazioni ed alla valutazione del singoli Consigli dell'Ordine: e ciò col pericolo di una possibile forma di censura ideologica.

A proposito di queste prime due censure il pretore, rilevato che alla discrezionalità altrui le suddette norme rimettono la possibilità di esercitare un diritto di libertà costituzionalmente garantito e da valutare anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione, esclude ogni possibilità di raffronto tra l'istituzione dell'albo del giornalisti e gli albi relativi ad altre attività professionali che non riguardano l'esercizio di diritti pubblici soggettivi, ed osserva che la libertà di manifestare il proprio pensiero non tollera limitazioni che non trovino fondamento

negli stessi principi costituzionali;

3) gli artt. 46 e 47, nelle parti in cui prescrivono l'obbligo di iscrizione all'albo per i direttori e i vice direttori responsabili dei quotidiani, dei periodici e delle agenzie contrastano sia con l'art. 21 che con gli artt. 18, 19 e 33 della Costituzione, perché possono compromettere la libertà di stampa, la libertà religiosa, la libertà di associazione e la libertà della cultura;

4) l'art. 36 condiziona l'iscrizione di uno straniero ad un trattamento di reciprocità, laddove l'art. 21 della Costituzione garantisce a "tutti" la libera manifestazione del pensiero; ed inoltre la limitazione dell'iscrizione - v. art. 33 reg. - a chi abbia esercitato la professione in conformità alle leggi dello Stato di appartenenza soffoca la libera voce di chi è cittadino di un paese che non conosca la libertà di stampa;

5) l'art. 63, comma terzo, prevede la partecipazione di giornalisti designati dal Consiglio dell'ordine ai collegi giudiziari di primo e secondo grado, ma, in quanto non prevede le garanzie necessarie ad assicurarne l'indipendenza, viola l'art. 108 della Costituzione;

6) la struttura di corporazione chiusa, propria dell'Ordine, fa apparire costituzionalmente illegittimi: a) l'art. 28 (v. anche art. 32 reg.), che affida alla decisione irrevocabile del Consiglio la valutazione della natura delle pubblicazioni a carattere tecnico, professionale e scientifico; b) l'art. 47, comma primo, che attribuisce al Consiglio il compito di accertare se determinate pubblicazioni siano organi di partiti o di movimenti politici o di organizzazioni sindacali, e ciò col pericolo che siano limitati i diritti riconosciuti dagli artt. 39 e 49 della Costituzione; c) gli artt. 51, c e d, 54 e 55, relativi alla sospensione ed alla radiazione, perché queste misure colpiscono non solo il singolo, ma anche il periodico, al quale vien meno uno del requisiti richiesti per la registrazione; d) l'art. 24, che attribuisce al Ministro di grazia e giustizia poteri che possono incidere sulla libertà di stampa.

L'ordinanza mette in evidenza che, pur essendo strettamente rilevanti per il giudizio in corso solo le questioni relative agli artt. 45, 29, 33, 34 e 35, vengono rimesse alla Corte anche le altre disposizioni di cui si è fatto cenno perché la Corte ne pronunzi la caducazione in forza dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Il pretore conclude col rilievo che molte delle norme impugnate non sarebbero forse incostituzionali se l'alto non avesse carattere di obbligatorietà, e a tal proposito ricorda sia le norme fasciste che proprio attraverso la regolamentazione dell'attività giornalistica attentarono alla libertà di stampa, sia le opinioni nettamente contrarie all'istituzione dell'albo espresse, durante la Costituente e dopo, da eminenti personalità del mondo democratico.

2. - L'ordinanza, regolarmente notificata alle parti, al pubblico ministero ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 271 del 28 ottobre 1967.

Nel presente giudizio si sono costituiti il sig. Giuseppe Longhitano, l'Ordine del giornalisti di Sicilia ed il Presidente del Consiglio dei Ministri.

La difesa del Longhitano, dopo aver rilevato che l'attività svolta dal giornalista professionista è in sostanza attività di lavoro subordinato e che perciò la legge in esame applica la normativa generale concepita per i liberi professionisti a persone che a tale categoria non appartengono, denuncia il pieno contrasto fra la legge che riserva l'attività giornalistica solo a chi sia iscritto in un albo ed il principio costituzionale che a tutti garantisce il diritto di manifestare il proprio pensiero con lo scritto o con ogni altro mezzo di diffusione e, dunque, anche attraverso il giornale, che è il più antico e più usato strumento di propaganda delle idee: contrasto ancor più evidente se si considera che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni, mentre la legge consente la redazione del giornale solo a chi abbia ricevuto il crisma di un apparato in vario modo agganciato ad organi statali. Né varrebbe, secondo la

difesa, far richiamo a norme le quali impongono prove di capacità per l'esercizio di determinate attività, perché esse presuppongono la necessità di accertare doti tecniche a tutela di interessi del terzi, laddove pretendere che il giornale sia ben fatto significa imprimergli un carattere di ufficiosità: il giornalismo si avvicina all'arte e non tollera altro giudizio che quello del pubblico del lettori, men che mai un giudizio (ad es. perfino sull'obbligo del rispetto della verità sostanziale del fatti) che l'art. 2 finisce con l'affidare addirittura ai Tribunali dello Stato. La legge, continua la difesa, può divenire, ad un primo avvento di governo autoritario, pericoloso mezzo di pressione e contrasta altresì con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, perché, pretendendo titoli di cultura, impedisce a soggetti che non li posseggano o non possano sottoporsi alla pratica, di dar vita ad un giornale; con gli artt. 18, 19, 39 e 49 della Costituzione perché la pubblicazione di un giornale può essere il fine di un'associazione, può servire allo scopo di promuovere un risveglio religioso, può avere finalità sindacali o politiche; con l'art. 33 perché il campo prossimo al giornalismo è quello della cultura e dell'arte; infine con l'art. 108 della Costituzione perché è la maggioranza del Consiglio dell'ordine, che quasi sempre ha colorazione politica, a designare i componenti del collegio giudicante e perché questa designazione è fatta dallo stesso organo contro le cui deliberazioni si ricorre.

Tutte queste ragioni - così conclude la difesa - dimostrano l'incostituzionalità della legge, ma non pregiudicano la possibilità di contratti collettivi di categoria e anche di leggi che in materia di concorsi, di previdenza ecc. dovessero operare distinzioni tra categorie e categorie di giornalisti, secondo il criterio dell'importanza del giornale, dell'intensità di opera prestatavi e così via.

3. - Opposte sono le conclusioni alle quali perviene la difesa dell'Ordine del giornalisti di Sicilia (atto di deduzioni depositato il 16 novembre 1967) la quale, dopo una breve ricostruzione delle circostanze di fatto che diedero origine al processo di merito, osserva che lo stesso pretore ha dichiarato irrilevanti le questioni concernenti alcuni articoli della legge sicché l'oggetto del giudizio di costituzionalità, in base ai principi, deve riguardare solo gli artt. 45, 29, 33, 34 e 35 in riferimento agli artt. 21 e 3 della Costituzione. Ciò premesso, la difesa contesta la fondatezza dei dubbi prospettati dal giudice a quo: ed infatti, a suo avviso, è da escludere che da parte degli editori, dei direttori e degli stessi Ordini possa essere esercitata una qualsiasi discrezionalità in ordine ai vari momenti del procedimento di iscrizione nell'albo; è certo che tutti i giornali ospitano scritti di non giornalisti, e la stessa legge, disponendo che chi chiede di essere incluso nell'elenco del pubblicisti esibisca giornali e periodici contenenti suoi scritti, conferma che è ben possibile esprimere il proprio pensiero attraverso i giornali senza avere qualifiche professionali; in definitiva la legge impugnata è congegnata in modo da salvaguardare rigorosamente la libertà ed ha a solo fine la tutela del giornalista contro l'imprenditore, affidata ad un ordine a struttura democratica.

La difesa dell'Ordine, per completezza di esposizione, esamina anche le altre questioni che, per quanto in precedenza esposto, a suo parere, devono essere ritenute irrilevanti. In particolare essa sostiene: a) gli artt. 46 e 47 sono incensurabili, perché se sul direttore e vice direttore gravano particolari responsabilità, non si può non richiedere che tali cariche siano ricoperte da persone qualificate attraverso l'iscrizione nell'albo; b) la disciplina relativa all'iscrizione del giornalista straniero è infondata, perché l'iscrizione in un elenco non viola la libertà di manifestazione del pensiero; c) la particolare composizione dei collegi giudicanti di primo e secondo grado è legittimà alla stregua della stessa giurisprudenza di questa Corte che si è già occupata di collegi aventi quali componenti soggetti estranei alla magistratura; d) il giudizio del Consiglio sulla natura tecnica, professionale o scientifica di pubblicazioni non è libero, ma ha il carattere di discrezionalità tecnica; e) per quanto concerne le eccezioni stabilite per i periodici di partito politico o di sindacato, si tratta di una circostanza obbiettiva che qualunque giudice può accertare; f) che la sospensione o radiazione dall'albo del direttore di giornali faccia venir meno uno dei requisiti richiesti per la registrazione del periodico è cosa del tutto logica e inevitabile; g) i poteri conferiti al Ministro sono gli stessi che spettano nei

confronti di qualsiasi ordine professionale e non si vede quale norma costituzionale sia violata. La difesa conclude chiedendo che tutte le questioni sollevate dal pretore vengano dichiarate non fondate.

4. - Secondo l'Avvocatura dello Stato - v. atto di deduzioni depositato il 17 novembre 1967 - la stessa civiltà contemporanea, allargando l'orizzonte sul quale la collettività porta la sua attenzione e accrescendo le possibilità tecniche dell'informazione, imprime all'attività giornalistica uno spiccato carattere di professionalità che non poteva lasciare insensibile il legislatore. In questa premessa va inquadrata la legge in esame, che non appare in contrasto con la Costituzione. Già la Corte, infatti, ha riconosciuto (sent. n. 38 del 1961) che il legislatore ha potestà di stabilire adeguata disciplina all'esercizio della manifestazione del pensiero attraverso la stampa, ed è da escludere che l'art. 21 della Costituzione richieda che il diritto ivi consacrato debba necessariamente esercitarsi attraverso la professione di giornalista. La legge in esame non nega che chi non voglia intraprendere la professione giornalistica possa limitarsi ad un'attività giornalistica occasionale, e di conseguenza è erroneo ritenere che per poter manifestare il proprio pensiero sia indispensabile esercitare la professione di giornalista: sicché la questione di costituzionalità è totalmente infondata. Tale essa appare anche per quanto riguarda le norme che disciplinano le modalità dell'iscrizione, tutte intese all'accertamento di requisiti che hanno natura specializzante: e non è dato vedere come la conoscenza delle cognizioni richiesta dalla legge nonché l'esercizio della pratica o l'esibizione di scritti possano in qualche modo limitare la libertà del soggetto. Circa le altre questioni sollevate dal pretore, anche l'Avvocatura mette in evidenza che la stessa ordinanza le dichiara irrilevanti: esse comunque sono infondate perché le disposizioni impugnate sono tutte in armonia con le caratteristiche proprie di un albo professionale e coi poteri di autogoverno dell'Ordine, il cui esercizio è sempre sindacabile in via giurisdizionale.

5. - Tutte le parti hanno depositato memorie illustrative delle tesi già sostenute negli atti di costituzione.

La difesa del Longhitano sottolinea, anzitutto, il contrasto fra l'albo dei giornalisti, disciplinato dalla legge impugnata, col sistema generale degli albi professionali: i giornalisti, infatti, non sono liberi professionisti, ma impiegati; la disciplina delle classi professionali in ordini o collegi ha sempre lo scopo di tutelare un interesse sociale, e presuppone che già ci sia una delimitazione degli appartenenti alla categoria attraverso la qualificazione di un titolo di studio, laddove, come è logico, l'ordine dei giornalisti prescinde da tale requisito; gli ordini non sono creati per perseguire interessi sindacali, sicché lo scopo attribuito alla legge, e, cioè, la tutela della categoria, è insussistente, come è dimostrato dalla concomitante presenza di contratti collettivi stipulati dalle associazioni. Dopo aver definito come atto di ammissione l'iscrizione nell'albo, la difesa osserva che rilevante ai fini della valutazione della violazione dell'art. 21 della Costituzione è il controllo amministrativo che si svolge nei confronti del giornalisti al momento dell'ammissione (artt. 31, 34, 35), nel corso dell'esercizio professionale (procedimento disciplinare in relazione a fatti non conformi al decoro ed alla dignità; azione giudiziaria ex art. 63 ma con collegi integrati da un giornalista professionista e da un pubblicista) ed esercitato anche dal Ministro della giustizia. Fatta questa ampia premessa, la memoria prosegue affermando che la disciplina dell'albo del giornalisti affievolisce il diritto soggettivo perfetto nascente dell'art. 21 della Costituzione, e ciò a causa del conferimento di una potestà discrezionale che dà luogo anche a disparità di trattamento: richiamando quanto già detto, la difesa conduce un analitico esame delle norme che tale discrezionalità affidano all'ordine e conclude che siffatto regime integra una prima violazione degli artt. 21 e 3 della Costituzione, dalla quale deriva la illegittimità non solo di singole norme ma dell'intera legge: tuttavia anche le ulteriori censure mosse dall'ordinanza di rimessione ad altre disposizioni del provvedimento sono pienamente fondate.

Ad avviso della difesa dell'Ordine del giornalisti di Sicilia invece, la tesi della incostituzionalità della legge non poggia su alcuna argomentazione giuridica, ma nasce dalla

confusione fra due fenomeni nettamente distinti, vale a dire l'esercizio della professione giornalistica e la libertà di manifestazione del pensiero a mezzo della collaborazione a giornali. Quest'ultima è e può essere esercitata da chiunque, come è dimostrato dalla realtà dei fatti che trova pieno riscontro nelle norme in esame: l'art. 35 della legge infatti presuppone ovviamente la possibilità di collaborazione giornalistica, regolarmente retribuita, da parte di chi giornalista non è. Ciò è sufficiente, secondo la difesa, a dimostrare che la legge non pone alcuno ostacolo a chi voglia scrivere sui giornali e non viola la libertà sancita dall'art. 21 della Costituzione: tuttavia va anche aggiunto che la tesi avversaria, secondo la quale non si potrebbe rinvenire giustificazione alcuna all'istituzione dell'Ordine del giornalisti, è inesatta perché non tiene conto della mutata realtà in cui gli ordini professionali oggi si muovono, portandoli ad interessarsi sempre più ai professionisti impiegati. L'Ordine del giornalisti si inserisce in questa problematica contemporanea, regola una realtà assai complessa, e la sua istituzione - che, tuttavia, non impone la iscrizione nell'albo quale presupposto della collaborazione ai giornali - risponde all'esigenza di apprestare una garanzia di serietà di preparazione professionale, attua una tutela della professione, garantisce i giornalisti nei confronti delle imprese.

L'Avvocatura dello Stato a sua volta richiama le trasformazioni sociali che giustificano il carattere di professionalità del giornalismo e mette in evidenza che la legge non impone affatto l'esercizio della professione a chi voglia manifestare il proprio pensiero a mezzo della stampa: l'eventualità che il giornale rifiuti di ospitare scritti di un non giornalista è irrilevante, perché anche il giornalista professionista può non ottenere di essere assunto presso un giornale. Quanto alle norme ritenute dallo stesso pretore irrilevanti, l'Avvocatura osserva che l'ordinanza invoca l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non a proposito, perché tale disposizione può essere applicabile solo nei limiti dell'impugnazione e non nel caso di questioni costituzionali totalmente diverse.

6. - Nel corso di un procedimento civile, promosso dalla signora Maria Ricciardi Cuniberti per impugnare la deliberazione del 22 settembre 1966 con la quale il Consiglio nazionale dell'ordine del giornalisti aveva respinto il suo ricorso avverso il provvedimento di cancellazione dall'albo emanato dal Consiglio interregionale Piemonte - Valle d'Aosta, il Tribunale di Torino ha sollevato di ufficio una questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma terzo, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, in riferimento agli artt. 102, secondo comma, e 108 cpv. della Costituzione.

L'ordinanza, affermata la rilevanza della questione, osserva che l'ordinamento costituzionale, ispirato al principio dell'unità della giurisdizione, autorizza le sezioni specializzate, ma solo a patto che queste non si trasformino in veri e propri giudici speciali: ipotesi che si verifica quando vien meno l'indipendenza del membri laici del collegio. Dopo aver richiamato i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 108 del 1962 relativa alle sezioni specializzate agrarie, il Tribunale di Torino rileva che nella norma in esame - la quale prevede l'integrazione del collegio con la partecipazione di un giornalista e di un pubblicista nominati in numero doppio dal Presidente della Corte di appello su designazione del Consiglio nazionale dell'ordine - si riscontrano le stesse deficienze che in quella occasione la Corte ritenne costituissero motivo di illegittimità costituzionale: da una parte, infatti, manca una sufficiente specificazione del requisiti di idoneità e capacità del membro laico, tale non potendo ritenersi la mera qualifica di giornalista; dall'altra non viene assicurata la necessaria indipendenza nei confronti dell'organizzazione di provenienza, né la norma accenna ai casi di ricusazione o di astensione o a quelli di sostituzioni e supplenza, con la conseguente impossibilità di dare applicazione agli artt. 51 e 52 del Codice di procedura civile.

7. - L'ordinanza, emessa il 7 febbraio 1967, ritualmente notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 190 del 29 luglio 1967.

Nel precedente giudizio si è costituita - atto depositato l'8 maggio 1967 - la sola Avvocatura dello Stato in rappresentanza e difesa del Presidente del Consiglio.

Nelle deduzioni ed in una successiva memoria essa sostiene che proprio alla stregua della giurisprudenza di questa Corte - sent. n. 76 del 1961 e n. 108 del 1962 - la questione sollevata dal Tribunale di Torino appare non fondata: ed infatti, nella specie, l'idoneità del membro laico è inerente alla stessa appartenenza alla categoria professionale disciplinata per legge dall'Ordine e l'indipendenza - che nelle norme costituzionali sembra peraltro doversi riferire all'indipendenza "esterna" - è assicurata pienamente perché, una volta nominati, gli esperti sono sottratti ad ogni ingerenza dell'Ordine. L'Avvocatura conclude osservando che il Consiglio nazionale, su designazione del quale la nomina viene effettuata, non ha alcun potere né sul professionista né sull'Ordine regionale al quale questo è iscritto; la nomina in numero doppio assicura, infine, l'osservanza del principio della precostituzione del giudice e l'applicazione degli istituti dell'astensione e della ricusazione.

8. - Nell'udienza pubblica i difensori delle parti hanno ampiamente illustrato le rispettive tesi e conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - Le ordinanze del pretore di Catania e del Tribunale di Torino propongono questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni contenute tutte nella legge 3 febbraio 1963, n. 69, e pertanto i relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Il pretore di Catania esplicitamente afferma che rilevanti per la decisione della causa innanzi a lui pendente sono solo le questioni riguardanti gli artt. 45, 29, 33, 34 e 35, che vengono impugnati in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione. Egli ritiene, tuttavia, di poter sottoporre al controllo della Corte, in forza dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, numerose altre disposizioni della stessa legge, e precisamente gli artt. 46, 47 e 63, terzo comma, 28 cpv., 51, lett. c e d, 54, 55 e 24.

Questo secondo gruppo di questioni - formulate anche in rapporto a norme costituzionali diverse da quelle in relazione alle quali vengono denunziati gli articoli ritenuti rilevanti - non può formare oggetto del presente giudizio. Ed infatti la norma procedurale invocata dal pretore attribuisce solo alla Corte costituzionale la competenza ad accertare ed a dichiarare se e quali disposizioni legislative siano illegittime a causa dell'annullamento di quelle ritualmente sottoposte al suo esame, ma non consente affatto che il giudice a quo estenda l'impugnativa al di là delle norme applicabili alla controversia e proponga in questa guisa - contro il disposto dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - questioni del tutto irrilevanti per la decisione del giudizio principale.

Da ciò consegue che l'esame della Corte deve essere portato esclusivamente sugli artt. 45, 29, 33, 34 e 35 della legge, nonché sull'art. 63, terzo comma, che forma oggetto della questione sollevata dal Tribunale di Torino. Va peraltro aggiunto che il contenuto di altre disposizioni della legge sarà tenuto presente dalla Corte, come innanzi si dirà, in funzione di una compiuta valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 45.

3. - La legge 3 febbraio 1963, n. 69, ha istituito l'Ordine del giornalisti, gli ha affidato la tenuta dell'albo, ne ha disciplinato la struttura e il funzionamento: l'art. 45 ha condizionato all'iscrizione nell'albo l'uso del titolo e l'esercizio della professione di giornalista, sanzionando penalmente i corrispondenti divieti a norma degli artt. 348 e 498 del Codice penale.

Non spetta alla Corte valutare l'opportunità della creazione dell'Ordine, perché l'apprezzamento delle ragioni di pubblico interesse che possano giustificarlo appartiene alla sfera di discrezionalità riservata al legislatore. Compete invece alla Corte accertare se la riserva della professione giornalistica ai soli iscritti all'Ordine ed il modo in cui la legge ha disciplinato il regime dell'albo comportino la violazione del principio costituzionale - art. 21 - che a tutti riconosce il "diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione": un diritto, come altre volte è stato detto (cfr. sent. n. 9 del 1965), coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione, inconciliabile con qualsiasi disciplina che direttamente o indirettamente apra la via a pericolosi attentati, e di fronte al quale non v'è pubblico interesse che possa giustificare limitazioni che non siano consentite dalla stessa Carta costituzionale.

4. - Ciò posto, la Corte osserva che per un'esatta valutazione del fondamento della questione sottoposta al suo esame occorre tener presente che la legge impugnata, realizzando un proposito espresso fin dal 1944 dal legislatore democratico (art. 1 del D.L. Lt. 23 ottobre 1944, n. 302), disciplina l'esercizio professionale giornalistico e non l'uso del giornale come mezzo della libera manifestazione del pensiero: sicché è esatto quanto sostengono sia la difesa dell'Ordine di Sicilia sia l'Avvocatura dello Stato, che essa non tocca il diritto che a "tutti" l'art. 21 della Costituzione riconosce. Questo sarebbe certo violato se solo gli iscritti all'albo fossero legittimati a scrivere sui giornali, ma è da escludere che una siffatta conseguenza derivi dalla legge. Ne costituisce riprova, oltre l'oggetto stesso del provvedimento, l'esplicita disposizione contenuta nell'art. 35: il quale, in quanto subordina l'iscrizione nell'elenco del pubblicisti alla prova che il soggetto interessato abbia svolto un'"attività pubblicistica regolarmente retribuita per almeno due anni", dimostra che la stessa legge considera pienamente lecita anche la collaborazione ai giornali che non sia né occasionale né gratuita. Senza che ci sia bisogno di affrontare questioni di interpretazione non essenziali per la presente decisione, appare certo che l'art. 35 circoscrive la portata del divieto sancito nell'art. 45, limita l'estensione dell'obbligo di iscrizione all'albo e, in definitiva, conferma che l'appartenenza all'Ordine non è condizione necessaria per lo svolgimento di un'attività giornalistica che non abbia la rigorosa caratteristica della professionalità.

5. - Questa conclusione, tuttavia, non esaurisce la questione sottoposta alla Corte. L'esperienza dimostra che il giornalismo, se si alimenta anche del contributo di chi ad esso non si dedica professionalmente, vive soprattutto attraverso l'opera quotidiana del professionisti. Alla loro libertà si connette, in un unico destino, la libertà della stampa periodica, che a sua volta è condizione essenziale di quel libero confronto di idee nel quale la democrazia affonda le sue radici vitali. E nessuno può negare che una legge la quale, pur lasciando integro il diritto di tutti di esprimere il proprio pensiero attraverso il giornale, ponesse ostacoli o discriminazioni all'accesso alla professione giornalistica ovvero sottoponesse i professionisti a misure limitative o coercitive della loro libertà, porterebbe un grave e pericoloso attentato all'art. 21 della Costituzione.

Sotto questo secondo profilo della questione, che di certo è il più delicato, la Corte deve in primo luogo accertare se l'istituzione stessa di un Ordine giornalistico e l'obbligatorietà della iscrizione nell'albo non costituiscano di per sé una violazione della sfera di libertà di chi al giornalismo voglia professionalmente dedicarsi.

La Corte ritiene che a tale interrogativo si debba dare una risposta negativa.

Chi tenga presente il complesso mondo della stampa nel quale il giornalista si trova ad operare o consideri che il carattere privato delle imprese editoriali ne condiziona le possibilità di lavoro, non può sottovalutare il rischio al quale è esposto la sua libertà né può negare la necessità di misure e di strumenti a salvaguardarla.

Per la decisione della presente questione - alla quale, per quanto si è detto al n. 3, resta

estranea la rilevanza degli ulteriori profili di pubblico interesse (fra i quali quello inerente all'osservanza del canoni della deontologia professionale) soddisfatti dalla legge - è in vista di tale finalità che va valutata la funzione che l'Ordine può svolgere. Il fatto che il giornalista esplica la sua attività divenendo parte di un rapporto di lavoro subordinato non rivela la superfluità di un apparato che secondo l'avviso della difesa del Longhitano si giustificherebbe solo in presenza di una libera professione, tale il senso tradizionale. Quella circostanza, al contrario, mette in risalto l'opportunità che i giornalisti vengano associati in un organismo che, nei confronti del contrapposto potere economico del datori di lavoro, possa contribuire a garantire il rispetto della loro personalità e, quindi, della loro libertà: compito, questo, che supera di gran lunga la tutela sindacale del diritti della categoria e che perciò può essere assolto solo da un Ordine a struttura democratica che con i suoi poteri di ente pubblico vigili, nei confronti di tutti e nell'interesse della collettività, sulla rigorosa osservanza di quella dignità professionale che si traduce, anzitutto e soprattutto, nel non abdicare mai alla libertà di informazione e di critica e nel non cedere a sollecitazioni che possano comprometterla.

Si deve tuttavia ribadire che questa conclusione positiva è valida solo se le norme che disciplinano l'Ordine assicurino a tutti il diritto di accedervi e non attribuiscano ai suoi organi poteri di tale ampiezza da costituire minaccia alla libertà dei soggetti. E in questa ulteriore direzione va ora rivolta l'indagine affidata alla Corte.

6 - Il divieto posto nell'art. 45, come si è detto, condiziona all'iscrizione nell'albo il legittimo esercizio della professione giornalistica, ed esso, a causa del disposto contenuto nell'art. 36, si risolve in un divieto assoluto per gli stranieri che siano cittadini di uno Stato che non pratichi il trattamento di reciprocità. Da ciò scaturisce la necessità di accertare se esso non sia in contrasto con l'art. 21 della Costituzione che a tutti, e non ai soli cittadini, garantisce il fondamentale diritto di esprimere liberamente e con ogni mezzo il proprio pensiero.

La Corte - anche richiamando quanto esposto al n. 4 - ritiene che, in sé considerato, il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente stabilito, e ciò perché è ragionevole che in tanto lo straniero sia ammesso ad un'attività lavorativa in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene. Questa giustificazione, però, non può estendersi all'ipotesi dello straniero che sia cittadino di uno Stato che non garantisca l'effettivo esercizio delle libertà democratiche e, quindi, della più eminente manifestazione di queste. In tal caso, atteso che ad un regime siffatto può essere connaturale l'esclusione del non cittadino dalla professione giornalistica, il presupposto di reciprocità rischia di tradursi in una grave menomazione della libertà di quei soggetti ai quali la Costituzione - art. 10, terzo comma - ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo status civitatis.

Limitatamente a questa parte, dunque, l'art. 45 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

7. - Passando all'esame delle norme che disciplinano l'accesso all'albo, devono essere presi in considerazione gli artt. 29, 33, 34 e 35 della legge, che formano oggetto dell'impugnativa ritualmente proposta dal pretore di Catania.

Ad avviso della Corte, i dubbi di costituzionalità manifestati dal giudice a quo non appaiono fondati.

L'art. 29 richiede per l'iscrizione nell'elenco del professionisti, fra l'altro, l'iscrizione nel registro del praticanti e l'esercizio della pratica per almeno diciotto mesi: dal combinato disposto di questa norma e degli artt. 33 e 34 discende, secondo il pretore, che l'accesso al registro del praticanti e, mediatamente, all'albo è rimesso alla completa discrezionalità degli editori, del direttori e degli altri giornalisti già iscritti. La Corte osserva che, se è vero che ove

il soggetto interessato non trovi un giornale che lo assuma come praticante egli non potrà mai intraprendere la carriera giornalistica, è altrettanto vero che neppure il giornalista iscritto può svolgere la sua attività professionale se non trova un editore disposto ad assumerlo: il che dimostra che ci si trova di fronte a conseguenze che non derivano dalla legge in esame, ma dalla struttura privatistica delle imprese editoriali, nell'ambito della quale la non discriminazione può essere assicurata soltanto dalla concorrenza della molteplicità delle iniziative giornalistiche.

Neppure può dirsi che il secondo comma dell'art. 34, in quanto richiede che lo svolgimento della pratica sia comprovata da una dichiarazione motivata del direttore del giornale, all'arbitrio di questi rimetta la valutazione di un presupposto per l'iscrizione nell'elenco del giornalisti. In effetti, poiché non risulta che l'Ordine abbia il potere di esprimere un giudizio di ammissibilità basato sull'apprezzamento del modo in cui l'interessato ha esercitato la pratica, si deve concludere che la motivazione del direttore deve avere ad oggetto solo gli elementi formali del rapporto (durata, continuità) e non può mai tradursi in un sindacato sul pensiero espresso dal praticante.

Non si vede, infine, in che modo il Consiglio dell'Ordine possa esercitare poteri arbitrari in ordine all'iscrizione nell'albo: chiamato a verificare la sussistenza di elementi tassativamente indicati dalla legge ed a prendere atto del giudizio positivo delle prove di esame predisposte per un accertamento tecnico, il Consiglio non può neppure liberamente valutare la buona condotta (art. 31, secondo comma) del richiedente, ma deve accertarla sulla base di fatti, secondo canoni elaborati in base ad una consolidata tradizione e con l'esclusione di ogni apprezzamento di atteggiamenti che costituiscano estrinsecazione delle libertà garantite dalla Costituzione. Val la pena di aggiungere che la legge impone che i provvedimenti di rigetto della domanda siano motivati (art. 30) e predispone su di essi il controllo giurisdizionale (art. 63), assicurando in tal modo la repressione di ogni abuso.

Del pari non fondata è la questione relativa al primo comma dell'art. 35, impugnato nella parte in cui stabilisce che al fine dell'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti il richiedente deve offrire la dimostrazione di aver svolto attività retribuita da almeno due anni. Il timore espresso dal giudice a quo che questa norma consenta un sindacato sulle pubblicazioni non ha ragione di essere, perché la certificazione dei direttori e la esibizione degli scritti sono elementi richiesti solo al fine di consentire che venga accertato se l'attività sia stata esercitata né occasionalmente né gratuitamente e per il tempo richiesto dalla legge, e non anche allo scopo di imporre o di permettere una valutazione di merito capace di risolversi, come afferma l'ordinanza, in "una forma larvata di censura ideologica".

8. - Poiché l'ordinanza denunzia che l'obbligatorietà dell'iscrizione nell'albo, sancita dal denunziato art. 45, rimette alla piena "discrezionalità altrui" l'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione, con conseguente violazione anche dell'art. 3, la Corte non può sottrarsi al compito di esaminare altre disposizioni della legge che possano incidere sul diritto all'iscrizione nell'albo, e ciò non per esercitare un controllo su norme che, per quanto si è detto al n. 2, non sono state ritualmente impugnate, ma solo per accertare se il loro contenuto sia tale da determinare l'illegittimità dell'art. 45.

Sotto questo profilo ed a questi limitati effetti vengono in esame l'art. 24, che attribuisce al Ministro per la grazia e giustizia l'alta sorveglianza sui Consigli dell'Ordine, e le disposizioni che conferiscono ai Consigli poteri disciplinari che sull'iscrizione all'albo possono incidere in via temporanea (art. 54) o definitiva (art. 55).

La Corte osserva che il potere del Ministro, corollario del pubblico interesse al regolare funzionamento dei Consigli, ha per contenuto i provvedimenti indicati nel secondo e nel terzo comma dello stesso art. 24, sicché nessuna ingerenza è consentita all'esecutivo sulla attività amministrativa relativa agli iscritti, salva la implicita possibilità di segnalare fatti che ai sensi

dell'art. 48 possano giustificare il promovimento dell'azione disciplinare: nel che non si può riscontrare, in verità, nessun rischio di abuso.

La Corte ritiene, del pari, che i poteri disciplinari conferiti ai Consigli non siano tali da compromettere la libertà degli iscritti. Due elementi fondamentali vanno tenuti ben presenti: la struttura democratica del Consigli, che di per sé rappresenta una garanzia istituzionale non certo assicurata dalla legge precedentemente in vigore (D.L. Lt. 23 ottobre 1944, n. 302), in base alla quale la tenuta degli albi e la disciplina degli iscritti sono state affidate per circa venti anni ad un organo di nomina governativa; e la possibilità del ricorso al Consiglio nazionale ed il successivo esperimento dell'azione giudiziaria nei vari gradi di giurisdizione. L'uno e l'altro concorrono sicuramente ad impedire che l'iscritto sia colpito da provvedimenti arbitrari. Essi, tuttavia, non sarebbero sufficienti a raggiungere tale scopo, se la legge stessa prevedesse, sia pure implicitamente, una responsabilità del giornalista a causa del contenuto dei suoi scritti e ammettesse una corrispondente possibilità di sanzione, perché in tal caso la libertà riconosciuta dall'art. 21 sarebbe messa in pericolo e l'art. 45 - norma di chiusura dell'intero ordinamento giornalistico - risulterebbe illegittimo. Ma la legge non consente affatto una qualsiasi forma di sindacato di tale natura. Se la definizione degli illeciti disciplinari, come è inevitabile, non si articola in una previsione di fattispecie tipiche, bisogna pur considerare che la materia trova un preciso limite nel principio fondamentale enunciato dalla stessa legge nell'art. 2. Se la libertà di informazione e di critica è insopprimibile, bisogna convenire che quel precetto, più che il contenuto di un semplice diritto, descrive la funzione stessa del libero giornalista: è il venir meno ad essa, giammai l'esercitarla che può compromettere quel decoro e quella dignità sui quali l'Ordine è chiamato a vigilare.

9. - Con ciò la Corte ha esaurito l'esame delle questioni ritualmente proposte dal pretore di Catania. Non può essere affrontato, infatti, un ulteriore problema sul quale l'ordinanza di rinvio si è soffermata, se cioè la disciplina introdotta dalla legge limiti, ed in quale misura, il diritto di tutti di dar vita ad un giornale e di esprimere con questo mezzo il proprio pensiero. A questa tematica l'art. 45 è del tutto estraneo, perché gli oneri che in essa verrebbero in discussione non discendono dall'obbligatorietà dell'albo, ma sono autonomamente posti dagli artt. 46 e 47: da disposizioni, dunque, che, per quanto si è detto al n. 2, restano fuori dell'oggetto del presente giudizio.

10. - Il Tribunale di Torino denuncia l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 102 e 108 della Costituzione, del terzo comma dell'art. 63 della stessa legge, a tenore del quale presso il Tribunale e la Corte di appello competenti a decidere sull'azione promossa contro le deliberazioni del Consiglio nazionale dell'Ordine il collegio viene integrato da un giornalista professionista e da un pubblicista, nominati in numero doppio all'inizio di ogni anno dal presidente della Corte di appello su designazione del Consiglio stesso. Non tutti i rilievi che l'ordinanza espone con espresso richiamo ai principi affermati dalla Corte nella sentenza n. 108 del 1962 trovano esatto riscontro nel caso in esame. Tanto è a dirsi sia del requisito della idoneità dei due membri del Collegio, assicurata dalla circostanza che deve trattarsi di giornalisti professionisti e di pubblicisti tali qualificati in base alle norme della stessa legge, sia della possibilità di rendere operanti le disposizioni relative alla astensione e ricusazione del giudice, sufficientemente garantita dalla nomina in numero doppio. La questione risulta invece fondata sotto il profilo che il meccanismo predisposto dalla legge non è tale da conferire al giudice piena indipendenza nei confronti del Consiglio dal quale sostanzialmente egli deriva la sua nomina.

Giova in proposito tener presente che all'esame del Tribunale e della Corte di appello, nella speciale composizione descritta, vengono portate (artt. 62 e 63) le impugnazioni promosse contro le deliberazioni di quello stesso organo che è competente alla designazione dei due giudici estranei alla magistratura. Vero è che siffatta circostanza, come si ricava dalla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 1 del 1967), di per sé sola non costituirebbe ragione di illegittimità costituzionale: tuttavia sarebbe stato necessario che la legge impedisse ogni forma

di responsabilità, anche indiretta, nei confronti del Consiglio. Questa fondamentale garanzia, essenziale per il rispetto del principio di indipendenza, non è invece assicurata, perché la brevità del termine di durata nell'ufficio e la possibilità di una rinnovata designazione degli stessi soggetti non escludono che il Consiglio possa periodicamente esercitare un implicito sindacato sul modo col quale è stata amministrata la giustizia in casi nei quali era in gioco un suo diretto interesse. Perciò è da riconoscere che la norma impugnata contrasta con l'art. 108, secondo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, relativa all'ordinamento della professione giornalistica, limitatamente alla sua applicabilità allo straniero al quale sia impedito nel paese di appartenenza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, comma terzo, della stessa legge;

c) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti gli artt. 29, 33, 34 e 35 sollevate dall'ordinanza 5 giugno 1967 del pretore di Catania in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione;

d) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24, 28 Cpv., 46, 47, 51, lett. c e d, 54 e 55 sollevate dalla stessa ordinanza in riferimento agli artt. 3, 21, 18, 19, 33, 39, 49 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 1968.

ALDO SANDULLI - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.