CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **505/1995** (ECLI:IT:COST:1995:505)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Udienza Pubblica del **07/11/1995**; Decisione del **11/12/1995**
Deposito del **14/12/1995**; Pubblicazione in G. U. **20/12/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21924**
Atti decisi:

N. 505

SENTENZA 11-14 DICEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 56, secondo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), promosso con ordinanza emessa il 4 ottobre 1994 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Pietroni Paolo contro il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti ed altri, iscritta al n. 310 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione di Pietroni Paolo e del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 1995 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi l'avv. Corso Bovio per Pietroni Paolo e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio vertente tra Pietroni Paolo e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, avente ad oggetto la cassazione della sentenza emessa dalla Corte d'appello di Milano, con la quale, in riforma della sentenza pronunciata dal Tribunale di Milano, era stata confermata la sanzione disciplinare della censura irrogata al Pietroni a seguito di procedimento disciplinare, la Corte di cassazione, con ordinanza emessa in data 4 ottobre 1994, ma pervenuta alla Corte costituzionale l'8 maggio 1995, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, secondo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), nella parte in cui non prevede che il giornalista incolpato possa partecipare alla fase istruttoria indicando testimoni a discarico.

A parere del giudice a quo, posto che l'attività istruttoria del Consiglio può consistere anche nell'interrogatorio delle persone informate sui fatti, precludere all'incolpato la possibilità di contrastare la formazione delle prove a suo carico attraverso l'indicazione di testi a discarico, comporta una non completa attuazione del diritto di difesa.

Secondo il rimettente anche il principio di uguaglianza sarebbe violato dal momento che per altri ordini professionali, e in particolare per l'ordinamento forense approvato con il r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, il legislatore ha predisposto strumenti che tutelano compiutamente l'incolpato nella fase istruttoria del procedimento disciplinare.

2. - Nel giudizio avanti alla Corte costituzionale si è costituito Paolo Pietroni insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

La difesa ha in particolare osservato che la non prevista partecipazione del giornalista incolpato alla fase istruttoria del procedimento disciplinare determina un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli avvocati, ai quali l'art. 48 del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37 consente di assistere all'escussione dei testi d'accusa.

3. - Si è pure costituito il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti concludendo per la non fondatezza della questione.

Con riguardo alla denunciata violazione dell'art. 24 della Costituzione, ha rilevato la difesa che dalla natura amministrativa del procedimento disciplinare discende che in detti procedimenti non è necessaria l'applicazione pedissequa di tutte le norme processuali del codice di rito, essendo sufficiente garantire all'incolpato un effettivo diritto di difesa che nel caso di specie risulta assicurato dal deposito delle risultanze istruttorie e dalla possibilità per l'incolpato di controdedurre.

Né sarebbe sussistente la denunciata violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto la natura amministrativa del procedimento disciplinare legittima valutazioni diverse del legislatore in merito alle caratteristiche dei vari procedimenti disciplinari.

4. - Ha spiegato intervento anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza della questione.

La difesa erariale ha in particolare osservato che il denunciato deteriore trattamento dei giornalisti rispetto alle altre categorie professionali è da ritenersi insussistente in quanto la

partecipazione dell'incolpato alla escussione dei testimoni non è allo stato attuale della legislazione un principio uniformemente applicato, tant'è che la legge sull'Ordinamento del notariato, nonché gli Ordinamenti delle professioni di psicologo, ingegnere e architetto e di dottore commercialista non contemplano la partecipazione dell'incolpato alla fase dell'istruzione sommaria del procedimento disciplinare.

Né sarebbe violato l'art. 24 della Costituzione in quanto all'incolpato sono assicurati adeguati strumenti di difesa, con la conseguenza che la mancata presenza di quest'ultimo all'escussione dei testi non può essere ritenuta tale da compromettere in misura apprezzabile il diritto di difesa.

5. - In prossimità dell'udienza la difesa della parte privata ha presentato memoria insistendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. - La questione sottoposta all'esame di questa Corte è se l'art. 56, secondo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), nella parte in cui non consente al giornalista incolpato di partecipare alla fase istruttoria del procedimento disciplinare a suo carico, sia in contrasto:

con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, determinando un'ingiustificata disparità di trattamento fra i giornalisti e gli appartenenti ad altre categorie professionali, specie gli avvocati e i procuratori legali, ai quali, ex art. 48 del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, è consentito di assistere alla escussione dei testi d'accusa;

con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione in quanto l'impossibilità di partecipare alla fase istruttoria del procedimento disciplinare comporta una non completa attuazione del diritto di difesa.

2. - Il giudice rimettente fonda le proprie censure sul rilievo che, potendo l'istruttoria del Consiglio regionale dell'ordine risolversi, come nel caso in esame, nell'interrogatorio di persone informate dei fatti, all'indiziato di illecito disciplinare viene preclusa la possibilità di contrastare gli elementi a carico con la richiesta di chiarimenti o con la deduzione di prove a discarico, essendogli consentita soltanto una difesa ex post e unicamente con dichiarazioni verbali e con il deposito di documenti e memorie che non rendono completa l'attuazione del diritto di difesa.

3. - La questione non è fondata, potendosi dare, nei sensi di cui più avanti si dirà, un'interpretazione del contesto normativo tale da escludere i motivi di illegittimità costituzionale invocati in questa sede.

Non sussiste, anzitutto, violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento della categoria dei giornalisti rispetto a quelle di altri professionisti. In proposito va rilevato che le normative relative alle diverse categorie professionali presentano aspetti notevolmente differenziati in conseguenza, tra l'altro, delle differenti epoche in cui sono state emanate, sì da rendere auspicabile un intervento del legislatore volto a realizzare nella materia disciplinare un più coerente coordinamento normativo per quanto concerne gli aspetti procedimentali. Ma è altrettanto evidente che ci si trova di fronte ad ordinamenti speciali, fra loro non comparabili e tanto meno equiparabili, data la disomogeneità delle varie categorie, caratterizzate da proprie fisionomie e particolari esigenze.

Poiché il giudice a quo fa specifico riferimento alla disciplina relativa agli avvocati e procuratori legali, basterebbe, per ritenere non conferente il tertium comparationis richiamato, considerare tra l'altro che a questi professionisti è affidato dalla legge il compito dell'assistenza tecnica necessaria all'espletamento della funzione giurisdizionale, sul regolare esercizio della quale possono incidere, in certa misura, alcuni provvedimenti disciplinari, quali la sospensione o la radiazione.

Va pertanto ribadito quanto già più volte rilevato da questa Corte, e cioè che l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni si esprime con modalità diverse, che caratterizzano i relativi procedimenti a volte come amministrativi, altre volte come giurisdizionali, in relazione alle predette peculiarità - derivanti anche da ragioni storiche - proprie dei diversi settori ovvero in rispondenza a scelte del legislatore, la cui discrezionalità in materia di responsabilità disciplinare spazia entro un ambito molto ampio (sentenze nn. 71 e 119 del 1995).

4. - Nemmeno può ravvisarsi un contrasto della norma impugnata con i principi costituzionali fissati dall'art. 24 della Costituzione.

Va in proposito premesso che nella presente questione il problema si concentra sulla ammissibilità della richiesta del giornalista di partecipare - di persona o a mezzo di difensore - limitatamente a quella fase del procedimento disciplinare che si svolge dinanzi al Consiglio regionale dell'ordine professionale, in cui si procede alla raccolta delle prove a carico dell'incolpato, e sulla conseguente possibilità per lo stesso di indicare prove a discarico.

Questa Corte ha in più occasioni affermato che alla fase procedimentale ora indicata deve attribuirsi natura amministrativa (ordinanze nn. 387 del 1995 e 113 del 1990; sentenze nn. 114 del 1970 e 110 del 1967) e che le garanzie costituzionali previste dall'art. 24 della Costituzione per il diritto di difesa non sono operanti con riguardo ai procedimenti amministrativi (da ultimo sentenze nn. 210 e 312 del 1995).

5. - Vero è che il principio del giusto procedimento amministrativo "non è assistito in assoluto da garanzia costituzionale", nemmeno in base all'art. 97 della Costituzione (così l'ordinanza n. 503 del 1987). Tuttavia questa Corte, fermo restando che la discrezionalità del legislatore nel regolare i procedimenti disciplinari non può comunque superare il limite della ragionevolezza, ha rilevato le affinità delle diverse procedure disciplinari, sottolineando "come il procedimento che si tiene dinanzi ai consigli amministrativi di disciplina offre numerosi punti di contatto con i procedimenti giudiziari, tanto che la regola è la conformità del primo a questi" (sentenza n. 71 del 1995).

La recente sentenza ora richiamata stabilisce altresì che "tale accostamento trova ragione nella natura sanzionatoria delle "pene disciplinari" , che sono destinate ad incidere sullo stato della persona nell'impiego o nella professione. L'irrogazione di queste sanzioni, che toccano le condizioni di vita della persona incidendo sulla sua sfera lavorativa, richiede il rispetto di garanzie nella contestazione degli addebiti, nell'istruttoria, nella partecipazione dell'interessato al procedimento, nella valutazione e nel giudizio, in attuazione di principi spesso elaborati prima dalla dottrina e dalla giurisprudenza e poi legislativamente definiti".

6. - Da queste considerazioni, nonché dalla ratio che è alla base di numerose norme - tra le quali l'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, la legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, le norme sui ricorsi amministrativi (da ultimo d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199), gli artt. 111 e 112 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato) - può desumersi che nella vigente disciplina del procedimento amministrativo - sia del nostro ordinamento che di quello comunitario (regolamento CEE n. 99/63 del 25 luglio 1963, artt. 2 e 3) - trovano diretta e necessaria applicazione i principi relativi al diritto dell'interessato di conoscere gli atti che lo

riguardano, una sua, pur limitata, partecipazione alla formazione degli stessi, e soprattutto la possibilità dell'interessato medesimo di contestarne il fondamento e difendersi di fronte agli addebiti che gli vengono mossi. Tali principi, comuni a tutti i procedimenti amministrativi, devono ancor più trovare applicazione nello speciale procedimento finalizzato all'accertamento della responsabilità disciplinare, atteso che esso può comportare conseguenze che incidono sull'esercizio di fondamentali diritti da parte dei soggetti coinvolti.

7. - Alla stregua delle argomentazioni sopra svolte, è possibile concludere interpretando la norma impugnata nel senso che, ove il Consiglio regionale dell'ordine si limiti a preliminari "sommarie informazioni", devono ritenersi sufficienti la comunicazione dell'inizio del procedimento e l'invito all'interessato a "comparire". Ma quando l'istruttoria prosegua in quella sede per l'accertamento dei "fatti" attraverso la raccolta di prove, la norma, pur non prevedendo la presenza dell'interessato o del suo difensore nel momento dell'assunzione delle prove a carico, contempla tuttavia per l'"incolpato" forme di contraddittorio e di difesa, stabilendo che i fatti gli siano specificamente "addebitati" e riconoscendo all'incolpato stesso un congruo termine, non solo per essere sentito, ma soprattutto per provvedere alla sua "discolpa", come previsto dalla norma impugnata. Affinché tale facoltà possa efficacemente realizzarsi è necessario sul piano logico-giuridico che essa comprenda la confutabilità delle prove su cui si fondano i pretesi illeciti, previa possibilità di visione dei verbali e di utilizzo di ogni strumento di difesa, non solo attraverso memorie illustrative ma anche con la presentazione di nuovi documenti o con la deduzione di altre prove (compresa la richiesta di risentire testimoni su fatti e circostanze specifiche rilevanti ed attinenti alle contestazioni), che non possono considerarsi precluse.

L'organo disciplinare sarà tenuto a pronunciarsi motivando sulle richieste probatorie, in modo da rendere possibile, nella successiva eventuale fase di tutela giurisdizionale, una verifica sulla completezza e sufficienza della istruttoria disciplinare e sul rispetto dei principi in materia di partecipazione e difesa dell'incolpato.

Queste garanzie rispondono ad esigenze minime di ragionevolezza, sia per la gravità delle conseguenze personali che le sanzioni disciplinari, ma anche la sola pendenza del procedimento, determinano - già dalla prima fase della procedura - sui diritti del giornalista, sia per l'interesse pubblico alla completezza della istruttoria, alla correttezza ed imparzialità del procedimento amministrativo disciplinare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, secondo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 1995.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 1985.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.