

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. VII}
N. 1

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

21 MARZO 1968, N. 11

Trasmessa alla Presidenza il 23 marzo 1968

(a norma dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87)

SENTENZA N. 11

ANNO 1968

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori:

1. — Prof. Aldo	SANDULLI	Presidente
2. — Prof. Biagio	PETROCELLI	Giudice
3. — Dott. Antonio	MANCA	»
4. — Prof. Giuseppe	BRANCA	»
5. — Prof. Michele	FRAGALI	»
6. — Prof. Costantino	MORTATI	»
7. — Prof. Giuseppe	CHIARELLI	»
8. — Dott. Giuseppe	VERZI	»
9. — Dott. Giovanni Battista	BENEDETTI	»
10. — Prof. Francesco Paolo	BONIFACIO	»
11. — Dott. Luigi	OGGIONI	»
12. — Dott. Angelo	DE MARCO	»
13. — Avv. Ercole	ROCCHETTI	»
14. — Prof. Enzo	CAPALOZZA	»
15. — Prof. Vincenzo Michele	TRIMARCHI	»

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli articoli 24, capoverso 28, 29, 33, 34, 35, 45, 46, 47, 51 lettere *e* 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 Settineri 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 Longhitano Giuseppe e dell'Ordine dei giornalisti di Sicilia;

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

uditi gli avvocati Arturo Carlo Jemolo e Paolo Barile, per Longhitano Giuseppe, gli avvocati Massimo Severo Giannini e Nino Gaeta, per l'Ordine dei 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 Sattineri e Giuseppe Longhitano, il pretore di Catania ha sollevato varie questioni di legittimità costituzionale 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 ragioni che gli fanno ritenere non manifestamente infondati i dubbî sulla costituzionalità delle disposizioni impugnate e che possono così riassumersi:

1) l'articolo 29 della legge condiziona l'iscrizione nell'elenco dei professionisti alla previa iscrizione nel registro dei 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 — articoli 33 e 34 — degli editori, dei direttori dei giornali e, attraverso l'Ordine, dei giornalisti già iscritti;

2) l'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti — articolo 35 — è condizionata alla dimostrazione di aver svolto attività retribuita per almeno due anni, alla certificazione dei direttori delle pubblicazioni ed alla valutazione dei 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'articolo 3 della Costituzione, esclude ogni possibilità di raffronto tra l'istituzione dell'albo dei 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 articoli 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'articolo 21 che con gli articoli 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'articolo 36 condiziona l'iscrizione di uno straniero ad un trattamento di reciprocità, laddove l'articolo 21 della Costituzione garantisce a « tutti » la libera manifestazione del pensiero; ed inoltre la limitazione dell'iscrizione — vedi articolo 33 del regolamento — 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'articolo 63, comma terzo, prevede la partecipazione di giornalisti designati dai Consigli dell'ordine ai collegi giudiziari di primo e secondo grado, ma, in quanto non prevede le garanzie necessarie ad assicurarne l'indipendenza, viola l'articolo 108 della Costituzione;

6) la struttura di corporazione chiusa propria dell'Ordine fa apparire costituzionalmente illegittimi: a) l'articolo 28 (vedi anche l'articolo 32 del regolamento), che affida alla decisione irrevocabile del Consiglio la valutazione della natura delle pubblicazioni a carattere tecnico, professionale e scientifico; b) l'articolo 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 articoli 39 e 49 della Costituzione; c) gli articoli 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 dei requisiti richiesti per la registrazione; d) l'articolo 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 articoli 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'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Il pretore conclude con rilievo che

molte delle norme impugnate non sarebbero forse incostituzionali se l'albo 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 signor Giuseppe Longhitano, l'Ordine dei 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 e 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 dei 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 dei lettori, men che mai un giudizio (ad esempio perfino sull'obbligo del rispetto della verità sostanziale dei fatti) che l'articolo 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'articolo 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 articoli 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'articolo 33 perché il campo prossimo al giornalismo è quello della cultura e dell'arte; infine con l'articolo 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 la 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 dei 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 principî, deve riguardare solo gli articoli 45, 29, 33, 34 e 35 in riferimento agli articoli 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 dei pubblicisti esibisca gior-

nali 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 articoli 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 legittima 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 e di sindacato, si tratta di una circostanza obiettiva che qualunque giudice può accertare; *f)* che la sospensione o radiazione dell'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 — vedi 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 (sentenza 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'articolo 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 impuginate 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'articolo 21 della Costituzione è il controllo amministrativo che si svolge nei confronti dei giornalisti al momento dell'ammissione (articoli 31, 34, 35), nel corso dell'esercizio professionale (procedimento disciplinare in relazione a fatti non conformi al decoro ed alla dignità; azione giudiziaria ex articolo 63 ma con collegi integrati da un giornalista professionista e da un pubblicitista) ed esercitato anche dal Ministro della giustizia. Fatta questa ampia premessa, la memoria prosegue affermando che la disciplina dell'albo dei giornalisti affievolisce il diritto soggettivo perfetto nascente dall'articolo 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 articoli 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 dei 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'articolo 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'articolo 21 della Costituzione: tuttavia va anche aggiunto che la tesi avversaria, secondo la quale non si potrebbe rinvenire giustificazione alcuna all'istituzione dell'Ordine dei 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 dei 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'articolo 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 Cuni-
berti per impugnare la deliberazione del 22 settembre 1966 con la quale il Consiglio nazionale dell'ordine dei 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'articolo 63, comma terzo, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, in riferimento agli articoli 102, secondo comma, e 108 del capoverso 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 dei membri laici del collegio. Dopo aver richiamato i principî affermati da questa Corte nella sentenza del 1962, n. 108, 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 dei 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 articoli 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* del 29 luglio 1967, n. 190.

Nel presente 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 — sentenze 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 la indipendenza — che nelle norme costituzionali sembra per altro 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 articoli 45, 29, 33, 34 e 35, che vengono impugnati in riferimento agli articoli 3 e 21 della Costituzione. Egli ritiene, tuttavia, di poter sottoporre al controllo della Corte, in forza dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, numerose altre disposizioni della stessa legge, e precisamente gli articoli 46, 47 e 63, terzo comma, 28° capoverso, 51 lettere 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'articolo 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 articoli 45, 29, 33, 34 e 35 della legge, nonché sull'articolo 63, terzo comma, che forma oggetto della questione sollevata dal tribunale di Torino. Va per altro 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'articolo 45.

3. — La legge 3 febbraio 1963, n. 69, ha istituito l'Ordine dei giornalisti, gli ha affidato la tenuta dell'albo, ne ha disciplinato la struttura e il funzionamento: l'articolo 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 articoli 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 — articolo 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, sentenza del 1965, n. 9), coesistente 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 (articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 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'articolo 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'articolo 35: il quale, in quanto subordina l'iscrizione nell'elenco dei 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'articolo 35 circoscrive la portata del divieto sancito nell'articolo 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 dei 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'articolo 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 e consideri che il carattere privato delle imprese editoriali ne condiziona le possibilità di lavoro, non può sottovalutare il rischio al quale è esposta la sua libertà né può negare la necessità di misure o di strumenti idonei 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 dei 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 in 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 dei 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 dei 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 attribuiscono 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'articolo 45, come si è detto, condiziona all'iscrizione nell'albo il legittimo esercizio della professione giornalistica, ed esso, a causa del disposto contenuto nell'articolo 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'articolo 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 — articolo 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'articolo 45 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

7. — Passando all'esame delle norme che disciplinano l'accesso all'albo, devono essere presi in considerazione gli articoli 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'articolo 29 richiede per l'iscrizione nell'elenco dei professionisti, fra l'altro, l'iscrizione nel registro dei praticanti e l'esercizio della pratica per almeno diciotto mesi: dal combinato disposto di questa norma e degli articoli 33 e 34 discende, secondo il pretore, che l'accesso al registro dei praticanti e, mediamente, all'albo è rimesso alla completa discrezionalità degli editori, dei direttori e degli altri giornalisti già iscritti. La Corte osserva che, se è vero 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'articolo 34, in quanto richiede che lo svolgimento della pratica sia comprovata da una dichiarazione motivata dal direttore del giornale, all'arbitrio di questi rimetta la valutazione di un presupposto per l'iscrizione nell'elenco dei 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 (articolo 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 (articolo 30) e predispone su di essi il controllo giurisdizionale (articolo 63), assicurando in tal modo la repressione di ogni abuso.

Del pari non fondata è la questione relativa al primo comma dell'articolo 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 denuncia che l'obbligatorietà dell'iscrizione nell'albo, sancita dal denunciato articolo 45, rimette alla piena « discrezionalità altrui » l'esercizio del diritto riconosciuto dall'articolo 21 della Costituzione, con conseguente violazione anche dell'articolo 3, la Corte non può sottrarsi al compito di esaminare altre disposizioni della legge che possano incidere sul diritto alla 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 impuginate, ma solo per accertare se il loro contenuto sia tale da determinare l'illegittimità dell'articolo 45.

Sotto questo profilo ed a questi limitati effetti vengono in esame l'articolo 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 (articolo 54) o definitiva (articolo 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 articolo 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'articolo 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 dei Consigli, che di per sé rappresenta una garanzia istituzionale non certo assicurata dalla legge precedentemente in vigore (decreto legislativo luogotenenziale 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'articolo 21 sarebbe messa in pericolo e l'articolo 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'articolo 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 venire 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'articolo 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 articoli 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 articoli 102 e 108 della Costituzione, del terzo comma dell'articolo 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 pubblicitario, 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 del 1962, n. 108, trovano esatto riscontro nel caso in esame. Tanto è a dirsi sia del requisito della idoneità dei due membri del Consiglio, assicurata dalla circostanza che deve trattarsi di giornalisti professionisti e di pubblicitari tali qualificati in base alle norme della stessa legge, sia della possibilità di rendere operanti le disposizioni relative alla astensione e ricasazione 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 (articoli 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 del 1967, n. 1), 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'articolo 108, secondo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 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'articolo 63, comma terzo, della stessa legge;

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

d) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 24, 28 capoverso, 46, 47, 51, lettere c) e d), 54 e 55 sollevate dalla stessa ordinanza in riferimento agli articoli 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.

F.to: 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.

Il Direttore della cancelleria *F.to:* Arduino SALUSTRI.

Depositata in cancelleria il 23 marzo 1968.

Il Direttore della cancelleria *F.to:* SALUSTRI.