

## LE NORME COSTITUZIONALI E L'ORDINE DEI GIORNALISTI

Il 18 novembre il Consiglio dei ministri su proposta del ministro di Grazia e Giustizia on. Gonella ha approvato un disegno di legge, con il quale si sottopongono all'esame del Parlamento alcune modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), istitutiva dell'Ordine professionale dei giornalisti.

La Corte costituzionale in due recenti sentenze si è pronunciata a riguardo di detta legge, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune sue norme.

In uno studio pubblicato tre anni fa nella nostra rivista (1), avevamo già messo in evidenza come l'ordinamento instaurato dalla legge stessa apparisse sotto certi aspetti gravemente in contrasto con il principio democratico della « libertà di stampa » affermato dalla nostra Costituzione, ed esigesse quindi di essere quanto prima in qualche punto radicalmente riformato. Con questa nota intendiamo offrire un piccolo contributo di idee per la discussione che, riteniamo, prossimamente avrà luogo alla Camera e al Senato sulle modifiche suggerite nel nuovo disegno di legge.

### DUE RECENTI SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

1. Nella sentenza n. 11 del 21 marzo 1968 la Corte costituzionale, affrontando l'indagine sul problema della legittimità costituzionale della legge 3 febbraio 1963, n. 69, nelle sue norme fondamentali, osserva preliminarmente:

« La l. 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'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 c.p.

« Non spetta alla Corte valutare l'opportunità della creazione dell'Ordine, perchè 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

(1) L. ROSA, *Ordine dei giornalisti e libertà di stampa*, in *Aggiornamenti Sociali*, (settembre-ottobre) 1965, pp. 549-574, rubr. 322. V., in particolare, pp. 569-574 (pp. 23-28 dell'estratto).

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), 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 ».

La Corte costituzionale quindi precisa: « Per un'esatta valutazione del fondamento della questione [...] occorre tener presente che la legge impugnata, realizzando un proposito espresso fin dal 1944 dal legislatore democratico (art. 1 d.l.lgt. 23 ottobre 1944, n. 302), disciplina l'esercizio professionale giornalistico e non l'uso del giornale come mezzo della libera manifestazione del pensiero: sicchè è esatto [...] che essa non tocca il diritto che a "tutti" l'art. 21 Cost. 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 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 nè occasionale nè 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 una attività giornalistica che non abbia la rigorosa caratteristica della professionalità ».

Prendendo posizione, i giudici costituzionali soggiungono: « 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, pongesse 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 Cost. ».

« 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 dell'iscrizione nell'albo non costituiscano di per sè 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 ne »

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 nè può negare la necessità di misure e 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 alla 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 si giustificerebbe 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 ».

Nella sentenza viene infine affermato che ovviamente la « conclusione positiva » a cui la Corte è giunta, « 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 ».

In relazione con l'art. 21 Cost. i giudici successivamente nella stessa sentenza dichiarano l'illegittimità costituzionale del « combinato disposto » degli artt. 45 (« Nessuno può assumere il titolo nè esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell'albo professionale. [Omissis] ») e 36 (« I giornalisti stranieri residenti in Italia possono ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 28, se abbiano compiuto i 21 anni e sempre che lo Stato di cui sono cittadini pratici il trattamento di reciprocità. [Omissis] ») della legge in questione, — secondo cui il divieto stabilito dall'art. 45, che condiziona all'iscrizione nell'albo il legittimo esercizio della professione giornalistica, 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 pratici il trattamento di reciprocità » —, « limitatamente alla sua applicabilità allo straniero al quale sia impedito nel paese di appartenenza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ».

Nella sentenza si spiega: « La Corte [...] ritiene che, in sè considerato, il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente stabilito, e ciò perchè è ragionevole che intanto lo straniero sia ammesso ad una 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* ».

La Corte costituzionale, sempre nella sentenza n. 11 del 1968, dichiara l'*illegittimità costituzionale* dell'art. 63, comma terzo, della legge sull'ordinamento della professione di giornalista (« Sia presso il Tribunale che presso la Corte d'appello il Collegio [che deve giudicare sui ricorsi contro le deliberazioni del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti] è integrato da un giornalista professionista e da un pubblicista, nominati in numero doppio all'inizio dell'anno giudiziario dal presidente della Corte d'appello su designazione del Consiglio nazionale dell'Ordine »), in quanto « *il meccanismo predisposto dalla legge [per la designazione dei membri giornalisti dei Collegi giudicanti] non è tale da conferire al giudice piena indipendenza nei confronti del Consiglio dal quale sostanzialmente egli deriva la sua nomina* »: indipendenza che è voluta esplicitamente dall'art. 108, comma secondo, della Costituzione repubblicana (« La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia »).

2. Nella sentenza n. 98 del 2 luglio 1968 la Corte costituzionale, proseguendo nella sua indagine sulla legittimità costituzionale delle norme contenute nella legge 3 febbraio 1963, n. 69, prende in esame, soprattutto in relazione con l'art. 21 della Costituzione, gli artt. 46, primo comma (« Il direttore ed il vicedirettore responsabile di un giornale quotidiano o di un periodico o agenzia di stampa, di cui al primo comma dell'art. 34 [cioè di un periodico a diffusione nazionale e con almeno 6 giornalisti professionisti redattori ordinari, o di una agenzia quotidiana di stampa a diffusione nazionale e con almeno 4 giornalisti professionisti redattori ordinari], devono essere iscritti nell'elenco dei giornalisti professionisti, salvo quanto stabilito nel successivo articolo 47 ») e 47, (« La direzione di un giornale quotidiano o di altra pubblicazione periodica, che siano organi di partiti o movimenti politici o di organizzazioni sindacali, può essere affidata a persona non iscritta nell'albo dei giornalisti. — Nei casi previsti dal precedente comma, i requisiti richiesti per la registrazione o l'annotazione di un mutamento ai sensi della legge sulla stampa sono titolo per la iscrizione del direttore nell'elenco dei professionisti, se trattasi di quotidiani, o nell'elenco dei pubblicisti se trattasi di altra pubblicazione periodica. — Le disposizioni di cui ai precedenti commi sono subordinate alla contemporanea nomina di vicedirettore del quotidiano di un giornalista professionista, al quale restano affidate le attribuzioni di cui agli articoli 31, 34 e 35 della presente legge [rilascio della dichiarazione motivata sull'attività giornalistica svolta da un praticante, per i fini dell'iscrizione del praticante stesso nell'elenco dei pro-

fessionisti, e rilascio dei certificati che comprovano l'attività pubblicistica svolta da chi intende iscriversi nell'elenco dei pubblicisti], ed alla contemporanea nomina a vicedirettore del periodico di un giornalista iscritto nell'elenco dei pubblicisti, al quale restano affidate le attribuzioni di cui all'articolo 35 della presente legge. — [Omissis] »).

Sulla base di quanto hanno già stabilito nella sentenza n. 11 del 1968, soprattutto trattando di quanto è disposto nell'art. 45, i giudici costituzionali riaffermano la **legittimità costituzionale dell'obbligo dell'iscrizione nell'albo dei giornalisti** per chi intenda svolgere regolarmente un'attività giornalistica.

Essi osservano essere già stato allora escluso dalla Corte « che il divieto di esercizio della professione giornalistica per i non iscritti nell'albo comporti la violazione dell'art. 21 Cost. ». Spiegano che la Corte in tale occasione, avendo accertato che « l'istituzione dell'Ordine, della quale quel divieto è corollario, garantisce il rispetto della personalità e della libertà dei giornalisti perchè, nel complesso mondo della stampa e dei rapporti tra giornalisti ed editori, essa assicura la vigilanza "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" », ha ritenuto che « la funzione affidata all'Ordine non compromette, ma rafforza quella libertà di manifestazione del pensiero che è cardine dello ordinamento democratico e come tale viene tutelata dall'art. 21 Cost. ».

Nella sentenza si dichiara che sulla base di tale conclusione « **l'obbligo imposto dall'art. 46 della legge** — nei limiti in cui viene prescritto che direttore e vicedirettore responsabili siano iscritti nell'albo — **risulta legittimo** in entrambi gli aspetti sotto i quali [...] esso va valutato [cioè, sia in riferimento alla libertà di chi intende svolgere un'attività giornalistica, sia quale limite alla libertà di chi voglia dar vita a un giornale] ».

E si spiega: « La funzione dell'Ordine — funzione, giova ripeterlo, che dà giustificazione costituzionale alla sua istituzione e disciplina — risulterebbe frustrata ove proprio i poteri direttivi di un quotidiano, di un periodico o di un'agenzia potessero essere assunti da un soggetto (non importa che si tratti dello stesso proprietario o di altri) che per il fatto di non essere iscritto nell'albo non possa essere chiamato a rispondere di fronte all'Ordine per eventuali comportamenti lesivi della dignità sua e dei giornalisti che da lui dipendono: vale a dire per inadempienza al primo e fondamentale dovere di garantire che l'attività affidata alla sua direzione e responsabilità si svolga in quel clima di libertà di informazione e di critica che la legge vuole assicurare come necessario fondamento di una libera stampa ».

Poichè la **vigilanza dell'Ordine**, nella quale si deve ravvisare « **il solo fondamento di legittimità** » dell'obbligo di cui si tratta, appare possibile sia quando si tratti di giornalisti iscritti nello elenco dei professionisti, sia quando si tratti di giornalisti iscritti nell'elenco dei pubblicisti, per i giudici costituzionali « aggiunge — come fa il primo comma dell'art. 46 per i quotidiani, per i periodici e le agenzie di stampa di cui all'art. 34 — l'ulteriore vincolo di scelta del direttore e del vicedirettore responsabile fra

gli iscritti nell'elenco dei professionisti **significa aggravare il limite posto alla libertà garantita dall'art. 21 Cost., e ciò senza un'adeguata giustificazione costituzionale**: « si può anche convenire sull'opportunità che, ove si tratti di quotidiani e di periodici ed agenzie di particolare importanza, le funzioni direttive vengano affidate a chi sia dedito esclusivamente al giornalismo e possenga i particolari requisiti che si esigono per l'iscrizione nell'elenco dei professionisti; ma è certo che **non ci si trova qui in presenza di un pubblico interesse nè, a maggior ragione, di un interesse generale di grado tale da giustificare l'intervento della legge**, la quale, quando si tratti di disciplinare l'esercizio di una libertà fondamentale, non può porre limitazioni che, come quella in esame, non siano in funzione della tutela di interessi direttamente rilevanti sul piano costituzionale ».

Ciò stabilito, la Corte costituzionale: 1) « dichiara la illegittimità costituzionale del primo comma dell'articolo 46 della l. 3 febbraio 1963, n. 69, sull'ordinamento della professione di giornalista, limitatamente alla parte in cui esclude che il direttore ed il vicedirettore responsabile di un giornale quotidiano o di un periodico o agenzia di stampa di cui al primo comma dell'art. 34 possa essere iscritto nell'elenco dei pubblicitari »; 2) conseguentemente « dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma terzo, della citata legge, nella parte in cui, nell'ipotesi prevista dal primo comma, esclude che possa essere nominato vicedirettore del quotidiano un giornalista iscritto nell'elenco dei pubblicitari ed esclude che possa essere nominato vicedirettore del periodico un giornalista iscritto nell'elenco dei professionisti ».

#### COME RIFORMARE LA LEGGE DEL 1963

**1. La Corte costituzionale** nelle sue due sentenze ha implicitamente indicato i **criteri a cui il legislatore deve uniformarsi** per realizzare una riforma della legge 3 febbraio 1963, n. 69, la quale metta tale legge in armonia con i principii costituzionali.

I giudici della Corte, dopo aver ripetutamente sottolineato che la **funzione dell'Ordine dei giornalisti** — la funzione che « dà giustificazione costituzionale alla sua istituzione e disciplina » — è quella di vigilare « 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 », hanno osservato che **le norme che disciplinano l'Ordine stesso, per essere costituzionalmente legittime: 1)** non devono porre limitazioni all'esercizio del diritto alla libera manifestazione del pensiero con il mezzo della stampa, sancito dall'art. 21 della Costituzione (2),

(2) Sul diritto alla « libera manifestazione del pensiero con il mezzo della stampa » nella Costituzione italiana del 1947, cfr. L. ROSA, *La libertà*

se non allo scopo di tutelare interessi direttamente rilevanti sul piano costituzionale; 2) in specie: devono garantire a « tutti » (3) il diritto di scrivere sui giornali e nei periodici; non devono consentire alla classe giornalistica di trasformarsi in una corporazione chiusa; non devono attribuire agli organi dell'ente professionale « poteri di tale ampiezza da costituire minaccia alla libertà dei soggetti ».

Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti ha raccolto, confrontato e discusso tutte le proposte di revisione della legge del 1963 che in questi anni sono state da più parti avanzate. Il ministro on. Gonella nel suo disegno di legge in sostanza ora sottopone al vaglio del Parlamento una lunga serie di emendamenti che gli sono stati suggeriti da detto Consiglio.

A nostro avviso, è necessario che il Parlamento esamini e discuta attentamente il progetto governativo in tutte le sue parti, tenendo presenti i criteri così chiaramente formulati dalla Corte costituzionale: ciò, oltre tutto, perchè non accada che la legge sulla professione di giornalista, anche dopo che sarà stata modificata, possa venire nuovamente impugnata per l'incostituzionalità dell'uno o dell'altro gruppo delle sue norme.

2. Lo studio della legge attualmente in vigore alla luce degli insegnamenti che ci vengono dalle due sentenze della Corte costituzionale, ci dice che urge una  **riforma radicale** :

A) delle norme che riguardano l'accesso all'Ordine dei giornalisti.

a) Sembra innanzi tutto indispensabile correggere quelle norme che al presente di fatto riconoscono agli organi dirigenti dell'Ordine un troppo ampio margine di  **discrezionalità in materia di accettazione**  delle domande d'iscrizione nell'« albo ».

Costituirebbero, a nostro parere, una sicura garanzia di libertà e di giustizia delle disposizioni le quali stabilissero che devono venire automaticamente accettate le domande di iscrizione, rispettivamente nell'elenco dei professionisti e in quello dei pubblicisti, quando esse siano corredate dai documenti prescritti e quando gli organi competenti abbiano accertato che i candidati sono in possesso di tutti i requisiti che sono specificatamente indicati dalla legge.

b) Per ciò che concerne in particolare l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti professionisti, riteniamo debbano venir modificate le norme che regolano il c.d. «  **praticantato**  ».

E' noto che per l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti profes-

*di stampa nel nostro ordinamento democratico, in Aggiornamenti Sociali, (dicembre) 1960, pp. 641-656, e (aprile) 1961, pp. 193-214, rubr. 322; ed. anche in estratto.*

(3) Sul fatto che il diritto alla libera manifestazione del pensiero anche con il mezzo della stampa, in quanto « diritto fondamentale » della persona umana è riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione italiana a « tutti », quindi anche agli « stranieri », v., per alcuni brevi cenni, L. ROSA, *La libertà di stampa ecc., cit.*, (dicembre) 1960, p. 654 (p. 16 dell'estratto).

sionisti la legge vigente richiede, tra l'altro, « l'iscrizione nel registro dei praticanti », « l'esercizio continuativo della pratica giornalistica per almeno 18 mesi » e il rilascio da parte del direttore responsabile del quotidiano o dell'agenzia di stampa o del periodico, presso il quale il praticante ha lavorato, di una « dichiarazione motivata » sull'attività giornalistica svolta dal praticante stesso durante i 18 mesi di praticantato (art. 29 e combinato disposto degli artt. 31, primo comma, e 34, secondo comma).

Ora, l'art. 33, secondo comma, stabilisce che la domanda per l'iscrizione nel « registro dei praticanti » deve essere « corredata dalla dichiarazione del direttore comprovante l'effettivo inizio della pratica di cui all'art. 34 », e l'art. 34, primo comma, che « la pratica giornalistica deve svolgersi presso un quotidiano, o presso il servizio giornalistico della radio o della televisione, o presso una agenzia quotidiana di stampa a diffusione nazionale e con almeno 4 giornalisti professionisti redattori ordinari, o presso un periodico a diffusione nazionale e con almeno 6 giornalisti professionisti redattori ordinari ».

E' facile vedere come, finchè rimangono in vigore queste norme, l'iscrizione nell'elenco dei professionisti sia effettivamente in gran parte subordinata alle volontà degli editori, dei direttori amministrativi e dei direttori responsabili dei grandi organi di stampa, della radio e della televisione, dai quali dipendono sia l'assunzione del candidato, sia la sua permanenza in servizio durante i 18 mesi di pratica giornalistica, sia il giudizio definitivo sulle sue qualità professionali (4).

**B) delle norme che riguardano la direzione dei giornali, delle agenzie di stampa e dei periodici (artt. 46-47).**

Il problema della direzione dei giornali, delle agenzie di stampa e dei periodici riteniamo si debba risolvere tenendo presente il fatto che il « direttore responsabile » di un organo di stampa non svolge nè unicamente nè prevalentemente una funzione tecnica. Al direttore responsabile è affidato per lo più anche l'importante compito di dare un orientamento di pensiero alla pubblicazione che dirige e di propugnare nella pubblicazione stessa un determinato indirizzo culturale, una determinata linea politica o determinate soluzioni per i diversi problemi sociali che interessano la pubblica opinione.

E' noto che la « libertà di stampa » negli ordinamenti degli Stati di democrazia classica è sempre stata affermata essenzialmente in funzione della diffusione e del progresso della cultura nella società, e insieme del migliore svolgimento della vita democratica. Già nel « Messaggio » (« Address ») inviato dal « Con-

---

(4) In un « ordine del giorno », approvato la sera del 5 novembre 1968 a Milano dai giornalisti pubblicisti iscritti all'Ordine regionale della Lombardia, si è, tra l'altro, ancora una volta chiesta « l'istituzione di una scuola di giornalismo, che garantisca l'accesso alla professione in base ai soli meriti, cioè affrancata da determinazioni esterne e da preventiva instaurazione di un rapporto di lavoro ».

gresso continentale » di Filadelfia al Popolo di Québec il 26 ottobre 1774 (due anni prima della « Dichiarazione d'indipendenza » delle colonie nordamericane), si diceva: « L'importanza [della libertà di stampa] consiste, non soltanto nel fatto che essa fa progredire la verità, la scienza, la moralità e l'arte in generale, ma anche nel fatto che per mezzo di essa si diffondono i convinimenti democratici sull'amministrazione dello Stato, si facilita la comunicazione delle idee tra i cittadini, e conseguentemente si promuove l'unione dei cittadini tra di loro: con le quali cose i governanti che tirannicamente abusano del loro potere vengono denunciati oppure vengono costretti ad agire nel governo della cosa pubblica in modo più onesto e più giusto » (5).

Se si vuole che la stampa quotidiana e periodica contribuisca a realizzare nel modo più pieno la circolazione e il confronto delle idee nel senso certamente voluto anche dal nostro Costituente con la solenne affermazione della libertà di stampa, **non sembra sia lecito**: 1) precludere a persone culturalmente preparate, che non risultino iscritte nell'albo dei giornalisti, la possibilità di combattere la loro battaglia democratica sul piano del pensiero in posizione di guida effettiva di un gruppo di collaboratori giornalisti; 2) precludere a un cittadino o a un gruppo culturale o a un'associazione di dar vita a un giornale o a un periodico di larga diffusione, tecnicamente bene organizzato, affidandone con la necessaria libertà la direzione a persone di loro piena fiducia e a loro avviso capaci di guidarlo secondo gli orientamenti da loro voluti.

Per assicurare che l'Ordine abbia il potere di « vigilare » anche sull'attività giornalistica delle persone iscritte nell'albo che siano chiamate a dirigere giornali o periodici, parrebbe sufficiente imporre a tali persone l'iscrizione temporanea in appositi « elenchi speciali » annessi all'albo stesso, dato che, a norma dell'art. 48, primo comma, della legge vigente, anche gli iscritti negli elenchi speciali, come gli iscritti nell'albo o nel registro dei praticanti, sono sottoposti al potere disciplinare dell'Ordine.

A quanti obiettano che soprattutto ai direttori dei quotidiani la legge e le consuetudini attribuiscono compiti che riguardano direttamente le persone stesse dei giornalisti dipendenti, e che i giornalisti dipendenti potrebbero non venire sufficientemente compresi nelle loro esigenze e nelle loro difficoltà di lavoro da chi non provenga dalla professione, crediamo si possa rispondere che ad evitare l'inconveniente prospettato forse basterebbe stabilire che nel caso in cui il direttore di un quotidiano non sia un giornalista professionista, i compiti di direzione del personale vengano demandati a un vicedirettore o a

(5) Citiamo da Z. CHAFEE JR., *How Human Rights Got into the Constitution*, Boston Mass. 1952, pp. 15 s. Z. CHAFEE (*ibid.*) fa notare come questo testo ci offra la migliore informazione su ciò che gli uomini che formularono e approvarono il Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, intendevano per « libertà di stampa ».

un caporedattore o ad altra persona, che abbiano tale qualifica.

Nella sentenza n. 98 del 2 luglio 1968 la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità dell'art. 46 della legge di cui ci stiamo occupando, solo in quanto esso nega ai giornalisti pubblicisti, che pure appartengono all'Ordine dei giornalisti, la capacità di divenire direttori responsabili di quotidiani, di agenzie di stampa e di periodici di larga diffusione. In certi ambienti giornalistici si lamenta che già con tale decisione i giudici costituzionali hanno aperto una « breccia » nel « muro della professionalità » a favore dei pubblicisti (6).

Riassumendo quanto sopra abbiamo detto, vorremmo sottolineare che **l'attività di giornalista e l'attività di direttore responsabile sono sotto certi aspetti qualitativamente diverse**, e quindi che la funzione di direttore responsabile di un quotidiano o di un periodico non può essere semplicisticamente considerata come il « vertice » della carriera professionale di un giornalista. Il direttore di un organo di stampa — giova ripeterlo — non è soltanto nè principalmente un « tecnico » (ovviamente non si nega l'opportunità che per certi organi di grande importanza e di notevoli dimensioni ci si avvalga preferibilmente dell'esperienza e delle competenze di persone anche professionalmente qualificate); è, a nostro parere, per lo meno auspicabile che di norma « direttore » sia una persona la quale abbia qualche idea sua da far circolare nella comunità e che insieme sappia, coi suoi scritti e attraverso gli scritti dei suoi collaboratori, contribuire ad alimentare il libero dibattito democratico.

Ciò posto, se una limitazione della libertà di stampa allo scopo di ottenere l'autodisciplina e l'autocontrollo di coloro che intendono esercitare con regolarità una libera attività giornalistica, trova, come ha osservato la suprema Corte, una giustificazione nell'esigenza di tutelare un pubblico interesse o, a ogni modo, un interesse generale direttamente rilevante sul piano costituzionale, non sembra invece che trovi la medesima giustificazione una limitazione di tale libertà nel caso della nomina dei direttori dei quotidiani e dei periodici, quando ci sia la possibilità effettiva di assicurare in altra maniera la necessaria « vigilanza » da parte dell'Ordine dei giornalisti sull'attività specifica dei direttori stessi.

**C) delle norme che riguardano i rapporti tra giornalisti professionisti e giornalisti pubblicisti.**

a) Alcuni gruppi di **giornalisti professionisti**, in seguito alla decisione presa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 98 del 1968, preoccupati di tutelare gli interessi della loro categoria che giudicano lesi dalla decisione stessa, hanno di recente chiesto una **modifica dell'art. 1 della legge 3 febbraio 1963, n. 69**, la quale

(6) Cfr., per es., G. A. Longo, *In pericolo la « professione » giornalistica dopo la sentenza costituzionale n. 98?*, in *Fortuna italiana*, (ottobre) 1968, pp. 312-318.

in pratica **priverebbe i pubblicisti della qualifica di « giornalisti ».**

L'art. 1 della legge vigente, nei suoi due primi commi, recita: « E' istituito l'Ordine dei giornalisti. — Ad esso appartengono i giornalisti e i pubblicisti, iscritti nei rispettivi elenchi dell'albo ».

La Commissione legislativa del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti aveva già elaborato il seguente testo, sostitutivo degli stessi commi: « E' istituito l'Ordine dei giornalisti. — L'Ordine è formato da professionisti e da pubblicisti iscritti nei rispettivi elenchi dell'albo ».

Una Commissione ristretta, espressa dal medesimo Consiglio nazionale nella riunione del 22 ottobre scorso, e formata da professionisti e pubblicisti, ha approvato successivamente a maggioranza (al momento della votazione quasi tutti i pubblicisti avevano abbandonato la « sala del dibattito » in segno di protesta) un nuovo emendamento ai due commi in questione, che dice: « E' istituito l'Ordine nazionale dei giornalisti. — L'Ordine è formato da giornalisti e da pubblicisti iscritti nei rispettivi albi » (7).

Da qualche gruppo isolato di giornalisti professionisti sono state inoltre avanzate proposte di modifica dell'art. 1, le quali di fatto tendono a una trasformazione sostanziale delle strutture dell'Ordine. E' indicativo della natura di tali proposte il testo suggerito, a titolo personale, dall'autore di uno scritto pubblicato in ottobre, fortemente polemico nei confronti della sentenza della Corte costituzionale n. 98: « *L'Ordine dei giornalisti è costituito di coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione, e sono quindi iscritti nell'albo. Annesso all'albo dei giornalisti è il registro dei pubblicisti: sono pubblicisti coloro i quali, pur esercitando altra attività di lavoro dipendente o autonomo o di intrapresa economica, collaborano regolarmente e retribuitamente, con articoli e servizi firmati, a quotidiani e periodici a diffusione non settoriale* » (8).

b) E' evidente l'inclinazione di alcuni giornalisti professionisti a vedere il loro Ordine professionale in una **prospettiva particolaristica di categoria.**

Ci sembra importante ricordare che nel nostro ordinamento statutale gli Ordini professionali sono configurati « come persone giuridiche di diritto pubblico, soggette al controllo della pubblica Autorità ». Tale fatto — è stato autorevolmente sostenuto (9) — « mentre è premessa necessaria per l'attribuzione della

(7) Abbiamo desunto questa informazione da una lettera del Presidente della Federazione nazionale della Stampa italiana, dr. Adriano Falvo, datata: Roma, 25 ottobre 1968 (Prot. N. 5157/A/1), e indirizzata ai Consigli direttivi delle Associazioni regionali di Stampa.

(8) G. A. Longo, *l. cit.*, p. 316.

(9) *Attribuzione della tutela degli interessi professionali agli Ordini dei liberi professionisti*, (Osservazioni e proposte del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro [C.N.E.L.], su « relazione » del prof. FRANCESCO SANTORO-PASSARELLI, in *Rivista di Diritto del Lavoro*, Milano, 1959, III, p. 212. Nello stesso senso, v., p. es., C. LEGA, *La coesistenza di Ordini e di sindacati professionali*, in *Riv. Dir. Lav.*, Milano, 1960, I, pp. 13-34 (con ampie indicazioni bibliografiche).

funzione disciplinare e degli altri ampi poteri pubblicistici [...] volti alla tutela della dignità della professione, nell'interesse non soltanto dei professionisti, ma anche dei terzi che abbisognano della loro opera e dell'intera collettività, impedisce agli stessi Ordini di essere nel medesimo tempo libera e genuina espressione degli interessi particolari della categoria».

Proprio in questo senso si ritiene debbano coesistere, per la medesima categoria di liberi professionisti, e l'ente professionale e una o più associazioni sindacali. All'ente professionale dovrebbero essere riservate le « funzioni istituzionali » di tenuta degli elenchi, di disciplina professionale degli iscritti, di tutela dell'indipendenza e della dignità della professione, di garanzia nei confronti dei terzi dell'adempimento dei doveri professionali, di collaborazione all'attività dei pubblici poteri connessa all'esercizio della professione: è nell'ambito di queste « funzioni di carattere pubblico » che va riconosciuto all'ente il compito di tutelare gli interessi professionali di natura morale, culturale ed economica degli iscritti negli elenchi. Ai sindacati va invece attribuita la funzione di provvedere liberamente alla tutela degli interessi collettivi dei professionisti, intesi come *interessi particolari di categoria* (10).

Che l'Ordine dei giornalisti debba venir considerato come un Ordine professionale del tipo descritto, appare chiaramente anche da quanto è affermato nella sentenza n. 11 del 1968 della Corte costituzionale, che abbiamo sopra esaminata.

Se così è, è facile vedere come siano del tutto fuori luogo le recenti prese di posizione polemiche dei giornalisti professionisti nei confronti dei giornalisti pubblicistici, che sono state sicuramente dettate da preoccupazioni di natura sindacale.

Siamo anche noi dell'avviso che urge ormai una rivalutazione della qualifica di « pubblicista », e che a tale scopo il legislatore dovrebbe innanzi tutto stabilire norme più chiare e univoche sui requisiti per l'ammissione degli aspiranti pubblicistici all'ente professionale dei giornalisti.

Riteniamo però anche che i **pubblicisti veri**, benchè non esercitino in modo continuativo ed esclusivo l'attività giornalistica, sono **autentici giornalisti**, e che pertanto non può neppure concepirsi un Ordine dei giornalisti, del quale i pubblicisti non facciano parte con tutti i diritti e con piena dignità. Non va, d'altra parte, dimenticato che proprio la presenza nell'Ordine di giornalisti « non dipendenti » può essere una garanzia per la libertà della professione sia nei confronti del potere politico sia nei confronti del potere economico.

In questo spirito, a nostro avviso, vanno almeno emendate quelle norme (ad esempio, gli artt. 3 e 16) della legge vigente — norme ovviamente non democratiche, e quindi non costituzionali — che nei diversi organi rappresentativi dell'ente professionale (Consigli regionali e interregionali, e Consiglio nazionale) in tutti i casi attribuiscono ai pubblicisti, che di fatto costituiscono la maggioranza degli iscritti nell'albo, soltanto un terzo dei posti.

Lulgi Rosa

(10) *Attribuzione della tutela ecc.*, l. cit., p. 213.