



ORDINE DEI GIORNALISTI E LIBERTÀ DI STAMPA

Nel 1963 in Italia è stato istituito con legge l'Ordine professionale dei giornalisti. Soltanto nel marzo di quest'anno è stato pubblicato il « regolamento » di esecuzione della legge istitutiva. Nel maggio si è proceduto alla elezione dei Consigli regionali e nazionale dell'Ordine.

Alcune delle norme che disciplinano la vita del nuovo organismo, e quindi, di riflesso, l'intera attività giornalistica italiana, hanno suscitato gravi perplessità in coloro che più attentamente seguono lo svolgersi della vita democratica nel nostro Paese.

Questa rivista ha voluto inquadrare tutta la complessa problematica, precisando innanzi tutto il contenuto di alcune nozioni e di alcuni principi fondamentali, rifacendo brevemente la storia della disciplina della « professione » giornalistica nel nostro ordinamento durante gli ultimi cinquant'anni, ed esponendo infine alcune delle obiezioni più serie che si ritiene debbano essere mosse alla legge istitutiva del nuovo Ordine professionale.

LA « LIBERTÀ » DEL GIORNALE NEL NOSTRO ORDINAMENTO

1. Un eminente studioso e uomo politico francese, parlando della « libertà di stampa » nella Francia del suo tempo, scriveva, nel 1868: « La libertà di stampa ci fu data dalla Carta del 1830 e fu una delle grandi cause dell'influenza francese in Europa. [...] Ma la libertà di stampa rimarrà incompleta finché non ci sia l'intera libertà del giornale. [...] Il giornale è il « forum » dei popoli moderni, il luogo dove ognuno ha il diritto di proporre le sue idee e di far intendere i suoi bisogni. Se [da noi al presente] avviene altrimenti, il torto non è del giornale, ma delle leggi gelose che in trent'anni accordarono solo una semi-libertà. [...] In Inghilterra, dove la stampa è del tutto libera, [...] la Stampa è più di un quarto potere dello Stato, è la voce stessa dell'opinione, la voce che un governo ha sempre bisogno di intendere. Migliaia di fogli stampati dicono ogni mattino all'Inghilterra ciò che pensa, vuole, fa, soffre l'ultimo dei suoi cittadini; è la polizia meglio ordinata, ed una polizia che non costa nulla, è un'educazione universale e gratuita, è la garanzia di tutti i diritti ed una garanzia che non può essere sostituita; in una parola è la libertà in azione. Altrettanto avviene negli Stati Uniti. Mentre in Francia il giornale forma l'opinione, e per conseguenza è una potenza di cui bisogna tener conto, in America è l'opinione che forma il

giornale: per se stesso, il giornale è nulla. Così sarà dovunque il cittadino potrà con poca spesa rivolgersi liberamente al pubblico. [...] Sarebbe facile provare, con la storia alla mano, che una stampa libera riesce una forza per lo Stato, mentre una stampa vincolata lo danneggia all'estero, senza essergli utile all'interno. Essa inganna ed acceca il governo, ma non il pubblico » (1).

2. Qualche anno fa abbiamo pubblicato in questa rivista uno studio sulla libertà di stampa nell'ordinamento democratico italiano (2). Facevamo allora osservare come nel diritto al libero uso della stampa, riconosciuto nell'art. 21 della nostra Carta costituzionale del 1947, debba ritenersi compreso, non soltanto il diritto a servirsi liberamente del mezzo della stampa per una vera e propria comunicazione delle idee, per una vera e propria manifestazione del pensiero (nei regimi di democrazia classica la libertà di stampa è sempre stata affermata in funzione del pieno esercizio del fondamentale diritto del cittadino alla libera manifestazione del pensiero), ma altresì il diritto a servirsi liberamente del mezzo della stampa per far conoscere alla pubblica opinione avvenimenti e situazioni particolari (3).

Dicevamo: « In un ordinamento statale genuinamente "democratico" (in senso moderno) i cittadini costituiscono un raggruppamento sociale organico, che forma ed esprime, direttamente o indirettamente, la sua volontà sovrana, in ordine al conseguimento delle sue specifiche

(1) ED.-R. LEFEBVRE DE LABOULAYE, *L'État et ses limites*, Paris 1868; cfr. la vers. it. nella *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da A. BRUNIALTI, vol. VII, Torino 1891, alle pp. 805 s.

(2) L. ROSA, *La libertà 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) L. ROSA, *La libertà di stampa ecc., cit.*, (aprile) 1961, pp. 208 s. (pp. 34 s. dell'estr.). Nel nostro studio si precisava che il diritto a servirsi liberamente della stampa per la narrazione e la descrizione di fatti avvenuti e di situazioni esistenti deve intendersi costituzionalmente garantito nella Costituzione italiana vigente soltanto nella misura in cui tale narrazione o tale descrizione rappresentano il presupposto perché sia possibile la manifestazione di opinioni, di giudizi e di valutazioni.

L'art. 21 della Costituzione della Repubblica italiana del 1947 dice: « Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni mezzo di diffusione. — La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. — Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili. — In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo di ogni effetto. — La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. — Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni ».

finalità, attraverso la libera manifestazione della volontà dei singoli consociati. Perché i singoli cittadini possano formarsi un giudizio sui principali problemi che interessano la comunità, e quindi, in ordine alla soluzione di tali problemi, possano manifestare a ragion veduta la loro volontà, o appoggiando un determinato orientamento politico, o dando la preferenza a un partito o a certi uomini politici, o magari anche soltanto premendo sul legislatore perché operi in una determinata direzione, è indispensabile che essi abbiano la possibilità di conoscere con qualche esattezza avvenimenti e situazioni. Sotto questo profilo molte informazioni, le quali a prima vista parrebbero non interessare se non determinate categorie di persone, di fatto vengono a interessare l'intera collettività (si pensi, ad esempio, all'importanza che può avere, in ordine all'emanazione di norme moralizzatrici del costume o alla riforma mediante leggi di istituti che non funzionano come dovrebbero, la conoscenza, da parte della pubblica opinione, della frequenza e delle modalità con cui si ripetono certi episodi di delinquenza oppure del modo in cui viene amministrata la giustizia nei processi)» (4).

Notavamo come in concreto la stessa esigenza della libertà di stampa si sia storicamente affermata « in coincidenza del diffondersi dei primi "giornali", o comunque dei primi fogli periodici d'informazione » (5), e come « libertà di stampa » in un regime democratico significhi ancora oggi innanzi tutto libertà per la « stampa periodica », specialmente « quotidiana », significhi cioè libertà per quella stampa appunto la quale, come è noto, vive quasi esclusivamente della narrazione di fatti avvenuti e della descrizione di situazioni esistenti nella realtà sociale.

Soggiungevamo infine che nella Costituzione italiana, come del resto nella maggior parte delle Carte costituzionali democratiche, la libertà di stampa, e in particolare la libertà di servirsi della stampa per far conoscere quotidianamente o periodicamente alla pubblica opinione, insieme con idee o giudizi, fatti e situazioni particolari — quella che, per intenderci, possiamo chiamare la « libertà del giornale » (6) —, appare riconosciuta essenzialmente in funzione di un interesse generale o sociale, più precisamente in funzione della diffusione e del progresso della cultura e insieme in funzione del migliore svolgimento della vita democratica in seno alla comunità statale (7).

(4) *Ibidem*, p. 209 (p. 35 dell'estr.).

(5) S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano 1957, p. 200.

(6) « *Giornale* » oggi nel linguaggio comune è, propriamente, qualsiasi pubblicazione giornaliera a stampa, a una o più pagine, che reca notizie, commenti, articoli e avvisi d'ogni genere sulle più disparate materie. *Impropriamente* lo stesso nome designa spesso anche periodici non quotidiani, specie settimanali cosiddetti di attualità o varietà, i quali espongono, con il corredo di fotografie e disegni, ma trattandoli da punti di vista diversi, gli stessi argomenti e avvenimenti che, di giorno in giorno, hanno fornito materia ai quotidiani. V., per queste determinazioni del significato specifico del termine « *giornale* » inteso nell'accezione in cui lo usiamo nel testo, il *Dizionario enciclopedico italiano*, ed. dall'Ist. della Encicl. Ital. fond. da G. Treccani, vol. V, Roma 1956.

(7) L. Rosa, *La libertà di stampa ecc., cit.*, (aprile) 1961, pp. 210-

3. La « libertà del giornale » nel nostro ordinamento è al presente disciplinata soprattutto dalla legge 8 febbraio 1948, n. 47, contenente « disposizioni sulla stampa ». In essa:

a) viene stabilito quali siano le indicazioni che debbono obbligatoriamente comparire sugli stampati: si tratta, in concreto, di quelle indicazioni che sono indispensabili per l'individuazione del tempo, del luogo e dell'origine degli stampati stessi (art. 2);

b) viene precisato che *responsabile* di un giornale o di un periodico di fronte alla legge può essere soltanto il loro direttore, o, se questo sia investito di mandato parlamentare, un vice direttore, e viene stabilito che per essere direttore responsabile di un giornale o periodico, bisogna possedere i requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche (art. 3);

c) si prescrive che anche il proprietario (se si tratta di un minore o di una persona giuridica, chi li rappresenta legalmente), ed eventualmente altresì la persona che esercita l'impresa giornalistica, se essa è diversa dal proprietario, devono possedere i requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche (art. 4);

d) viene ancora precisato che la *registrazione* di un giornale o periodico deve venire effettuata presso la cancelleria del tribunale: l'iscrizione del giornale o periodico viene ordinata dal presidente del tribunale o da un giudice da lui delegato, quando da loro, in base ai criteri obiettivi indicati dalla legge, i quali escludono qualsiasi discrezionalità, sia stata verificata la regolarità dei documenti presentati (art. 5); viene disciplinata la dichiarazione di tutti i mutamenti che intervengano negli elementi enunciati all'atto della registrazione (art. 6); si stabilisce che l'efficacia della registrazione viene a cessare soltanto quando il giornale o periodico non sia stato pubblicato entro sei mesi dalla registrazione stessa, oppure abbia subito, nella sua pubblicazione, l'interruzione di oltre un anno (art. 7);

e) viene disciplinata la pubblicazione e l'esposizione dei c.d. « giornali murali » (art. 10);

f) alcune norme stabiliscono quando e come nei giornali e nei periodici debbano venir pubblicate « risposte e rettifiche » (art. 8), oppure sentenze della Magistratura (art. 9); altre determinano chi sia civilmente responsabile per i reati commessi con il mezzo della stampa (art. 11), e quando ci debba essere, oltre che un risarcimento dei danni, anche una

212 (pp. 36-38 dell'estr.). Concludevamo: « Per il fatto che la libertà di stampa nel nostro ordinamento appare affermata unicamente "in funzione sociale", la libera pubblicazione (effettuata senza intenti culturali) di narrazioni o di descrizioni di fatti o situazioni, la quale non mira a soddisfare direttamente o indirettamente a un interesse della collettività, e che pertanto deve reputarsi in pratica unicamente ordinata alla soddisfazione della curiosità del pubblico, sembra doversi considerare non garantita costituzionalmente. Su questa base ci sembra di poter ragionevolmente ritenere dover intendersi escluse dalla garanzia costituzionale, di cui nell'art. 21 della nostra Carta, sia la divulgazione a mezzo della stampa della narrazione o descrizione, a puro titolo di cronaca, di fatti o situazioni che rientrano nella sfera della c.d. "riservatezza" (intesa come "diritto della persona"), sia la divulgazione della narrazione o descrizione "nei dettagli" di fatti o situazioni che soltanto nelle loro grandi linee interessano veramente la pubblica opinione ».

riparazione pecuniaria (art. 12); un'altra norma infine, per il caso della diffamazione commessa con il mezzo della stampa, « consiste nell'attribuzione di un fatto determinato », commina la pena della reclusione da uno a sei anni, e quella di una multa non inferiore a lire centomila (art. 13);

g) vengono stabilite particolari pene per chi violi le norme riguardanti le « indicazioni obbligatorie sugli stampati » (art. 17) o la « registrazione » (artt. 18 e 19), e per chi pubblici « clandestinamente » (senza le indicazioni prescritte o senza la previa registrazione) stampati periodici e non periodici (art. 16);

h) si rinvia all'art. 528 del Codice penale (riguardante le pubblicazioni e gli spettacoli osceni) per i reati commessi con pubblicazioni destinate all'infanzia o all'adolescenza (art. 14) o con pubblicazioni a contenuto impressionante o raccapricciante (art. 15);

i) vengono stabilite pene severe per chiunque asporti, distrugga o deteriori stampati per i quali siano state osservate le prescrizioni di legge, allo scopo di impedirne la vendita, distribuzione o diffusione, e per chiunque con violenza o minaccia impedisca la stampa, pubblicazione o diffusione di periodici per i quali pure siano state osservate le prescrizioni di legge (art. 20);

l) si statuisce che la cognizione dei reati commessi col mezzo della stampa appartiene al tribunale, salvo che non sia competente la Corte di assise, e che al giudizio per tali reati si procede con rito direttissimo (art. 21).

Altre norme, che, direttamente o indirettamente, si riferiscono ai giornali e ai periodici, sono espresse nella legge 4 marzo 1958, n. 127, la quale stabilisce alcune « modificazioni del Codice penale relative ai reati commessi col mezzo della stampa ».

Poichè il legislatore del 1948 ha abrogato esplicitamente solo il R. D.L. 14 gennaio 1944, n. 13 (« Disciplina della stampa durante l'attuale stato di guerra »), mentre delle altre leggi anteriori alla Costituzione del 1947 ha dichiarato abrogate soltanto quelle disposizioni che erano contrarie o incompatibili con le disposizioni contenute nella nuova legge sulla stampa, si deve ritenere che al presente rimangano ancora in vigore, per alcune norme, sia il R. Editto 26 marzo 1848, n. 695, sulla libertà di stampa, sia certe leggi riguardanti la stampa quotidiana e periodica emanate in periodo fascista (ad es.: il R.D. 15 luglio 1923, n. 3288, convertito in legge 31 dicembre 1925, n. 2309, sulla gerenza e vigilanza dei giornali e delle pubblicazioni periodiche; la legge 31 dicembre 1925, n. 2307, recante disposizioni sulla stampa periodica; il R.D. 4 marzo 1926, n. 371: Regolamento contenente disposizioni sulla stampa periodica; la legge 2 febbraio 1939, n. 374, sulla consegna obbligatoria di esemplari degli stampati o delle pubblicazioni).

LA « LIBERA PROFESSIONE » DI GIORNALISTA, IN ITALIA

1. Con la vita dei giornali e dei periodici appare strettamente connessa l'attività di coloro che con i propri scritti collaborano alla loro redazione.

Negli ordinamenti democratici tale attività suole perciò venir presa in considerazione dal legislatore, non soltanto come un « lavoro umano » che esige di essere tutelato (soprattutto quando si configura come « lavoro subordinato ») e nei diritti della persona che lo compie e nella sua particolarissima dignità, ma anche, e forse principalmente, come un'attività, la quale di sua natura ha una importante funzione sociale e dal cui libero esercizio dipende in definitiva l'esistenza stessa, in seno a una comunità statale, di un vero regime di libertà.

2. Oggi nell'ordinamento italiano l'esercizio dell'attività gior-
nalistica viene disciplinato come quello di una « libera profes-
sione ».

a) Nel linguaggio corrente, « professione » è ogni attività intellettuale o manuale esercitata in modo continuativo, cui corrisponde un lucro. Spesso « la parola ha senso ampio, includendo anche i vari impieghi e mestieri »: onde la distinzione in « professioni liberali » e « professioni manuali ». Molte volte invece essa « indica le sole attività intellettuali, per l'esercizio delle quali sia richiesta la laurea o una particolare abilitazione »: in questi casi « professione » viene a contrapporsi a « mestiere » (8).

Con il termine di « libera professione » suole venire qualificata quell'attività lavorativa, prevalentemente di carattere mentale, che viene posta in essere, spesso senza vincoli di subordinazione nei riguardi del destinatario delle prestazioni e per lo più con ampia discrezionalità tecnica, da certe categorie di lavoratori intellettuali, i quali, per poterla legittimamente esplicare, devono essere in possesso di un determinato « status » giuridico (9).

b) L'esercizio di una « libera professione » un tempo era necessariamente collegato con l'appartenenza a una condizione sociale ed economica privilegiata, e quindi con il possesso di una libertà di fatto in seno alla società. Al presente, si è di fronte « a un imponente fenomeno di proletarizzazione delle professioni, statisticamente rilevato in base al modificato ricambio sociale e all'abbassato indice di potenzialità demografica delle classi più elevate che una volta fornivano il gettito più importante di professionisti »: per cui il concetto di « libera professione » viene a esprimere quasi esclusivamente lo speciale carattere di libertà, di indipendenza e di autonomia che è proprio di certe attività lavorative intellettuali (10).

Lo Stato moderno ha però imposto molti vincoli e limitazio-

(8) Cfr. il *Dizionario enciclopedico italiano*, cit., vol. IX, Roma 1958 (alla voce « professione »).

(9) In questo senso, v. C. LEGA, *La libera professione*, (Artt. 2229-2238 *Cod. civ.*), Milano 1952 (II ed.), p. 5. Il vocabolo « professionista », anche privo dell'aggettivo « libero », nella prassi è ormai entrato a indicare chi esercita una « libera professione » (cfr. *ibid.*).

(10) Cfr. C. LEGA, *o. cit.*, pp. 5-8.

ni alla libertà del professionista. Per motivi di **interesse pubblico** (ordinata amministrazione della giustizia, tutela della fede pubblica, protezione della salute pubblica, ecc.) ha inquadrato i diversi gruppi professionali in ordinamenti chiusi, ha stabilito per tali gruppi rigide norme disciplinari e ha fissato controlli severi per l'attività professionale.

In questo momento nel nostro Paese il criterio differenziatore che distingue le « **libere professioni** » vere e proprie da altre professioni, anche intellettuali, oppure da altre attività tecniche che con esse presentano certi caratteri di affinità e certi punti di contatto, sembra vada ricercato « nella concomitante presenza di due elementi: la [prevalente] intellettualità della prestazione e la sussistenza di una particolare disciplina giuridica, tipica delle professioni di cui trattasi [...], tale da creare per i professionisti un vero « status » professionale » (11).

c) La **disciplina giuridica delle « libere professioni »**, attualmente in vigore in Italia, riguarda:

1) i « gruppi professionali » organizzati, la loro struttura, le loro finalità e la loro attività;

2) le libere associazioni sindacali di professionisti (12);

(11) *Ibidem*, p. 9.

(12) In questi ultimi anni è stato molto dibattuto nella dottrina il problema se possano coesistere un ente professionale organizzato e una o più associazioni sindacali per la medesima categoria di professionisti. In favore della tesi che afferma la possibilità di tale coesistenza, è stato autorevolmente osservato che la configurazione degli enti professionali « come persone giuridiche di diritto pubblico, soggette al controllo della pubblica Autorità », « mentre è premessa necessaria per l'attribuzione della 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 [enti] di essere nel medesimo tempo libera e genuina espressione degli interessi particolari della categoria ». Si è fatto notare « come un libera e diretta tutela degli interessi di categoria sia possibile e debba essere garantita, con il riconoscimento della libertà sindacale, anche per le libere professioni ». Si è suggerito che agli enti professionali dovrebbero essere riservate le « funzioni istituzionali » di tenuta degli elenchi, di disciplina professionale degli iscritti, di tutela della 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; che la tutela degli interessi professionali di natura morale, culturale ed economica degli iscritti negli elenchi andrebbe riconosciuta agli enti *nell'ambito di queste funzioni di carattere pubblico*; che « al sindacati dovrebbe invece essere lasciata, in conformità ai principi costituzionali, la libertà di provvedere alla tutela degli interessi collettivi dei professionisti, come *interessi particolari di categoria* ». Questo, il « *parere* » espresso dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.), su relazione del prof. F. SANTORO-PASSARELLI (in *Rivista di Diritto del Lavoro*, Milano 1959, III, pp. 212 s.). Nello stesso senso, v., per es.: V. CARULLO, *La registrazione delle associazioni sindacali*, in *Riv. Dir. Lav.*, Milano 1953, I, pp. 33-37; e C. LEGA, *La coesistenza di Ordini e di sindacati professionali*, in *Riv. Dir. Lav.*, Milano 1960, I, pp. 13-34 (con ampie indicazioni bibliografiche).

3) la posizione del singolo professionista che appartiene a un gruppo professionale organizzato: i suoi diritti, i suoi doveri e le sue responsabilità nei confronti dello Stato.

I «gruppi professionali» sono costituiti in «**Ordini**» e «**Collegi**». Il termine «Ordine» deriva dal francese «*Ordre*», il quale si trova usato originariamente in Francia per indicare quei raggruppamenti di liberi professionisti che in epoca anteriore formavano delle «corporazioni» (13). Il R.D.L. 24 gennaio 1924, n. 103 (contenente «disposizioni per le classi professionali non regolate da precedenti disposizioni legislative»), stabilì una norma, tuttora valida, secondo la quale «le classi professionali, non regolate da precedenti disposizioni legislative sono costituite in ordini od in collegi, a seconda che, per l'esercizio della professione, occorra avere conseguito una laurea o un diploma presso università o istituti superiori ovvero un diploma di scuole medie» (14).

Al presente in Italia esistono 12 Ordini (avvocati e procuratori; notai; ingegneri; architetti; chimici; dottori in scienze agrarie; attuari; medici-chirurghi; veterinari; farmacisti; dottori commercialisti; giornalisti) e 6 Collegi professionali (geometri; periti industriali; periti agrari; ostetriche; infermiere, assistenti sanitarie e visitatrici; ragionieri e periti commerciali).

Per esercitare una «libera professione», è necessario appartenere al corrispondente Ordine o Collegio. Si entra a far parte di un Ordine o di un Collegio mediante l'iscrizione all'apposito «albo» o «elenco». L'«albo» (o «elenco») è «il documento ufficiale da cui risulta l'iscrizione dei professionisti di una determinata categoria e per una determinata circoscrizione territoriale entro la quale essi, avendo i requisiti voluti dalla legge, possono esercitare la libera professione» (15).

d) Quando, nel 1922, il fascismo andò al potere, in Italia esistevano **Ordini e Collegi di diverse categorie professionali** (avvocati e procuratori legali; ragionieri; notai; sanitari: medici-chirurghi, farmacisti e veterinari). Essi nel nostro ordinamento giuridico avevano la fisionomia di «enti pubblici», cioè di enti

(13) P. G. PISCIONE, *Ordini e Collegi professionali*, Milano 1959, p. 3.

(14) Nel seguito di questa trattazione vedremo come il legislatore abbia stabilito una eccezione a questa norma per l'Ordine dei giornalisti.

(15) C. LEGA, *La libera professione, ecc., cit.*, p. 61.

L'art. 2229 Cod. civ. (*Esercizio delle professioni intellettuali*) recita: «La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria la iscrizione in appositi albi o elenchi. — L'accertamento dei requisiti per l'iscrizione negli albi o negli elenchi, la tenuta dei medesimi e il potere disciplinare sugli iscritti sono demandate alle associazioni professionali, sotto la vigilanza dello Stato, salvo che la legge disponga diversamente. — (*Omissis*)».

Va notato che di solito l'iscrizione nell'albo di una circoscrizione limita l'esercizio professionale al territorio di quella circoscrizione. Per alcune professioni, però, l'iscrizione in un albo o elenco abilita all'esercizio della professione in tutto il territorio dello Stato.

aventi finalità pubbliche, nel senso che alcuni degli interessi particolari delle singole categorie professionali organizzate erano stati trasformati dal legislatore in interessi pubblici; avevano inoltre una struttura « autarchica », nel senso che ad essi era attribuita la capacità di amministrare se stessi mediante l'esercizio di una attività amministrativa avente la natura e gli effetti dell'amministrazione propria dello Stato; svolgevano infine la loro attività per mezzo delle rispettive assemblee plenarie degli iscritti e dei Consigli direttivi da esse eletti (16).

Dal legislatore fascista gli Ordini e i Collegi professionali furono progressivamente inquadrati nell'**ordinamento sindacale « corporativo »**.

La legge 3 aprile 1926, n. 563 (« Disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro »), che istituì il sistema del « sindacato unico di diritto pubblico » per la rappresentanza legale di ciascuna categoria di datori di lavoro, di lavoratori, di artisti e di professionisti (ogni sindacato doveva avere la rappresentanza di tutti gli appartenenti alla rispettiva categoria, fossero questi o non fossero ad esso iscritti), all'art. 2° stabilì che « gli ordini, collegi e associazioni di professionisti liberi esistenti e legalmente riconosciuti » dovevano continuare ad essere disciplinati « dalle leggi e dai regolamenti vigenti »; che, d'altra parte, tali leggi e regolamenti dovevano, « con regio decreto, sentito il consiglio dei ministri », essere « sottoposti a revisione », allo scopo di un loro coordinamento con le nuove disposizioni. Alla legge del 3 aprile seguì il R.D. 1° luglio 1926, n. 1130, con le norme di attuazione della legge stessa. In tale decreto tra l'altro si precisava, all'art. 11², che « alle associazioni sindacali, e non agli ordini o collegi », spettava « la facoltà di adempiere ai compiti di tutela degli interessi morali e materiali dei loro rappresentati, di assistenza, di istruzione e di educazione previsti dalla legge »; e che soltanto alle associazioni sindacali spettava « la facoltà di designare rappresentanti nei corpi politici, amministrativi e tecnici dello Stato e degli altri enti pubblici », quando tale designazione era prevista « dalle leggi e dai regolamenti ».

Successivamente con numerose norme le funzioni degli Ordini e dei Collegi furono a poco a poco ridotte a quelle della custodia degli albi e degli elenchi, del mantenimento del decoro della professione, dell'esercizio del potere disciplinare.

Lo svolgimento ulteriore della legislazione riguardante le libere professioni fu rivolto a un **completo assorbimento degli enti professionali da parte delle associazioni sindacali**. Per le pro-

(16) Per alcuni brevi cenni storici sulle « libere professioni » e sugli enti professionali organizzati, cfr. C. LEGA, *La libera professione, ecc., cit.*, pp. 12 ss. Per alcuni particolari intorno agli enti professionali esistenti prima del fascismo e sulle loro funzioni, v., per es.: G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO, *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte III, Milano 1920, pp. 147-158.

fessioni, per le quali era prevista la formazione di nuovi Ordini e Collegi, ci si limitò ad attribuire le funzioni che avrebbero dovuto essere proprie di tali enti, a speciali commissioni, le quali agivano come organi dei rispettivi sindacati professionali (ciò accadde, per esempio, per gli ingegneri e per i dottori in scienze economiche e commerciali) (17).

Gli Ordini e i Collegi esistenti scomparvero tutti tra il 1934 e il 1938 (18). Una « Confederazione nazionale dei professionisti e degli artisti » raggruppò tutte le associazioni sindacali dei liberi professionisti e degli artisti (19). Ai sindacati di quelle categorie professionali che prima erano costituite in Ordini e Collegi venne affidato l'esercizio delle particolari funzioni che prima erano attribuite agli enti professionali.

Più tardi, sulla base della legge 5 febbraio 1934, n. 163, con la quale erano state istituite le « corporazioni », con decreto del capo del governo 23 giugno 1934 fu creata anche la « Corporazione delle professioni e delle arti ». Le associazioni sindacali nazionali delle rispettive categorie conservarono però il nome di « sindacati nazionali » e, a differenza di quanto, al momento della costituzione delle altre « corporazioni », era avvenuto per le altre associazioni sindacali, anche piena capacità giuridica (20).

Finalmente, con la legge 25 aprile 1938, n. 897, venne stabilito, anche per quelle categorie per le quali, prima, l'iscrizione a un « albo o « elenco » era prescritta solo al fine del conferimento di incarichi da parte delle autorità giudiziaria o delle pubbliche amministrazioni, l'obbligo di tale iscrizione quale condizione « sine qua non » per l'esercizio della professione.

Soppresse, **dopo la caduta del fascismo**, con D.L.Lgt. 23 novembre 1944, n. 369, le associazioni sindacali unitarie obbligatorie create dalla dittatura, si provvide subito alla **ricostruzione dei vecchi Ordini e Collegi professionali**.

e) **Degli enti professionali oggi esistenti in Italia**, alcuni sono disciplinati da nuove norme legislative (tra essi, come vedremo, l'Ordine dei giornalisti), altri dalle norme degli ordinamenti precedenti, in quanto risultano compatibili con il D.L.Lgt. 23 novembre 1944, n. 382, che è il decreto con il quale furono sollecitamente restituite alle « libere professioni » organizzate l'antica dignità e l'antica libertà (21).

(17) Per queste vicende, cfr. G. ZANOBINI, *Corso di Diritto corporativo*, Milano 1937 (III ed.), pp. 106 s.

(18) V., per alcune indicazioni più precise, P. G. PISCIONE, *Ordini e Collegi professionali, cit.*, pp. 17 s.

(19) V. un elenco delle 22 associazioni sindacali nazionali aderenti alla Confederazione fascista dei professionisti e degli artisti, in G. ZANOBINI, *op. ult. cit.*, pp. 131 s.

(20) In questo senso, G. ZANOBINI, *ibid.*, pp. 125-127.

(21) Sull'attuale situazione legislativa della disciplina degli enti professionali, v. P. G. PISCIONE, *op. cit.*, pp. 19-21.

Ordini e Collegi si propongono in concreto **finalità diverse** da raggiungere. Alcune sono finalità particolari, variabili da professione a professione e talvolta da località a località, riguardanti interessi di carattere meramente privato, anche se si riferiscono alla categoria professionale o a frazioni di essa. Altre invece sono **finalità tipiche o fondamentali**, sostanzialmente uguali per ogni ente professionale: esse si deducono innanzi tutto dalle funzioni assegnate dalle leggi agli enti professionali o ai loro organi; consistono in genere « nella tutela della fede pubblica (la quale può essere lesa in occasione dello svolgimento delle attività dei liberi professionisti) e degli interessi di categoria »; e impongono l'uso di vari mezzi, quali la tenuta degli albi, la vigilanza sulla condotta degli iscritti, l'esercizio del potere disciplinare, oltre che lo adempimento di funzioni varie ordinate a garantire il retto svolgimento dell'attività professionale e il retto funzionamento dell'ente sia nei rapporti con le autorità amministrative, sia in quelli coi privati. Il perseguimento di tali finalità tipiche viene controllato dallo Stato: il che assicura che l'attività professionale venga svolta con la necessaria competenza e con criteri di moralità, e dia in tal modo anche un buon affidamento al cittadino che ha bisogno dell'opera del professionista (22).

3. Sembra che nel nostro Paese si sia parlato per la **prima volta ufficialmente di una « professione » giornalistica** soltanto nel 1877, quando l'Associazione della stampa periodica italiana nel suo primo Statuto (23) prevede tre categorie di giornalisti: quella degli « effettivi », cioè di coloro i quali esercitavano da almeno due anni l'attività giornalistica, con esclusione dell'esercizio di altre professioni e con una vera retribuzione; quella dei « pubblicisti », cioè di coloro che esercitavano anche altre professioni; e quella dei « frequentatori », cioè di quelle personalità del mondo culturale e politico che, con carattere di periodicità, pubblicavano articoli su quotidiani e in genere sulla stampa.

Nel 1908 si era costituita la Federazione nazionale della stampa italiana, destinata ai soli giornalisti professionisti. C'erano stati alcuni accenni alla « professione giornalistica », intesa come professione abituale unica e retribuita, quando, ancora nel 1908, si era discussa la legge 9 luglio 1908, n. 406, in tema di concessioni ferroviarie. Nel 1918 il concetto di esclusività professionale si era inserito nello Statuto del Sindacato della stampa parlamentare.

(22) Cfr. C. LEGA, *op. ult. cit.*, pp. 54 s.

(23) Per questo documento e per altri a cui si fa riferimento successivamente nel testo, si rinvia all'opera compilativa: COMMISSIONE UNICA PER GLI ALBI PROFESSIONALI DEI GIORNALISTI, *L'Albo dei giornalisti*, Roma 1956 (redatta da R. SCODRO). Si veda anche il discorso sul disegno di legge n. 1563: « *Ordinamento della professione di giornalista* », del relatore on. U. BREGANZE, in *ATTI CAM. DEP.*, III Leglislat., *Resoconto stenografico Atti IV Commissione (Giustizia)*, sed. 12 maggio 1960, pp. 304 ss.

Nel 1919 lo stesso concetto era comparso per la prima volta nella contrattazione collettiva dei giornalisti con gli editori.

a) Fu soltanto dopo l'avvento del fascismo che si affrontò apertamente il problema del riconoscimento e della disciplina dell'attività giornalistica intesa come « libera professione ».

Con il R.D. 15 luglio 1923, n. 3288, convertito in legge 31 dicembre 1925, n. 2307, contenente « disposizioni sulla stampa periodica » che già abbiamo ricordato, si diede inizio alla regolamentazione della materia. In particolare nell'art. 7 si stabilì: « E' istituito un ordine dei giornalisti che avrà le sue sedi nelle città ove esiste corte d'appello. L'ordine costituirà i suoi albi professionali che saranno depositati presso le cancellerie delle corti di appello. L'esercizio della professione giornalistica è consentito solo a coloro che siano iscritti negli albi stessi. — Le norme per tale iscrizione verranno stabilite con speciale regolamento ». (Lo art. 1° della stessa legge prescriveva che « il direttore o il redattore responsabile » di un giornale o di una pubblicazione periodica doveva « essere iscritto nell'albo professionale dei giornalisti »).

Soltanto dopo due anni, con il R.D. 26 febbraio 1928, n. 384, si provvide a fissare le « norme per l'istituzione dell'albo professionale dei giornalisti ».

Nel decreto non si parlava più dell'« ordine dei giornalisti », ma unicamente dell'« albo professionale dei giornalisti ». Si diceva che la tenuta di tale albo e la disciplina degli iscritti dovevano essere esercitate « dall'associazione sindacale a mezzo di un comitato composto di cinque membri » (art. 3°). Ciò si spiega con il fatto che nel frattempo era sopravvenuta la legge 3 aprile 1926, n. 563, la quale, come si è detto, aveva istituito il sistema del « sindacato unico di diritto pubblico » anche per ogni categoria di professionisti; non si intendeva ancora abolire gli Ordini e i Collegi professionali esistenti, ma non si voleva neppure crearne di nuovi.

Il nuovo documento legislativo, tra l'altro, determinava, all'art. 4, che l'albo dei giornalisti doveva essere composto di tre elenchi: « uno di professionisti, l'altro di praticanti, il terzo di pubblicisti »; che nell'elenco dei professionisti potevano essere iscritti soltanto coloro che, da almeno diciotto mesi, esercitavano esclusivamente la professione di giornalista; che nell'elenco dei praticanti potevano essere iscritti coloro che, pur esercitando la professione di giornalista, non avessero raggiunto l'anzianità di diciotto mesi o i ventun anni di età; che nell'elenco dei pubblicisti potevano essere iscritti coloro che esercitavano, oltre l'attività retribuita di giornalista, anche altre attività o altre professioni. Nel quinto comma dello stesso articolo si aggiungeva: « All'albo dei giornalisti è annesso un elenco speciale nel quale sono iscritti coloro che, pure non esercitando l'attività retribuita di giornalista, attendono alla pubblicazione ed assumano la responsabilità, come direttori o redattori, di riviste scientifiche o tecniche, escluse quelle sportive e cinematografiche, o di pubblicazioni periodiche prive di carattere concettuale o aventi semplici finalità commerciali ».

Il riconoscimento della categoria professionale dei giornalisti avvenne quando il regime dittatoriale poteva ormai considerarsi instaurato.

Fu allora autorevolmente spiegato che l'associazione sindacale dei giornalisti non era né voleva essere soltanto una organizzazione « strettamente professionale », ma era « anche e soprattutto uno strumento politico agli ordini del Fascismo » (24).

Anche l'istituto dell'« albo » venne usato come un mezzo per il controllo diretto dell'attività giornalistica. Nel decreto del 1928 si stabilì, a chiare lettere: a) « In nessun caso possono essere iscritti e, qualora vi si trovino iscritti, devono essere cancellati coloro che abbiano svolto una pubblica attività in contraddizione con gli interessi della nazione. La cancellazione ha luogo, in seguito a procedimento disciplinare [...], di ufficio o su richiesta del prefetto della provincia dove l'iscritto risiede » (art. 5³); b) « Prima di provvedere sull'iscrizione [all'albo] il comitato domanderà al prefetto della provincia, in cui il richiedente risiede, un'attestazione sulla condotta politica di quest'ultimo [ecc.] » (art. 6³).

Altre norme riguardanti l'attività giornalistica vennero emanate negli anni successivi. In particolare, nel 1934 si coordinò la funzione del Sindacato nazionale dei giornalisti con quella della Confederazione nazionale dei professionisti e degli artisti e con quella della allora soltanto prevista Corporazione delle professioni e delle arti.

b) Caduto il fascismo, prima ancora che l'ordinamento sindacale « corporativo » venisse soppresso con il D.L.Lgt. 23 novembre 1944, n. 369, in via transitoria fu stabilito, con D.L.Lgt. 23 ottobre 1944, n. 302, contenente disposizioni per la « revisione degli albi dei giornalisti », che, fino a quando non fossero emanate nuove norme sulla professione di giornalista, « le funzioni della tenuta degli albi dei giornalisti e della disciplina degli iscritti » fossero « affidate ad un'unica commissione sedente in Roma e composta di non meno di dodici e di non più di quindici membri, nominati dal Ministro per la grazia e giustizia, sentiti il Sottosegretario di Stato per la stampa e le informazioni e la Federazione nazionale della stampa italiana ».

Questo decreto rimase poi di fatto in vigore fino all'approva-

(24) Così E. AMICUCCI, Segretario del Sindacato nazionale dei giornalisti, in un discorso pronunciato alla presenza di Mussolini, nel quale annunciava i nuovi ordinamenti. Citiamo da A. ASSANTE, *Il giornale. Libertà di stampa e giornalismo in Italia e nella legislazione mondiale*, Napoli 1949; cfr. p. 19; v. anche pp. 17-20 e 56-57, dove sono riprodotti brani di discorsi del capo del governo del tempo (Mussolini, tra l'altro, in quell'occasione proclamò: « In un regime totalitario, come deve essere necessariamente un regime sorto dalla rivoluzione trionfante, la stampa è un elemento di questo regime, una forza al servizio di questo regime; in un regime unitario la stampa non può essere estranea a questa unità. Ecco perché la stampa italiana è fascista, e deve sentirsi fiera di militare compatta sotto le insegne del Littorio »).

zione della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (« Ordinamento della professione di giornalista »).

Il legislatore del 1948 aveva rinviato a un momento più opportuno la regolamentazione organica della professione giornalistica. La « legge sulla stampa » (25), all'art. 5², aveva previsto soltanto che per la registrazione di un giornale o periodico venisse depositato anche un documento, dal quale risultasse l'iscrizione nell'albo dei giornalisti del direttore o del vice direttore responsabile, nei casi in cui tale iscrizione fosse richiesta dalle leggi sull'ordinamento professionale.

Un riordinamento definitivo della professione di giornalista era stato sollecitato ripetutamente dalla categoria interessata in diversi congressi della stampa. Attraverso la Federazione nazionale della stampa italiana erano stati segnalati i maggiori inconvenienti della disciplina vigente, la quale, in particolare, privava la categoria dei giornalisti dell'autogoverno e non consentiva un opportuno decentramento degli organi professionali (26).

Nel 1953 il Consiglio direttivo della Federazione della stampa aveva presentato al Ministro di grazia e giustizia Azara uno schema di legge. Tale schema però non era stato trasformato in disegno di legge.

Il 6 novembre 1956 il Ministro di grazia e giustizia Moro aveva presentato alla presidenza della Camera dei Deputati un disegno di legge, concernente « norme sui Consigli dell'Ordine dei giornalisti e sull'Albo professionale dei giornalisti » (27). Tale disegno era stato discusso soltanto in una seduta della III Commissione della Camera, il 16 gennaio 1957; in tale occasione si era deciso un rinvio dell'esame del documento a data da destinarsi. Il 25 luglio 1957, d'iniziativa del deputato Mariano Pintus era stata presentata alla Camera una proposta di legge dal titolo « Dell'ordine dei giornalisti » (28). Sia il disegno di legge Moro sia la proposta di Pintus erano decaduti con la fine della II legislatura.

Il 6 settembre 1959 il Ministro di grazia e giustizia **Gonella**, « di concerto col Ministro "ad interim" del tesoro Tambroni », presentò finalmente alla presidenza della Camera dei Deputati il disegno di legge n. 1563: « Ordinamento della professione di giornalista ». Questo disegno venne esaminato, discusso e approvato dalla IV Commissione, « in sede legislativa », in una serie di 16 sedute tenutesi tra il 12 maggio 1960 e il 12 dicembre 1962 (tra il 18 maggio 1960 e il 23 maggio 1962 operò un comitato ristretto di Deputati, che redasse il testo sul quale poi si svolse la discussione articolo per articolo durante 14 sedute plenarie della Commissione; tale comitato nei suoi lavori ebbe presente anche

(25) Cfr. *supra*, pp. 552 s.

(26) Cfr. la relazione al disegno di legge n. 1163: « *Ordinamento della professione di giornalista* », presentato il 6 settembre 1959 dai ministri GONELLA e TAMBRONI alla presidenza della Cam. dei Dep., in *ATTI CAM. DEP.*, III Legislat., p. 1.

(27) *ATTI CAM. DEP.*, II Legislat., Doc. n. 2517.

(28) *ATTI CAM. DEP.*, II Legislat., Doc. n. 3101.

la proposta di legge n. 1033, che era stata ripresentata alla Camera dal deputato Pintus il 10 aprile 1959).

Trasmesso alla presidenza del Senato il 17 dicembre 1962, il disegno di legge approvato dalla Camera (29) fu esaminato, sempre « in sede legislativa », dalla II Commissione del Senato stesso. In una sola seduta, il 24 gennaio 1963, esso ottenne l'approvazione definitiva.

La nuova legge fu promulgata dal Presidente della Repubblica Gronchi il 3 febbraio 1963. La sua pubblicazione nella « Gazzetta ufficiale della R. I. » avvenne il 20 febbraio.

Il « Regolamento per l'esecuzione della legge 3 febbraio 1963, n. 69, sull'ordinamento della professione di giornalista », approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 1965, n. 115, è stato pubblicato nel supplemento ordinario alla « Gazzetta Ufficiale » n. 63 del 12 marzo 1965 (30).

LA NUOVA LEGGE SULL' « ORDINAMENTO DELLA PROFESSIONE DI GIORNALISTA » (31)

La legge 3 febbraio 1963, n. 69, consta di 75 articoli, i quali sono raggruppati sotto cinque « titoli ».

Nel titolo I: « Dell'Ordine dei giornalisti » (artt. 1-25):

a) Merita un'attenzione particolare l'art. 1, che istituisce l'Ordine nazionale e gli Ordini locali dei giornalisti, riconosce espressamente ad essi personalità giuridica di diritto pubblico e stabilisce la distinzione tra « giornalisti professionisti » e « pubblicisti ».

L'art. 1 recita: « E' istituito l'Ordine dei giornalisti. — Ad esso appartengono i giornalisti professionisti e i pubblicisti, iscritti nei rispettivi elenchi dell'albo. — Sono professionisti coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista. — Sono pubblicisti coloro che svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni o impieghi. — Le funzioni relative alla tenuta dell'albo, e quelle relative alla disciplina degli iscritti, sono esercitate, per ciascuna regione o gruppo di regioni da determinarsi nel

(29) ATTI SENATO REP., III Legislat., Doc. n. 2374.

(30) La categoria professionale dei giornalisti, oltre che essere costituita in « Ordine », è al presente sindacalmente organizzata nella « Federazione nazionale della stampa italiana ». Questa nel suo congresso straordinario del 9 e del 10 aprile scorsi si è data il suo nuovo « Statuto » (si può vedere il testo integrale di questo documento, p. es., in *Il Giornalismo*, Organo dell'Associazione lombarda giornalisti e del Circolo della stampa di Milano, maggio 1965, pp. 8-9).

(31) Per alcune annotazioni che abbiamo fatte in margine a questa esposizione del contenuto della legge, v. M. Bosco, *Il nuovo ordinamento della professione di giornalista*, in *Temi marchigiana*, anno I (1963), pp. 359-372.

Regolamento, da un Consiglio dell'Ordine, secondo le norme della presente legge. — Tanto gli Ordini regionali e interregionali, quanto l'Ordine nazionale, ciascuno nei limiti della propria competenza, sono persone giuridiche di diritto pubblico ».

b) L'art. 2 disciplina la materia relativa ai « **diritti e doveri** » dei **giornalisti**, enunciando alcuni principi fondamentali di etica professionale, ai quali deve attenersi la categoria.

Esso dice: « E' diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui, ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede. — Devono essere rettificate le notizie che risultino inesatte, e riparati gli eventuali errori. — Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori ».

c) Le altre disposizioni (artt. 3-25) riguardano l'organizzazione dell'Ordine nazionale e degli Ordini regionali e interregionali, le competenze dei relativi organi e le modalità di esercizio da parte del Ministero di grazia e giustizia, dell'alta vigilanza sui Consigli dell'Ordine.

E' stabilito che organi degli Ordini locali sono il Consiglio regionale o interregionale, il Presidente, l'Assemblea e il Collegio dei revisori dei conti; e che organi dell'Ordine nazionale sono il Consiglio nazionale, un Comitato esecutivo eletto in seno al Consiglio stesso, il Presidente, il Collegio dei revisori dei conti. Nell'ambito di ciascun Ordine sono inoltre previste le cariche di Vicepresidente, Segretario e Tesoriere.

Nell'art. 3 si dice che « *i Consigli regionali o interregionali sono composti da 6 professionisti e 3 pubblicisti, scelti tra gli iscritti nei rispettivi elenchi regionali o interregionali* », i quali « *abbiano almeno 5 anni di anzianità di iscrizione* »; viene determinato che essi devono essere eletti « *rispettivamente dai professionisti e dai pubblicisti iscritti nell'albo e in regola con il pagamento dei contributi dovuti all'Ordine, a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta di voti* ».

Nell'art. 16 si precisa che il Consiglio nazionale, il quale è istituito con sede presso il Ministero di grazia e giustizia, « *è composto in ragione di due professionisti e un pubblicista per ogni Ordine regionale o interregionale* »; si aggiunge: « *Gli Ordini regionali o interregionali che hanno più di 500 professionisti iscritti eleggono un altro consigliere nazionale appartenente alla medesima categoria ogni 500 professionisti eccedenti tale numero o frazione di 500 superiore alla metà. — Conformemente, gli Ordini regionali o interregionali che hanno più di 1000 pubblicisti iscritti eleggono un altro consigliere nazionale appartenente alla medesima categoria ogni 1000 pubblicisti eccedenti tale numero o frazione di 1000 superiore alla metà* ».

Sempre a norma dell'art. 16, l'elezione dei consiglieri nazionali avviene secondo i principi e, per lo più, secondo le modalità stabilite per l'elezione dei membri dei Consigli regionali e interregionali.

Gli artt. 7 e 17 stabiliscono che sia i componenti dei Consigli regionali e interregionali sia quelli del Consiglio nazionale « restano in carica tre anni e possono essere rieletti ».

Nell'art. 18' viene precisato che « non si può far parte contemporaneamente di un Consiglio regionale o interregionale e del Consiglio nazionale ».

L'art. 11 fissa le « attribuzioni » dei Consigli regionali e interregionali. Esso dice: « Il Consiglio esercita le seguenti attribuzioni: a) cura l'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni in materia; b) vigila per la tutela del titolo di giornalista, in qualunque sede, anche giudiziaria, e svolge ogni attività diretta alla repressione dell'esercizio abusivo della professione; c) cura la tenuta dell'albo, e provvede alle iscrizioni e cancellazioni; d) adotta i provvedimenti disciplinari; e) provvede all'amministrazione dei beni di pertinenza dell'Ordine, e compila annualmente il bilancio preventivo e il conto consuntivo da sottoporre all'approvazione dell'assemblea; f) vigila sulla condotta e sul decoro degli iscritti; g) dispone la convocazione dell'assemblea; (Omissis) ».

L'art. 20 fissa le « attribuzioni » del Consiglio nazionale. Esso dice: « Il Consiglio nazionale, oltre a quelle demandategli da altre norme, esercita le seguenti attribuzioni: a) dà parere, quando ne sia richiesto dal Ministro per la Grazia e Giustizia, sui progetti di legge e di regolamento che riguardano la professione di giornalista; b) coordina e promuove le attività culturali dei Consigli degli Ordini per favorire le iniziative intese al miglioramento ed al perfezionamento professionale; c) dà parere sullo scioglimento dei Consigli regionali o interregionali ai sensi del successivo articolo 24; d) decide, in via amministrativa, sui ricorsi avverso le deliberazioni dei Consigli degli Ordini in materia di iscrizione e di cancellazione dagli elenchi dell'albo e dal registro, sui ricorsi in materia disciplinare e su quelli relativi alle elezioni dei Consigli degli Ordini e dei Collegi dei revisori; e) redige il regolamento per la trattazione dei ricorsi e degli affari di sua competenza, da approvarsi dal Ministro per la Grazia e Giustizia; (Omissis) ».

Le « attribuzioni » del Ministro per la grazia e giustizia sono determinate dall'art. 24, il quale recita: « Il Ministro per la Grazia e Giustizia esercita l'alta vigilanza sui Consigli dell'Ordine. — Egli può, con decreto motivato, sentito il parere del Consiglio nazionale, sciogliere un Consiglio regionale o interregionale, che non sia in grado di funzionare regolarmente; quando sia trascorso il termine di legge senza che si sia provveduto alla elezione del nuovo Consiglio o quando il Consiglio, richiamato all'osservanza degli obblighi ad esso imposti, persista nel violarli. — Con lo stesso decreto il Ministro nomina, scegliendo fra i giornalisti professionisti, un commissario straordinario, al quale sono affidate le funzioni fino alla elezione del nuovo Consiglio, che deve avere luogo entro novanta giorni dal decreto di scioglimento ».

Nel titolo II: Dell'albo professionale (artt. 26-47):

a) L'art. 26 dichiara: « Presso ogni consiglio dell'Ordine regionale o interregionale è istituito l'albo dei giornalisti che hanno la loro residenza nel territorio compreso nella circoscrizione del Consiglio. — L'albo è ripartito in due elenchi, l'uno dei professionisti l'altro dei pubblicisti. — I giornalisti che abbiano la loro abituale residenza fuori del territorio della Repubblica sono iscritti nell'albo di Roma ».

L'art. 27¹⁻² specifica: « *L'albo deve contenere il cognome, il nome, la data di nascita, la residenza e l'indirizzo degli iscritti, nonchè la data di iscrizione e il titolo in base al quale è avvenuta. L'albo è compilato secondo l'ordine di anzianità di iscrizione che ripete il numero d'ordine di iscrizione. — L'anzianità è determinata dalla data di iscrizione nell'albo* ».

Con l'art. 28 si stabilisce: « *All'albo dei giornalisti sono ammessi gli elenchi dei giornalisti di nazionalità straniera, e di coloro che, pur non esercitando l'attività di giornalista, assumano la qualifica di direttori responsabili di periodici o riviste a carattere tecnico, professionale o scientifico, esclusi quelli sportivi e cinematografici. — Quando si controverta sulla natura della pubblicazione, decide irrevocabilmente, su ricorso dell'interessato, il Consiglio nazionale dell'Ordine* ».

b) Negli articoli successivi sono enunziate le norme che regolano: l'iscrizione nell'elenco dei professionisti (artt. 29-31); l'accertamento dell'« idoneità professionale » che si richiede per tale iscrizione (art. 32); l'iscrizione nel « registro dei praticanti » (art. 33); il modo in cui deve svolgersi la « pratica giornalistica » (art. 34).

L'art. 29 recita: « *Per l'iscrizione nell'elenco dei professionisti sono richiesti: l'età non inferiore agli anni 21, l'iscrizione nel registro dei praticanti, l'esercizio continuativo della pratica giornalistica per almeno 18 mesi, il possesso dei requisiti di cui all'articolo 31 [cittadinanza, buona condotta e assenza di precedenti penali], e l'esito favorevole della prova di idoneità professionale di cui all'articolo 32 [una prova scritta e orale di tecnica e pratica del giornalismo, integrata dalla conoscenza delle norme giuridiche che hanno attinenza con la materia del giornalismo]. — L'iscrizione è deliberata dal competente Consiglio regionale o interregionale entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda. Decorso tale termine inutilmente, il richiedente può ricorrere entro 30 giorni al Consiglio nazionale che decide sulla domanda di iscrizione* ».

L'art. 33 stabilisce, tra l'altro, che « *per l'iscrizione nel registro dei praticanti è necessario altresì aver superato un esame di cultura generale, diretto ad accertare l'attitudine all'esercizio della professione* » (comma 4); che tuttavia « *non sono tenuti a sostenere la prova di esame, di cui sopra, i praticanti in possesso di titolo di studio non inferiore alla licenza di scuola media superiore* » (comma 7).

L'art. 34 dice: « *La pratica giornalistica deve svolgersi presso un quotidiano, o presso il servizio giornalistico della radio o della televisione, o presso un'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 ordinari. — Dopo 18 mesi, a richiesta del praticante, il direttore responsabile della pubblicazione gli rilascia una dichiarazione motivata sull'attività giornalistica svolta, per i fini di cui al comma primo n. 3) del precedente articolo 31 [è uno dei documenti da cui deve essere corredata la domanda di iscrizione nell'elenco dei giornalisti professionisti]. — Il praticante non può rimanere iscritto per più di tre anni nel registro* ».

c) L'art. 35 fissa le « modalità d'iscrizione nell'elenco dei pubblicitari ».

Esso nel primo comma stabilisce che per l'iscrizione all'e-

lenco dei pubblicitisti la domanda deve essere corredata, oltre che dall'estratto dell'atto di nascita, dal certificato di residenza e dalla attestazione di versamento della tassa di concessione governativa, « anche dai giornali e periodici contenenti scritti a firma del richiedente, e da certificati dei direttori delle pubblicazioni, che comprovino l'attività pubblicitistica regolarmente retribuita da almeno due anni ».

d) Negli artt. 37-44 sono contenute le norme riguardanti i « trasferimenti » e la « cancellazione » dall'albo.

E' particolarmente importante l'art. 38 (*Cancellazione dall'albo*), che dice: « *Il Consiglio dell'Ordine delibera di ufficio la cancellazione dall'albo in caso di perdita del godimento dei diritti civili, da qualunque titolo derivata, o di perdita della cittadinanza italiana. — In questo secondo caso, tuttavia, il giornalista è iscritto nell'elenco speciale per gli stranieri, qualora concorrano le condizioni previste dall'articolo 36, e ne faccia domanda* ».

e) Nell'art. 45 («Esercizio della professione») è stabilito che « nessuno può assumere il titolo né esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell'albo professionale »; e che « la violazione di tale disposizione è punita a norma degli articoli 348 e 498 del Codice penale, ove il fatto non costituisca reato più grave ».

f) Negli artt. 46 e 47 viene regolata la materia riguardante la direzione dei giornali e delle pubblicazioni periodiche.

L'art. 46 (*Direzione dei giornali*) dice: « *Il direttore ed il vicedirettore responsabile di un giornale quotidiano o di un periodico o agenzia di stampa, di cui al primo comma dell'articolo 34, devono essere iscritti nell'elenco dei giornalisti professionisti, salvo quanto stabilito nel successivo articolo 47. — Per le altre pubblicazioni periodiche ed agenzie di stampa, il direttore ed il vicedirettore responsabile possono essere iscritti nell'elenco dei professionisti oppure in quello dei pubblicitisti, salvo la disposizione dell'articolo 28 per le riviste a carattere tecnico, professionale o scientifico* ».

L'art. 47 (*Direzione affidata a persone non iscritte all'albo*) stabilisce: « *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 all'albo dei giornalisti. — Nei casi previsti dal precedente comma, i requisiti richiesti per la registrazione o l'annotazione di mutamento ai sensi della legge sulla stampa sono titolo per la iscrizione provvisoria del direttore nell'elenco dei professionisti, se trattasi di quotidiani, o nell'elenco dei pubblicitisti se trattasi di altra pubblicazione periodica. — Le disposizioni di cui ai precedenti commi sono subordinate alla contemporanea nomina a vicedirettore del quotidiano di un giornalista professionista, al quale restano affidate le attribuzioni di cui agli articoli 31, 34 e 35 della presente legge; ed alla contemporanea nomina a vicedirettore del periodico di un giornalista iscritto nell'elenco dei pubblicitisti, al quale restano affidate le attribuzioni di cui all'articolo 35 della presente legge. — Resta ferma la responsabilità stabilita dalle leggi civili e penali, per il direttore non professionista, iscritto a titolo provvisorio nell'albo* ».

Nel titolo III: « Della disciplina degli iscritti » (artt. 48-59) viene regolato in tutti i suoi aspetti sostanziali e formali il potere disciplinare cui sono assoggettati gli iscritti nell'albo dei giornalisti.

Nell'art. 48 (*Procedimento disciplinare*) è stabilito: « Gli iscritti nell'albo, negli elenchi o nel registro, che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro e alla dignità professionale, o di fatti che compromettano la propria reputazione o la dignità dell'Ordine, sono sottoposti a procedimento disciplinare. — Il procedimento disciplinare è iniziato d'ufficio dal Consiglio regionale o interregionale, o anche su richiesta del procuratore generale competente ai sensi dell'articolo 44 [cioè, del procuratore generale della Corte d'appello del capoluogo della regione dove ha sede il Consiglio] ».

Nell'art. 48 (*Competenza*) si determina: « La competenza per giudizio disciplinare appartiene al Consiglio dell'Ordine presso il quale è iscritto l'incolpato. — Se l'incolpato è membro di tale Consiglio, il procedimento disciplinare è rimesso al Consiglio dell'Ordine designato dal Consiglio nazionale ».

Sono previste (artt. 51-55) sanzioni diverse secondo la gravità delle singole infrazioni esse possono essere: « l'avvertimento », « la censura », « la sospensione dall'esercizio della professione per un periodo non inferiore a due mesi e non superiore a un anno », « la radiazione dall'albo ». L'art. 51¹ stabilisce che le sanzioni disciplinari devono essere pronunciate « con decisione motivata del Consiglio, previa audizione dell'incolpato ». L'art. 56 dice che « nessuna sanzione disciplinare può essere inflitta senza che l'incolpato sia stato invitato a comparire davanti al Consiglio », e che « l'incolpato ha facoltà di presentare documenti e memorie difensive ».

Nel titolo IV: « Dei reclami contro le deliberazioni degli organi professionali » (artt. 60-65) sono predisposti i mezzi per la tutela delle posizioni individuali di fronte alle deliberazioni adottate dagli organi professionali in materia disciplinare ovvero in ordine alla iscrizione o cancellazione dall'albo, dagli elenchi o dal registro dei praticanti.

Tali mezzi sono di due specie: amministrativi o giurisdizionali.

Ha carattere *amministrativo* il ricorso che gli interessati possono presentare al Consiglio nazionale contro le deliberazioni dei Consigli regionali o interregionali relative alla iscrizione o cancellazione dall'albo, dagli elenchi o dal registro dei praticanti e quelle pronunciate in materia disciplinare (art. 60). È stabilito che « prima della deliberazione sui ricorsi in materia disciplinare, il Consiglio nazionale deve in ogni caso sentire il Pubblico Ministero » (art. 61).

Ha carattere *giurisdizionale* il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria previsto dagli artt. 63-65. Le deliberazioni del Consiglio nazionale dell'Ordine possono essere impugnate, entro trenta giorni dalla loro notifica, « innanzi al Tribunale del capoluogo del distretto in cui ha sede il Consiglio regionale o interregionale presso cui il giornalista è iscritto od ove la elezione contestata si è svolta » (art. 63¹). « Avverso la sentenza del Tribunale è dato ricorso alla Corte d'appello competente per territorio, nel termine di 30 giorni dalla notifica » (art. 63²). « Avverso le sentenze della Corte d'appello è ammesso ricorso alla Corte di cassazione,

da parte del procuratore generale e degli interessati, nel termine di 60 giorni dalla notifica ed ai sensi dell'art. 360 del Codice di procedura civile » (art. 65). Va notato che le impugnazioni dinanzi al Tribunale e alla Corte d'appello possono essere proposte anche dagli organi competenti del Pubblico Ministero (art. 63^a).

Al fine di assicurare un giudizio più aderente, dal punto di vista tecnico-pratico, alla specialità della materia, il legislatore ha stabilito che « sia presso il Tribunale che presso la Corte d'appello » il Collegio giudicante venga « 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 » (art. 63^a).

Nel titolo V: « Disposizioni finali e transitorie » (artt. 66-75) sono contenute norme riguardanti la « costituzione dei primi Consigli »; l'attività della « Commissione unica per la tenuta degli albi professionali e la disciplina degli iscritti », istituita dall'art. 1 del D.L.Lgt. 23 ottobre 1944, n. 302, fino all'insediamento del primo Consiglio nazionale eletto; i « ricorsi » contro le deliberazioni della Commissione unica; l'« anzianità » dei giornalisti professionisti e dei pubblicisti iscritti o che abbiano presentato domanda di iscrizione nell'albo, anteriormente al 30 novembre 1962; l'emanazione delle « norme regolamentari » per l'esecuzione della nuova legge; l'« abrogazione » del R.D. 26 febbraio 1928, n. 384, del D.L.Lgt. 23 ottobre 1944, n. 302, e di ogni altra disposizione incompatibile con la nuova legge.

OSSERVAZIONI CRITICHE ALLA NUOVA LEGGE

a) La legge del 1963 sull'ordinamento della professione di giornalista e il « regolamento » per la sua esecuzione, dello scorso febbraio, sono stati accolti calorosamente dalla categoria interessata. Con compiacimento è stato osservato che « l'Italia è il primo Paese che istituisce un Ordine professionale per i giornalisti, nel duplice intento di regolare la professione e di conferirle una più alta dignità » (32). Si è inoltre scritto: « Lo Stato offre una grande prova di fiducia alla categoria conferendole, con questo ordinamento, un'elevata qualificazione e risolvendo il problema dell'autodisciplina dei giornalisti italiani in modo tale da garantire senza limitazioni di sorta quella libertà di informazione e di diffusione delle idee che costituisce il connotato essenziale di una comunità democratica » (33).

(32) E. LUCATELLO, in *L'Ordine dei giornalisti. Testo integrale della legge, ecc.*, a cura dell'Ufficio Nazionale U.C.S.I. per l'O. dei giornalisti, Roma 1965, p. 3.

(33) C. DE MARTINO, *La grande prova del giornalismo italiano*, in *Il Giornalismo*, marzo 1965, p. 25.

Da un punto di vista più tecnico si è affermato: « [Il nuovo ordinamento professionale], nel rispetto dei diritti di libertà, conferisce nuova dignità al giornalista e valorizza l'essenziale funzione che la stampa assolve in una società democraticamente organizzata. Con esso la libertà d'informazione e di critica, pur conservando la sua natura di inviolabile diritto individuale, riceve un ulteriore, formale ed esplicito riconoscimento della sua stretta connessione con gli interessi dell'intera collettività.

« L'esercizio sul piano professionale di tale diritto, in quanto esorbita dalla sfera individuale e settoriale, viene ad assumere una nuova dimensione in cui l'interesse pubblico non si sovrappone a quello individuale, ma si affianca ad esso, determinando da una parte la tutela obiettiva dell'attività giornalistica e dall'altra l'entificazione del gruppo professionale. Ed in questa nuova dimensione è eliminato anche il pericolo di una contrapposizione di interessi, perché l'anzidetto interesse pubblico, siccome attinente alla medesima sfera del diritto garantito, è affidato allo stesso gruppo professionale costituito in Ordine, il quale autonomamente provvederà, nei limiti segnati dall'ordinamento, ad esercitare i poteri autarchici intesi ad assicurare il regolare ed ordinato svolgimento dell'attività giornalistica » (34).

b) Dobbiamo confessare che un esame attento del contenuto della legge 3 febbraio 1963, n. 69, non ci consente di condividere se non in parte questi apprezzamenti così decisamente favorevoli. **Non ci sembra infatti che il nostro legislatore sia riuscito a contemperare tutte le diverse esigenze che era suo compito di soddisfare:** con il nuovo ordinamento egli ha certamente provveduto alla tutela degli interessi e della dignità della categoria professionale dei giornalisti; non ha invece saputo nè sufficientemente garantire tutti i diritti di libertà dei cittadini, nè assicurare con mezzi adeguati lo svolgimento di una genuina vita democratica del nostro Paese.

Ci sembra utile trascrivere qui una appassionata pagina dedicata nel 1945 da **Luigi Einaudi**, — uno studioso che, come è noto, fu anche giornalista di grande valore, — al tema « **Albi di giornalisti** » (35).

Diceva il chiaro Autore che, come « non esiste un albo dei poeti », così « non può esistere un albo di giornalisti ». Egli ricordava un detto di **Luigi Albertini**: « Io non cercai i miei collaboratori fra la gente provvista di titoli o di diplomi; ma scorrevo i giornalotti di provincia, le piccole riviste di avanguardia, i settimanali dei giovani per vedere chi dava promessa di diventar qualcuno; e di fatto qualcuno che poi ebbe gran nome lo scoprii in quel modo ». E soggiungeva: « Né Albertini cercava i suoi redattori tra i giornali altrui per far fare ad altri la

(34) M. Bosco, *Il nuovo ordinamento della professione di giornalista*, cit., pp. 362 s.

(35) Citiamo da: L. EINAUDI, *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, Bari 1954, pp. 594-597.

spesa del tirocinio. Dove valgono l'intuito ed il sesto senso, non c'è tirocinio che valga. Potremo iscrivere in un albo chi ha lavorato per un anno o per un semestre in un giornale; e non avremo alcuna, pur minima, garanzia di aver creato un giornalista. V'ha invece chi, dopo un'ora di prova, è giornalista perfetto ».

Quindi proseguiva: « Giornalisti sono tutti coloro che hanno qualcosa da dire o che semplicemente sentono di poter dire meglio o presentar meglio la stessa idea che gli altri dicono o presentano male. L'albo è un comico non senso se, per mezzo di esso, si presume di dare un giudizio sull'attitudine tecnica, sulla capacità ad esercitare l'arte, sulla durata più o meno lunga del tirocinio prestato. [...] Chi propugna l'idea dell'albo in realtà vuole conseguire un fine tutto diverso: creare un corpo, chiuso od aperto, in cui vi siano giudici e giudicabili, in cui vi siano giornalisti i quali si pronunciano sulla dignità o indegnità civile politica o morale di altri giornalisti. Qui il discorso è diverso; ma qui occorre porre ben chiaro un principio, il quale non può essere violato senza offendere i diritti essenziali della persona umana. Faccio astrazione del diritto eccezionale dei tempi di guerra. [...] Ma poiché si pensa e si dice di voler provvedere ad una legislazione sui giornali che sia atta ai tempi di pace, affermo che per questi tempi di pace un solo tribunale è lecito e pensabile: quello del magistrato ordinario. [...] Giudice della dignità o indegnità del giornalista non può essere il giornalista, neppure se eletto membro del consiglio dell'ordine od altrimenti chiamato a dar sentenza sui colleghi.

« In una professione della quale tutti, tutti gli uomini viventi senza eccezione alcuna, possono esser chiamati a far parte per un'ora o per un anno o per tutta la vita, nella quale è essenziale si possa entrare ad ogni istante da chi ha qualcosa da dire e dalla quale si deve uscire quando la penna più non sappia metter sulla carta nulla che valga, nella quale sono sempre vissuti, gli uni accanto agli altri, imbrattacarte e grandi pubblicisti, silenziosi correttori della prosa altrui o traduttori in lingua volgare delle parole confuse giunte attraverso l'aria da paesi e da continenti lontani, e rumorosi esibitori delle proprie improvvisazioni, che cosa significa un tribunale di pari? Null'altro che uno strumento fazioso per impedire agli avversari, agli antipatici, ai giovani, agli sconosciuti l'espressione libera del pensiero; null'altro che un mezzo per ripetere, forse inconsapevolmente, l'eterno tentativo di limitare il numero degli iscritti alla professione nell'ingenua persuasione che ciò valga a dar più lavoro agli arrivati, idea falsa sempre in ogni campo e falsissima nella stampa quotidiana, dove la idea crea i lettori, dove i lettori non sono una quantità fissa, ma variabilissima, che cresce o scema a seconda di chi parla ai lettori; e sa parlare chi inventa la parola nuova, sia egli o non iscritto all'albo. L'albo obbligatorio è immorale, perchè tende a porre un limite a quel che limiti non ha e non deve avere, alla libera espressione del pensiero. Ammettere il principio dell'albo obbligatorio sarebbe un risuscitare i peggiori istituti delle caste e delle corporazioni chiuse, pronte ai voleri dei tiranni e nemiche acerrime dei giovani, dei ribelli, dei non-conformisti.

« Gli albi hanno, in questa materia della onorabilità dei giornalisti, una sola ragion d'essere: quando gli ordini siano non solo aperti, ma facoltativi e quando l'esercizio della professione giornalistica sia libera a tutti, iscritti e non iscritti. L'ordine dei giornalisti diventa decente e può diventare anzi onorando, quando sia un onore farne parte, ma nessun danno derivi a chi non creda di far domanda di esservi ammesso, quando ad un ordine, ad una associazione di giornalisti si possano con-

trapporre altri ordini ed altre associazioni di giornalisti ed ognuno di essi cerchi di attrarre a sé i migliori. Se un solo ordine libero si costituirà, ciò vorrà dire che esso è l'unico desiderato e voluto, e la sua forza morale sarà tanto maggiore quanto più sia certo e noto che nessun divieto legale esiste contro l'istituzione di altri registri concorrenti. [...] L'albo dei giornalisti diventerà una cosa tollerabile e potrà anzi diventare una fonte di onore, quando la iscrizione, aperta a tutti, sia fatta volontariamente e quando la non iscrizione non produca alcun, benché minimo, effetto legale. Fuor di lì, l'albo dei giornalisti è, tecnicamente, un istituto assurdo e ridicolo, moralmente uno strumento di schiavitù, un indice infallibile di tirannia ».

Sono parole gravi che invitano a una seria riflessione.

Oggi l'Ordine e l'albo dei giornalisti sono in Italia una realtà: i due istituti sono stati voluti dal Parlamento, e prima, concordemente, dall'intera classe giornalistica italiana. Non pensiamo affatto che si possa o si debba giungere, in un futuro più o meno prossimo, a una loro soppressione. Studiando la nuova legge, siamo però giunti alla conclusione che l'ordinamento da essa instaurato è sotto alcuni aspetti gravemente difettoso e certamente esige di essere quanto prima in qualche punto radicalmente riformato.

c) L'art. 45 della legge del 1963 stabilisce tassativamente che « nessuno può assumere il titolo nè esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell'albo professionale ».

La stessa legge, d'altra parte, rende **molto difficoltosa l'iscrizione nell'albo**. Per l'iscrizione nell'elenco dei « giornalisti professionisti » si richiedono, tra l'altro, prima l'iscrizione nel « registro dei praticanti » (la quale, a sua volta, è in concreto subordinata alla volontà degli editori e a quella dei giornalisti che già lavorano per i quotidiani, per i periodici a larga diffusione, per le grandi agenzie di stampa e per i servizi giornalistici della radio e della televisione, presso i quali si deve svolgere la « pratica giornalistica »), poi l'esercizio continuativo della « pratica giornalistica » per almeno 18 mesi (durante questi 18 mesi è possibile il licenziamento del « praticante », anche soltanto per ragioni di ridimensionamento del personale), e infine l'esito favorevole di un « esame di Stato ». Per l'iscrizione nell'elenco dei « pubblicisti » si richiedono l'esibizione di giornali e periodici contenenti scritti a firma del richiedente, e di certificati dei direttori delle pubblicazioni, che comprovino l'attività pubblicitaria regolarmente retribuita da almeno due anni.

L'iscrizione nell'elenco dei professionisti, anche quando il richiedente presenti tutti i documenti richiesti e risulti in possesso dei requisiti della cittadinanza, della buona condotta e dell'assenza di precedenti penali, non è automatica, ma è subordinata a una « deliberazione » motivata del Consiglio regionale o interregionale dell'Ordine: soltanto « decorsi inutilmente 60 giorni », il richiedente può ricorrere al Consiglio nazionale, al quale

spetta di decidere (il legislatore non ha fissato entro quanto tempo) sulla domanda.

Se si pensa a quanto sia arduo per una persona o per un gruppo privato far pubblicare propri scritti in giornali o in periodici di buona diffusione, è facile vedere come con il sistema che ora è stato instaurato, soltanto pochi cittadini, e non necessariamente i più capaci, possano esercitare di fatto il diritto costituzionalmente garantito alla libera diffusione del proprio pensiero con il mezzo della stampa.

E' altresì evidente il pericolo che in tempo relativamente breve la classe giornalistica possa trasformarsi, con grave danno per la vita democratica, in una « casta » chiusa, privilegiata, probabilmente dominata da un piccolo « gruppo di potere » e forse anche legata a interessi inconfessabili.

d) L'art. 46' determina che il direttore ed il vicedirettore responsabile di un giornale quotidiano, o di un periodico a diffusione nazionale con almeno 6 giornalisti redattori ordinari, o di un'agenzia di stampa a diffusione nazionale con almeno 4 giornalisti professionisti redattori ordinari, devono essere iscritti nell'elenco dei giornalisti professionisti. Nell'art. 47 è prevista un'eccezione a tale norma unicamente per i giornali quotidiani e per altre pubblicazioni periodiche che siano organi di partiti e movimenti politici e di organizzazioni sindacali.

Ciò significa che a un cittadino o a un gruppo culturale o a una associazione religiosa al presente viene preclusa la possibilità di dar vita a un giornale o a un periodico di larga diffusione, tecnicamente ben 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.

Non si capisce poi perchè a un pubblicitista molto noto e stimato, o anche a una personalità del mondo della cultura, fornita di una particolare esperienza in campo nazionale o internazionale, non debba essere consentito di assumere, se non è « giornalista professionista », la direzione di un grande giornale o periodico. Sembra che in questo caso il nostro legislatore, o abbia sopravvalutato l'importanza di certe qualità o capacità tecniche che si richiederebbero per l'esercizio delle funzioni di direttore di un quotidiano o di un grande periodico, o abbia ceduto di fronte a pressioni della categoria giornalistica. A ogni modo, sembra che con la norma contenuta nel primo comma dell'art. 46 sia stata imposta una limitazione nella scelta dei direttori dei grandi organi della stampa d'informazione, la quale potrebbe grandemente ritardare la progressiva elevazione dell'attività giornalistica sotto l'aspetto culturale.

Si obietta che soprattutto ai direttori dei quotidiani la legge e le consuetudini attribuiscono compiti che riguardano direttamente la persona stessa del giornalista dipendente, e che questi potrebbe non venire sufficientemente compreso nelle sue esigenze e nelle sue difficoltà di lavoro

da chi non provenga dalla « professione ». Si può 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 un capo-redattore o ad altra persona, che abbia tale qualifica.

e) L'art. 46, al secondo comma, prescrive che per le altre pubblicazioni periodiche ed agenzie di stampa, il direttore ed il vicedirettore responsabile devono essere iscritti nell'elenco dei professionisti oppure in quello dei pubblicitari, « salvo la disposizione dell'art. 28 per le riviste a carattere tecnico, professionale o scientifico », i cui direttori responsabili, pur non esercitando l'attività di giornalista, vengono iscritti d'ufficio in un « elenco speciale » (si noti che, a norma dell'art. 28², « quando si controverta sulla natura della pubblicazione, decide irrevocabilmente, su ricorso dell'interessato, il Consiglio nazionale dell'Ordine »).

Abbiamo sopra accennato come non sia cosa semplice, nel nuovo ordinamento della professione di giornalista, neppure l'ottenimento dell'iscrizione nell'elenco dei pubblicitari.

In base alle norme contenute nella legge del 1963, uno scrittore che abbia pubblicato libri o un docente universitario noto per le sue pubblicazioni scientifiche, i quali non abbiano pubblicato articoli su giornali o periodici esercitando per almeno due anni consecutivi una attività pubblicitaria « retribuita », non possono assumere la direzione di una rivista periodica di carattere culturale o religioso, e neppure di un periodico che sia organo di una libera associazione. Allo stesso modo, sempre in base a tali norme, un gruppo di studiosi che pubblici, appunto come gruppo, una rivista culturale o religiosa, se nessuno dei collaboratori riceve una vera e propria « retribuzione » per il proprio lavoro di redazione, non può nominare, scegliendolo dal suo seno, un direttore responsabile della rivista che esso pubblica.

Se si riflette sulla importanza della stampa periodica per l'esistenza di un mondo culturale libero, per il libero svolgimento dell'attività religiosa individuale e di gruppo, e, in genere, per la vita delle libere associazioni, e d'altra parte sul fatto che l'assunzione come « direttore responsabile » (o, se si vuole, anche soltanto come « prestanome », per obbedire alla lettera della legge) di un giornalista iscritto nell'albo dei giornalisti professionisti o dei pubblicitari può importare un onere insostenibile per un gruppo culturale, per una associazione religiosa o per una associazione privata qualsiasi che vogliano pubblicare un periodico, è agevole concludere che, se rimangono in vigore le disposizioni a cui facciamo riferimento, risultano gravemente compromesse e la libertà di stampa e la libertà della cultura e la libertà religiosa e la libertà di associazione.

Luigi Rosa