

## TRIBUNALE BOLOGNA

30 SETTEMBRE 1986

PRESIDENTE: BONGIOANNI

ESTENSORE: SCARAMUZZINO

PARTI: POLIGRAFICI EDIT. S.P.A.,  
FIEG

(Avv. Virgilio, Bianchi, Nespor)

COMUNE DI IMOLA

(Avv. Cristoni, Russo)

ASS. NAZ. GIORNALAI ITALIANI

(Avv. Ghidoni)

**Stampa • Rivendite di giornali •  
Provvedimento del sindaco di  
chiusura domenicale •  
Illegittimità • Disapplicazione da  
parte dell'AGO.**

*È illegittimo, e può quindi essere disapplicato dal giudice ordinario, il provvedimento del Sindaco con il quale venga disposta la chiusura domenicale delle edicole dei giornali.*

(Omissis).

Con atto di citazione notificato il 24 settembre 1984 la S.p.A. Poligrafici Editoriale e la FIEG (Federazione italiana Editori di Giornali) convenivano in giudizio dinanzi al Tribunale di Bologna il Comune di Imola, in persona del sindaco *pro-tempore* chiedendo che le due delibere assunte dallo stesso in data 25 gennaio 1983 e 28 dicembre 1983 venissero ritenute illegittime e venisse, pertanto, riconosciuto il danno subito dalla Poligrafici Editoriale S.p.A., a seguito della chiusura delle edicole dei giornali, nelle giornate indicate dalle delibere stesse nonché venisse riconosciuto il diritto delle attrici di vendere i propri quotidiani e giornali periodici nelle giornate di domenica a mezzo di tutte le rivendite situate nel Comune di Imola disposte a tenere aperte in conformità a quanto previsto nell'art. 10 dell'Accordo Nazionale sul-

la vendita dei giornali stipulato il 13 marzo 1980.

Si costituiva in giudizio il sindaco — *pro-tempore* — di Imola eccependo preliminarmente un difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, atteso che nella presente controversia titolari di diritti o d'interessi legittimi sono i rivenditori e non le case editrici.

Chiedeva, pertanto, che fossero respinte le domande delle attrici.

Interveniva nel giudizio volontariamente l'Associazione Nazionale Giornalai Italiane facendo propri gli argomenti del Comune convenuto.

La causa veniva istruita solo documentalmente e precisate le conclusioni come sopra trascritte veniva assegnata a decisione all'udienza del 17 giugno 1986.

**MOTIVI DELLA DECISIONE.** — Preliminare appare al Collegio la disamina delle fonti normative da utilizzare dal Comune convenuto per l'emanazione delle due delibere in oggetto e della normativa che regola la materia.

La legge 551/71 attuava la delega da parte dello Stato alle Regioni circa la determinazione dell'orario di apertura e di chiusura dei negozi e degli esercizi di vendita.

All'art. 6 è previsto che « sono escluse dalla disciplina di cui alla presente legge le rivendite di generi di monopolio, i negozi e gli esercizi di vendita all'interno di campeggi, villaggi, complessi turistici alberghieri, le rivendite di giornali, gli impianti autostradali di distribuzione di carburante ».

La delega operata con la legge di cui sopra è diventata ancor più penetrante con la normativa del D.P.R. 6 giugno 1977 in cui ai sensi dell'art. 54 i poteri sono distribuiti ai Comuni, sulla base di criteri stabiliti dalla Regione, tuttavia l'art. 52 prevede: « Ferme restando le funzioni già di competenza delle Regioni e dei Comuni e nel quadro degli indirizzi determinati dal Governo, è delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative relative: a) ...rivendite di giornali e di riviste... ».

La legge del 1971 non è mai stata abrogata, mentre, una volta che l'Ente Regione ha iniziato le proprie attività ed ha, anche sulla base di una propria normativa, effettuato talune deleghe di po-

teri, la legge di cui sopra ha subito dei correttivi e degli aggiornamenti. La competenza, pertanto, ad emettere provvedimenti amministrativi che concernono le rivendite di giornali e riviste spetta non già ai Comuni bensì alle Regioni e ciò sia sulla legge della legge 551/71 sia sulla base del d.P.R. n. 616/77 con l'unica eccezione di provvedimenti autorizzativi di apertura delle rivendite stesse, questi affidati ai Comuni (punto g) art. 54 d.P.R. n. 616/77 e art. 14 legge 5 agosto 1981 sull'editoria.

La materia degli orari di apertura e di chiusura delle rivendite, dei turni durante le festività e del periodo ferie sono invece regolati da accordi nazionali, tra categorie, per l'esattezza tra la Federazione Italiana Editori e le organizzazioni sindacali dei rivenditori.

Nessuna competenza ha il Comune in questo settore, mentre come si è evidenziato ha poteri per l'autorizzazione all'apertura delle rivendite.

I provvedimenti del Sindaco in data 25 gennaio 1983 e 28 dicembre 1983 sono lesivi di diritti che fanno capo direttamente alle odierne attrici e cioè per quanto riguarda la Federazione Italiana Editori l'autonomia delle organizzazioni sindacali (art. 39 della Costituzione) di cui l'autonomia negoziale è certamente uno degli aspetti più significativi e per entrambe le attrici vi è stata una lesione al diritto di libera manifestazione del pensiero nonché del libero esercizio dell'attività economica (art. 41 della Costituzione). Le ordinanze hanno determinato una difficoltà, peraltro non confortata da alcuna utilità sociale, nella diffusione del prodotto, tipico delle attrici e cioè il giornale, vuoi quotidiano, vuoi periodico, sovrapponendosi ad una regolamentazione già esistente, vuoi statale, vuoi regionale, vuoi determinatasi per contrattazione sindacale. La lesione dei predetti diritti, in tutte le loro manifestazioni, non può essere ricondotta alla contestazione in ordine alle modalità di esercizio del potere discrezionale della P.A., nel caso in esame si contesta, ad opera delle attrici, la possibilità dell'amministrazione che ha emanato i provvedimenti a sacrificare o a limitare il diritto soggettivo del singolo e si rientra nell'ambito della giurisdizione ordinaria a conoscere della materia, così

come affermato dalla Cass., Sez. Un., sent. n. 1657 del 4 luglio 1949.

Deve, pertanto, essere respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal Comune, fermo restando il principio secondo cui il giudice ordinario può conoscere dei provvedimenti amministrativi illegittimi disapplicandoli e non già con una pronuncia diretta sulla illegittimità, per cui nel caso in esame valutate le normative da cui si evince che il Sindaco non aveva il potere di emanare le ordinanze, va riaffermato il diritto che non poteva essere né limitato né affievolito.

Quanto al merito, acclarato che le organizzazioni sindacali rappresentanti la categoria dei giornalisti e la Federazione Italiana Editori di Giornali hanno stipulato accordi nazionali regolanti, tra l'altro, l'orario di apertura e di chiusura delle edicole e degli esercizi di vendita dei giornali e che detti accordi hanno validità su tutto il territorio nazionale, va riconosciuto il diritto della società Poligrafici Editoriale a vendere il proprio quotidiano « Il Resto del Carlino » presso i rivenditori che rimangono aperti di domenica secondo gli accordi predetti, in Imola e così pure il diritto della FIEG a vendere i propri quotidiani e periodici, nella giornata di domenica presso le rivendite aperte secondo gli accordi stipulati. Non può ritenersi corretta l'eccezione formulata dal Comune di Imola secondo cui le odierne attrici difettano d'interesse ad agire, atteso che titolari del diritto leso sarebbero i rivenditori di giornali, poiché solo essi riceverebbero un danno da una chiusura imposta nelle giornate festive.

In realtà gli editori di giornali e i distributori riceverebbero un danno da una chiusura forzata in contrasto con gli accordi nazionali sia perché il prodotto che essi commerciano è soggetto ad una deperibilità immediata e non consente la commercializzazione al di là di quelle date, sia perché la proprietà dei giornali non passa ai rivenditori (si tratta di un contrasto estimatorio), bensì rimane alle case editrici, trasferendosi solo per quelle copie vendute.

E ciò da un canto fa sorgere l'interesse ad agire affinché venga riconosciuto il diritto a far vendere il loro prodotto nei luoghi a ciò autorizzati sì dal Comune ma secondo un'organizzazione che pre-

scinde da quella dell'autorità amministrativa. Basti pensare che dall'art. 14, legge 5 agosto 1981 viene riconosciuto alle imprese editoriali e di distribuzione di organizzare direttamente la vendita dei giornali qualora si verificano casi di chiusura temporanee e ricorrenti. D'altro canto, infine, il calo delle vendite dei quotidiani ed altri giornali fa sorgere il diritto al risarcimento del danno patito, a causa della chiusura imposta e, pertanto, in separato giudizio sarà valutato il danno stesso.

(*Omissis*).

## CHIUSURA DELLE EDICOLE E LIBERTÀ D'INFORMAZIONE

La decisione resa dal Tribunale di Bologna merita un duplice interesse giacché, da un lato, consente di cogliere una vicenda certo significativa dei pericoli cui è esposto il sistema dei mezzi di comunicazione di massa<sup>1</sup>, dall'altro, offre un esempio emblematico dell'ap-proccio ai problemi dell'informazione.

Se la linearità della motivazione, condotta sul filo di puntuali richiami alla normativa che disciplina la materia dei giornali e degli orari di apertura delle edicole, solleva dalla necessità di approfondire ulteriormente il profilo specifico oggetto della controversia<sup>2</sup>, è proprio la singolarità del provvedimento adottato dall'amministrazione comunale a sollecitare una riflessione sul novero degli interessi che ne restano effettivamente coinvolti e, insieme, sul modello logico-formale cui la valutazione di tali interessi s'ispira nella ricostruzione del sistema dell'informazione.

In ordine al primo dei segnalati profili va considerato che un provvedimento qual è quello esaminato dal Tribunale — provvedimento che imponendo la chiusura domenicale delle edicole nel Comune, realizzava in sede locale una sorta di « oscuramento » della stampa<sup>3</sup> — finisce per incidere su situazioni sog-

gettive certamente più ampie di quelle che si riflettono nelle parti effettive del giudizio. Se, infatti, è evidente il pregiudizio che dalla chiusura imposta deriva agli editori di giornali e periodici, cui viene impedita la diffusione del prodotto oggetto della loro attività, non può parimenti dubitarsi che eguale pregiudizio vengono a subire i destinatari stessi della comunicazione giornalistica. Pregiudizio, quest'ultimo, che tuttavia si colloca su un diverso piano giacché mentre per le imprese editrici risultano incisi i diritti all'iniziativa economica ed alla manifestazione del pensiero che si conviene trovino esplicito riconoscimento nelle norme degli artt. 41 e 21 della Costituzione, per i destinatari della stampa viene in considerazione la pretesa ad essere informati (a fruire, cioè, dei mezzi d'informazione), che sovente non è stata riconosciuta suscettibile di analoga considerazione<sup>4</sup>.

In questa sede non possono richiamarsi diffusamente le ragioni che dep-pongano a favore dell'erroneità di un simile assunto<sup>5</sup>, tuttavia è opportuno sottolineare che la fattispecie in esame pone bene in luce come alle vicende riguar-

<sup>1</sup> Per una prima delineaazione del sistema e per l'impostazione di quadro v. ROPPO, *Un « diritto dei mezzi di comunicazione di massa? »*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1983, p. 76; all'esame del tema è altresì dedicato il volume collettaneo *Il diritto delle comunicazioni di massa*, Padova, Cedam, 1986 che raccoglie gli atti del convegno omonimo.

<sup>2</sup> Sulla quale non si rinvengono precedenti. Solo per affinità va ricordata la decisione Corte Cost. 15 giugno 1972, n. 105 che ha dichiarato l'incostituzionalità di quelle norme che prevedevano necessariamente la domenica per il riposo settimanale dei lavoratori della stampa. Cfr., sul punto, GESSA, *Libertà di stampa e riposo settimanale dei lavoratori addetti al settore*, in *Dir. lav.*, 1972, II, 377. Malgrado l'apparente contiguità non toccava il tema Cass. 16 aprile 1983, n. 2634, in *Foro it.*, 1983, I, 8160 annotata da PARDOLESI, *Distribuzione dei giornali: associazioni di categoria e boicottaggio*, e *ivi*, 1984, I, 535, da VETTORI, *Sulla distribuzione selettiva della stampa*.

<sup>3</sup> La terminologia del testo, nel sottolineare l'omogeneità dei problemi concernenti i *mass-media*, volutamente rinvia a quella in uso a proposito della diffusione radiotelevisiva. V., così, Pret. Roma 15 ottobre 1984, in *Foro it.*, 1984, II, 508 con osservazioni e richiami di PARDOLESI a proposito dell'oscuramento delle diffusi dei programmi in interconnessione e la ben nota Corte Cost. 28 luglio 1976, n. 202 sulla legittimità delle trasmissioni televisive « a livello locale ».

<sup>4</sup> Cfr., infatti l'orientamento giurisprudenziale ribadito nel tempo, fra le altre, da App. Genova 16 maggio 1953, in *Foro it.*, 1953, I 1682; Trib. Roma 6 luglio 1978, *ivi*, I, 2062; Pret. Roma 21 luglio 1981, in *Dir. radiodiff.*, 1981, 331.

<sup>5</sup> Sia così consentito di rinviare a CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Napoli, Jovene, 1986.

danti i mezzi di comunicazione di massa (qui solo considerati sotto il profilo distribuzione dei giornali) non possono, se non riduttivamente, ritenersi estranei i destinatari dei mezzi d'informazione, il cui diritto già trova fondamento in una lettura, scevra da pregiudizi, della norma costituzionale<sup>6</sup>.

Per altro, se rispetto al settore della stampa la *ratio* del sistema normativo tracciato dalla legge 416/81 è tale da consentire d'individuare, tramite le disposizioni sull'obbligo di trasparenza e sul divieto di concentrazioni<sup>7</sup>, una pretesa dei destinatari al (mantenimento del) pluralismo delle fonti d'informazione<sup>8</sup>, da un provvedimento qual è quello che ha dato origine al giudizio risulta più direttamente pregiudicato il diritto dei cittadini di fruire *tout court* della stampa; vulnerata, dunque, la libertà di ricevere informazioni dal *mass-media*. Ma, allora, l'attenzione si appunta necessariamente non già sul provvedimento in sé, probabile frutto di una sciatteria amministrativa piuttosto che di un intento censorio, quanto sul genere di conflitto che esso determina.

Conflitto che assume valore paradigmatico là dove vede protagonista chi svolge l'attività d'informazione, e ripropone così il modello acquisito secondo il quale, nel governo del sistema dell'informazione, da un lato, il valore della libertà è principio sufficiente a garantire entrambe le posizioni dell'emittente e del destinatario, risultando al primo garantito il diritto di raccogliere e diffondere informazioni, al secondo il diritto di riceverle; dall'altro l'unico pregiudizio apprezzabile sul piano giuridico sarebbe quello subito da chi è impedito nella libera manifestazione del pensiero, mentre la situazione soggettiva dei desti-

natari del processo informativo non avrebbe in sé specifica rilevanza.

La vicenda cui la sentenza del Tribunale di Bologna si riferisce, proprio nella sua singolarità, vale invece a fornire un ulteriore argomento a favore della necessità che, sul piano sistematico, un diritto del singolo ad essere informato possa trovare autonoma considerazione e specifica tutela. E con riferimento a quest'ultimo aspetto sembra infatti di poter osservare che la partecipazione al processo di singoli o di gruppi che lamentassero proprio la lesione del diritto all'informazione non avrebbe avuto, in questa occasione<sup>9</sup>, motivo di esser negata.

VINCENZO CUFFARO

<sup>6</sup> Sulla possibilità di leggere nel disposto dell'art. 21 della Costituzione il fondamento della libertà d'informazione nei suoi tre aspetti di libertà d'informarsi, d'informare, di essere informati, v. per tutti, BARILE, GRASSI, voce *Informazione (libertà di)*, in *App. Noviss. Dig. it.*, IV, Torino, 1983, p. 199 ss.

<sup>7</sup> Sulla legge 1° agosto 1981, n. 416 v. la diffusa analisi del commentario a cura di LIPARI e MARCHETTI, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1983, p. 461 ss.

<sup>8</sup> Ancora sia consentito di rinviare a CUFFARO, *op. cit.*, pp. 199 ss.

<sup>9</sup> Cfr. le soluzioni giurisprudenziali accennate alla nt. 4.