

**TRIBUNALE MILANO**  
**12 MAGGIO 1986**

**PRESIDENTE:** PAPI  
**ESTENSORE:** PADOVA  
**PARTI:** DI BELLA  
 (Avv. Bovio)  
**CONSIGLIO NAZ. ORD. GIORNALISTI**  
 (Avv. Meldoli, Scoca)

**Giornalista • Disciplina della  
 professione • Sanzioni  
 disciplinari • Collegio giudicante  
 misto • Criteri di composizione •  
 Questione di legittimità  
 costituzionale • Non manifesta  
 infondatezza.**

*Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 legge 3 febbraio 1963, n. 69 che disciplina la professione giornalistica, laddove prevede che alcuni membri del collegio misto deputato a giudicare*

*sulle sanzioni disciplinari inflitte al giornalista siano designati da una delle parti del giudizio (Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti).*

Rilevato che con ricorso in data 4 giugno 1985 il giornalista Franco di Bella ha proposto impugnativa avverso la decisione con la quale — a conferma della precedente delibera del Consiglio Regionale dei Giornalisti della Lombardia — il Consiglio Nazionale gli ha inflitto la sanzione disciplinare della censura;

rilevato che, ai fini della composizione del Collegio investito della decisione sul proposto ricorso, l'art. 63 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 sull'ordinamento della professione di giornalista prevede che il Tribunale (territorialmente competente ai sensi del comma 1 del menzionato articolo) deve essere « integrato da un giornalista professionista e da un giornalista pubblicista »;

rilevato che, secondo la testuale previsione della norma in esame, tale scelta va fatta sulla base di due nominativi per i giornalisti professionisti e di due nominativi per i giornalisti pubblicisti, nominati all'inizio dell'anno giudiziario dal Presidente della Corte d'Appello, su de-

signazione del Consiglio Nazionale dell'Ordine;

rilevato quindi che — alla stregua di tale meccanismo di composizione del Collegio giudicante — i « membri laici » dello stesso appaiono individuati proprio da una delle parti del giudizio (la resistente — Consiglio Nazionale dell'Ordine) la cui decisione è oggetto dell'impugnativa che il Collegio è chiamato a decidere;

ritenuto pertanto che la norma di cui al richiamato art. 63 della legge n. 69 del 3 febbraio 1963 appare confliggente con il principio d'indipendenza degli organi giudicanti, quale sancito dall'art. 108 della Costituzione;

ritenuto che, nei limiti sopra specificati, la questione di legittimità costituzionale sollevata non appare manifestamente infondata;

ritenuto che la sua soluzione condiziona la definizione del presente giudizio;

P.Q.M. — Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 108 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 nella parte in cui prevede che presso il Tribunale (o la Corte d'Appello) il Collegio debba essere integrato da un giornalista professionista e da un giornalista pubblicista, nominati in numero doppio all'inizio dell'anno giudiziario dal Presidente della Corte d'Appello, su designazione del Consiglio Nazionale dell'Ordine.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente Ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, alle parti ed al P.M. e venga comunicata al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato.

## **DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE GIORNALISTICA, COLLEGI GIUDICANTI MISTI E QUESTIONI DI COSTITUZIONALITÀ**

1. Con una scarna, ma incisiva ordinanza il Tribunale di Milano ha sottoposto alla Corte Costituzionale un nuovo sospetto di incostituzionalità della legge disciplinante l'ordinamento della professione giornalistica, laddove essa prevede l'impugnativa dei provvedimenti del Consiglio Nazionale dinanzi alla giurisdizione ordinaria, integrata, nei competenti collegi giudicanti, da due giornalisti quadriennalmente nominati su designazione dello stesso organo professionale.

Chiamato a decidere della impugnativa di un provvedimento di censura disciplinare inflitto ad un giornalista, l'apposito collegio del Tribunale di Milano si è posto il dubbio del possibile contrasto della propria composizione col principio costituzionale di indipendenza dei giudici di qualsivoglia giurisdizione e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia (art. 63 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 in rapporto all'art. 118 Cost.).

La questione così sollevata merita attenzione per le sue implicazioni e consente qualche prima riflessione di sistema, in attesa della pronuncia dei giudici della Consulta.

2. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 11 del 1968 (Pres. Sandulli, est. Bonifacio), ebbe già ad occuparsi, su analoga ordinanza del Tribunale di Torino, della questione di costituzionalità del meccanismo di designazione dei componenti esterni dei medesimi collegi giudicanti, in relazione alla garanzia di indipendenza del giudice non togato rispetto all'organo designante, ed ebbe allora ad affermare il contrasto dell'art. 63, comma 3, della legge professionale

citata con l'art. 108, comma 2, Cost., nella parte in cui la brevità del termine di durata nell'ufficio (annuale) e la possibilità di rinnovata designazione degli stessi soggetti non escludevano il pericolo di un implicito sindacato sul modo di amministrare la giustizia, a fronte dei diretti interessi in giuoco.

Di qui l'immediato intervento correttivo del legislatore (art. 2 della legge 10 giugno 1969, n. 308) che ha portato all'ampliamento (quadriennale) del termine di durata nell'ufficio ed al divieto di conferma dell'incarico alla scadenza.

In quella occasione la Corte aveva affermato (richiamandosi alla precedente pronuncia n. 1 del 1967) che la circostanza della designazione di giudici estranei alla magistratura da parte di organi le cui delibere sono soggette ad impugnazione davanti al collegio di loro appartenenza « di per sé sola non costituirebbe ragione di illegittimità costituzionale », in ciò seguita dalla dottrina (C. PROTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, Padova, 1979, p. 91) che rilevava come nella valutazione sanzionatoria dei giudici costituzionali non fosse implicito un giudizio di coinvolgimento del sistema dei collegi giudicanti « misti » per le impugnazioni delle delibere degli Ordini professionali, confermato dalla carenza di interventi repressivi nei più recenti ordinamenti delle professioni (di biologo, agente di cambio, geologo, perito agrario). Anzi la richiamata dottrina vedeva nella composizione mista dei collegi un'applicazione del principio di autotutela della categoria, bilanciato dall'eccezionale potere del giudice ordinario di incidere sul merito delle delibere professionali, annullandole, revocandole o modificandole, in una sorta di misurato equilibrio fra la tutela diretta dell'interesse del singolo e quella indiretta dell'indipendenza e del prestigio della professione, da realizzare soprattutto nei settori (come quello dell'informazione) svolgenti una particolare funzione sociale.

Rispetto alle considerazioni all'epoca sviluppate e qui appena sintetizzate, la questione nuovamente sollevata consente di riprendere in esame il problema della giustizia negli ordinamenti professionali in una prospettiva di maggior ampiezza e cioè proprio in quella della composizione dei collegi giudicanti.

Il punto che sembra essere centrale è quello della legittimità-opportunità della partecipazione della categoria interessata al controllo esterno, a fini di giustizia, dei suoi atti, ad istanza del singolo componente o della collettività nel suo insieme, espressa dai competenti organi del P.M.

La questione non è di poco conto o meramente tecnica, di meccanismo procedurale, ma involge un tema di un certo rilievo politico nelle sue implicazioni, anche senza entrare nelle più generali questioni di principio della giustizia come essenziale funzione sovrana.

3. Com'è noto, la Costituzione repubblicana (titolo IV) circonda di particolari garanzie sia l'organizzazione che la funzione giurisdizionale, stabilendo che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, che non possono essere costituiti giudici straordinari o speciali, insistendo particolarmente, nel suo contesto garantista, sull'esigenza di indipendenza di tutti coloro che sono chiamati, in seno all'ordinamento, a rendere giustizia, tanto in sede di organi giudiziari ordinari e di giurisdizione amministrativa o specializzata per determinate materie, quanto in sede di organi giurisdizionali aperti alla diretta partecipazione del popolo e di cittadini idonei, estranei alla magistratura.

L'indipendenza, sottolineata dal ricordato art. 108 della Costituzione, si rivela, pertanto, il connotato saliente del giudice, che caratterizza per suo mezzo l'amministrazione della giustizia, ovunque essa si eserciti in applicazione della legge e in nome del popolo, per riecheggiare la norma di apertura (art. 101) del titolo IV della Costituzione.

La legge fondamentale prevede espressamente la partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, l'intervento nella sua realizzazione di cittadini estranei alla magistratura, la composizione specializzata, per determinate materie, degli organi di giurisdizione ordinaria, la istituzionale rilevanza, separazione e specializzazione degli organi di giurisdizione amministrativa rispetto all'ordinamento giudiziario, ma in ogni caso si preoccupa di connotare sempre e comunque il giudice e la fun-

zione come indipendenti e subordinati unicamente alla legge.

L'indipendenza di cui si tratta non è soltanto la imparzialità costituzionale richiesta (come dovere di completa istruttoria su tutti gli interessi in giuoco) per l'esercizio della funzione amministrativa (art. 97 della Costituzione), ma è essenzialmente la garanzia di assenza di condizionamenti esterni alla fattispecie da decidere che possano influire sul giudice e orientarne o deviarne la formazione del libero convincimento individuale e collegiale e l'emissione del giudizio.

La questione più delicata che si presenta in materia di partecipazione esterna all'amministrazione della giustizia non involge quella popolare, perché il cittadino che rappresenta il popolo è, in sostanza, un *magistrato popolare*, portatore, nell'ordinamento, dello stesso interesse generale di cui è istituzionalmente e professionalmente portatore il *magistrato togato*, al quale è costituzionalmente deputata la funzione sovrana sia come giudice singolo che come partecipe dell'ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, pilastro dell'ordinamento statuale.

La questione che l'ordinanza del Tribunale di Milano porta alla ribalta involge, invece, la partecipazione al sistema di giustizia di soggetti portatori di interessi particolari e differenziati, direttamente rilevanti nelle fattispecie oggetto del giudizio cui concorrono, tali da influenzare non solo potenzialmente, ma concretamente ed effettivamente la formazione del convincimento e l'emissione della pronuncia decisoria.

Lo specifico tema concerne proprio le sezioni specializzate, per determinate materie, degli organi giurisdizionali ordinari, le quali, pur essendo costituzionalmente previste e rinviate per la singola individuazione al legislatore, sollevano il problema di una non astratta, ma reale indipendenza dei giudici che è un imperativo ai fini della giurisdizione da esercitare.

La soluzione sembra da ricercare o nella specializzazione del giudice togato, come ulteriore qualificazione professionale dello stesso rispetto alla particolare materia del giudizio, ovvero nella garanzia di una ragionevole indipendenza del giudice estraneo all'amministrazione della giustizia, chiamato a parteciparvi

in ragione di una non altrimenti riproducibile qualificazione nell'ambito della materia medesima.

Quest'ultima è la via seguita dal legislatore che ha disciplinato, a partire dal 1963, l'ordinamento professionale dei giornalisti, secondo la formula *ragionevolmente corretta* dalla ricordata pronuncia della Corte Costituzionale del 1968.

La via percorsa dal legislatore tiene conto — come già avvertito dalla dottrina — della peculiarità degli ordinamenti professionali, portatori di una tradizionale autonomia decisionale e soprattutto deontologica nel governo della categoria (gruppo professionale), anche in funzione dell'interesse generale che si connette all'esercizio della professione, alla determinazione delle regole di comportamento nella prestazione di insostituibili ed indispensabili servizi individuali e collettivi.

Nel caso della professione giornalistica, veicolo di realizzazione del diritto sociale all'informazione, l'assetto di interessi che la formula normativa *sub iudice* riflette sembra assistito dal *favor constitutionis* e iscriversi in una non fittizia prospettiva di valori che non sacrifica la necessaria indipendenza della irrinunciabile funzione di giustizia.

D'altra parte, mentre l'attuale formula di integrazione del collegio giudicante deriva — come si è detto — dalla volontà del legislatore di aderire ad una puntuale pronuncia, in materia, della Corte Costituzionale, la eventuale alternativa di composizione di un collegio specializzato solo tecnicamente, nell'ambito della magistratura togata, non conseguirebbe lo scopo di inserire nel giudizio « esterno » sui provvedimenti degli organi professionali il punto di vista reale degli operatori dell'informazione, dato che si è in presenza di questioni non esclusivamente giuridiche o di rilevanza meramente tecnica. I profili che vengono in rilievo, al riguardo, concernono anche il formarsi e l'evolversi della pubblica opinione, il suo atteggiarsi, le sue aspettative, il rapporto fra fruitori e mezzi di comunicazione sociale e fra le loro componenti « interne », vale a dire temi in cui si proietta, per la soluzione giuridica da adottare di volta in volta, una particolare esperienza e sensibilità che solo l'ordinamento di settore e chi in

esso opera responsabilmente sono in grado di cogliere e rappresentare in tutte le possibili sfumature da valutare.

Il discorso si attaglia particolarmente alla deontologia dell'informazione (che trova il suo caposaldo normativo, di riferimento, nell'art. 2 della legge professionale in esame), nel cui terreno, non a caso, l'ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale è maturata e si è determinata.

La peculiarità della fattispecie, pur doverosamente riportata nel quadro che si è cercato di tratteggiare, dovrebbe consentire alla Corte, nello stesso ambito, cioè in una visione generale, una peculiare decisione, mirata unicamente alla questione da risolvere, che dia certezza del diritto agli operatori del settore ed alla collettività.

**CARLO GESSA**