

CASSAZIONE

SEZ. II CIVILE (ord.)

2 GIUGNO 1992 N. 618

PRESIDENTE: VELA

RELATORE: VOLPE

PARTI: DI BELLA

(Avv. Aloisio, Bovio)

CONSIGLIO NAZIONALE

DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI

(Avv. Scoca)

Giornalista • Disciplina della professione •
Procedimenti disciplinari •
Sistema di impugnazione •
Azione giudiziaria • Art. 64 legge 69/1963 •
Procedimento in camera di consiglio • Principio della pubblicità delle udienze •
Questione di legittimità costituzionale • Rilevanza e non manifesta infondatezza •
Sospensione del giudizio nel merito

È rilevante e non manifestamente infondata, in relazione al principio della pubblicità delle udienze traente garanzia costituzionale dall'art. 101, comma 1, Cost., la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 64, comma 1, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, recante ordinamento della professione di giornalista, là dove dispone il procedimento in camera di consiglio per il ricorso giudiziario, innanzi al Tribunale e alla Corte d'Appello, avverso le decisioni del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti.

RILEVATO IN FATTO. — Con deliberazione del 12 ottobre 1981 il Consiglio regionale dell'Ordine dei giornalisti per la Lombardia iniziava d'ufficio, ai sensi dell'art. 48 legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), procedimento disciplinare nei confronti del dott. Franco di Bella, già direttore del Corriere della Sera, per essere venuto meno, in conseguenza della sua iscrizione alla loggia massonica P2, ai doveri previsti dall'art. 2 di detta legge, e cioè ai doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede, nonché al dovere di promuovere la fiducia tra la stampa e i lettori; per essersi reso in tal modo colpevole di un fatto non conforme al decoro e alla dignità professionale, che comprometteva la propria reputazione e la dignità dell'Ordine.

A conclusione di tale procedimento il Consiglio regionale infliggeva al Di Bella la sanzione della censura con deliberazione del 13 dicembre 1982, la quale veniva ribadita dal Consiglio nazionale con deliberazione del 28 marzo 1985, a sua volta impugnata dal Di Bella, ai sensi dell'art. 63 della legge professionale, innanzi al Tribunale di Milano.

Rimessa per due volte la causa alla Corte Costituzionale, che, con ordinanze n. 137/1987 e n. 1096/1988, dichiarava la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 3, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, il Tribunale, con sentenza in data 18-24 luglio 1989, rigettava la domanda.

Interponeva appello il Di Bella, ma la Corte d'Appello di Milano, con sentenza del 3-27 aprile 1990, lo rigettava.

Ha proposto ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 65 della legge professionale, il Di Bella sulla base di nove motivi, successivamente illustrati con memoria.

Resiste con controricorso il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti.

Gli altri intimati non si sono costituiti.

OSSERVA IN DIRITTO. — Con il ricorso — in aggiunta alle censure mosse con i motivi d'impugnazione — il Di Bella ripropone le questioni sulla peculiarità del giudizio disciplinare dei giornalisti che hanno costituito oggetto delle eccezioni di legittimità costituzionale a suo tempo sollevate, riguardanti l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo giudicante.

Su tali questioni — relative all'art. 63, comma 3, della legge professionale, il quale prevede una particolare composizione sia del Tribunale sia della Corte d'Appello nella fase giudiziaria del procedimento in materia disciplinare — non è il caso di ritornare dopo le ricordate ordinanze della Corte Costituzionale, che le ha dichiarate manifestamente infondate.

Ma il Di Bella sostiene anche che, non essendo prevista alcuna udienza pubblica né dinanzi agli organi amministrativi né dinanzi al Tribunale prima e alla Corte d'Appello poi, che infatti, hanno proceduto col rito della camera di consiglio, si verifica un contrasto sia con i principi sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che all'art. 6 pone proprio il principio della pubblicità delle udienze, sia con quanto recentemente ritenuto dalla Corte Costituzionale in tema di pubblicità delle udienze delle Commissioni tributarie con la sent. 16 febbraio 1989, n. 50.

Con la memoria *ex art.* 378 cod. proc. civ. il Di Bella insiste sulla portata del principio della pubblicità delle udienze, attinente all'esercizio corretto della funzione giurisdizionale, e sostiene che la negazione all'incolpato del diritto di specie, costituendo palese violazione di detto principio, determina la nullità dell'intero giudizio disciplinare.

Ritiene il Collegio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, della citata legge 3 febbraio 1963, n. 69, in relazione all'art. 101, comma 1, della Costituzione, limitatamente alla sola azione giudiziaria prevista dall'art. 63 della stessa legge come mezzo di impugnazione o reclamo contro le deliberazioni del Consiglio nazionale dell'Ordine in materia disciplinare.

Invero, la Corte Costituzionale, pur facendo salve possibili eccezioni « in riferimento a determinati procedimenti, quando abbiano obiettiva e razionale giustificazione », ha posto in luce la regola generale della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, da ritenersi implicita nei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della giurisdizione, in base al precetto costituzionale dell'art. 101, comma 1, della Costituzione, trovando fondamento l'amministrazione della giustizia nella sovranità popolare.

Poiché, dunque, in base alla legge 3 febbraio 1963, n. 69 il procedimento in materia disciplinare si articola in due fasi, l'una di carattere amministrativo, innanzi al Consiglio regionale dell'Ordine, le cui deliberazioni possono essere impugnate con ricorso al Consiglio nazionale; l'altra, di carattere giudiziario, che è di competenza del Tribunale ordinario, innanzi al quale possono impugnarsi le deliberazioni del Consiglio nazionale, con il rimedio ulteriore del ricorso alla Corte d'Appello avverso la sentenza del Tribunale, la questione di legittimità costituzionale, come sopra precisata, si pone solo per la disciplina della seconda fase, per il carattere giurisdizionale di questa.

Il comma 1 dell'art. 64 della legge professionale dei giornalisti dispone, infatti, che il Tribunale e la Corte d'Appello provvedano, con sentenza, in camera di consiglio, sentiti il Pubblico Ministero e gli interessati.

Non può, dunque, dirsi privo di rilievo, con riferimento al problema in esame, l'assunto del ricorrente basato sul richiamo alla predetta sentenza della Corte Costituzionale e, quindi, alla regola della pubblicità delle udienze, « la quale, espressione di civiltà giuridica, è prevista in vari atti

internazionali» (tra cui la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, che la prevede all'art. 6, escludendola solo « quando, in speciali circostanze, la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia »).

Si impone, pertanto, la sospensione del giudizio (che non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione dell'accennata questione), con rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, affinché dica se l'art. 64, comma 1, legge 3 febbraio 1963, n. 69, nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 128 cod. proc. civ. (principio della pubblicità delle udienze) al giudizio innanzi al Tribunale o alla Corte d'Appello in materia disciplinare, sia in contrasto con l'art. 101, comma 1, della Costituzione.

P.Q.M. — La Corte sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, legge 3 febbraio 1963, n. 69 in relazione all'art. 101, comma 1, della Costituzione; ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e della Camera dei Deputati.

RICHIAMI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

La vicenda giudiziaria del reiterato ricorso da parte di un medesimo giornalista avverso la normativa che appresta il procedimento sanzionatorio e disciplinare per gli iscritti all'Ordine, già caratterizzata da un buon numero di decisioni, si accresce di un ulteriore capitolo, questa volta relativo alla supposta violazione del principio di pubblicità delle udienze: il quale, peraltro, era già stato oggetto di pronuncia, come si vedrà *infra*.

Risulta dunque, anche in questa sede, opportuno inquadrare lo « specifico » del procedimento disciplinare nel più generale contesto di legittimità costituzionale di un ordine professionale preposto alla tutela della libertà di stampa, alla autonomia e alla correttezza degli operatori dell'informazione scritta, nonché alla garanzia dei destinatari dell'informazione. Pertanto, appare opportuno rinviare alla sentenza della Corte Cost. 21-23 marzo 1968, n. 11 (in *Giust. cost.*, 1968, 311; *Foro it.*, 1968, I, 863; *Giur. it.*, 1968, I, 1, 904; *Giust. civ.*, 1968, III, 89; *Giust. pen.*, 1968, I, 204), che ancora costituisce spunto di riflessione nelle argomentazioni specifiche in ordine alla legittimità di un ordine dei giornalisti e del relativo albo (per le note di commento, si rinvia sinteticamente a quelle contenute in *Giur. cost.*, 1968, 311 ss.; CHELI, *In tema di legittimità costituzionale dell'ordine e dell'albo dei giornalisti*, e ZAGREBELSKI, *Questioni di legittimità costituzionale della legge 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*).

Con riferimento, invece, al più ristretto ambito del contenzioso disciplinare e del previsto meccanismo di impugnazione, occorre invece ricordare come non la specifica norma contenuta nell'art. 64, concernente disposizioni procedurali, ma l'art. 63, che sostanzialmente il ricorso innanzi all'autorità giudiziaria avverso i provvedimenti disciplinari ordinali, era stata dalla Corte, in quella stessa sentenza, dichiarata costituzionalmente illegit-

tima, il che aveva costituito presupposto della necessaria riforma, attuata dall'art. 2 della legge 10 giugno 1969, n. 308, che ha prodotto l'attuale stesura della norma: cfr., al proposito, PROTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, Padova, 1979, 91.

In tema di procedimento disciplinare e di sistemi di gravame, può risultare utile richiamare l'orientamento del Consiglio di Stato (A.G., 10 aprile 1969, n. 207, in *Cons. Stato*, 1970, I, 1214), secondo cui la previsione dell'azione giudiziaria non esclude la proponibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato avverso le deliberazioni del Consiglio dell'Ordine. Sul versante della dottrina, invece, si rende opportuno rinviare a GESSA, *Brevi note intorno ai mezzi di tutela esperibili nell'ambito del contenzioso professionale dei giornalisti*, in *Cons. Stato*, 1970, II, 705, e, più recentemente, DANOVI, *Imparzialità, e indipendenza degli organi disciplinari professionali* (nota a Trib. Milano, 12 maggio 1986), in *Giust. civ.*, 1986, I, 2560.

L'ultimo intervento citato introduce il problema della natura del collegio giudicante sull'applicazione delle sanzioni disciplinari ai giornalisti in relazione alla sua composizione « mista », che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in ordine ai principi organizzativi della magistratura e ai suoi imprescindibili connotati di indipendenza, in particolare sulla asserita natura di giudice speciale di tale collegio. La Corte Costituzionale, con due ordinanze (di cui una decisiva di un ricorso proposto dal medesimo attuale ricorrente), 13 dicembre 1988, n. 1096 (in questa *Rivista*, 1989, 429) e 18 luglio 1989, n. 424 (in questa *Rivista*, 1989, 891), che hanno escluso la natura di giudice speciale, ha decisamente affermato la natura di *sezione specializzata*, del tutto conforme ai principi costituzionali.

A tale ultimo proposito, e nella prospettiva della precostituzione del giudice, si rinvia alla elaborazione di GESSA, *Disciplina della professione giornalistica, collegi giudicanti misti e questioni di costituzionalità*, in questa *Rivista*, 1986, 910, nota a Trib. Milano (ordinanza), 12 maggio 1986, di rimessione alla Corte Costituzionale di una questione di legittimità dell'art. 63.

Residua poi una specifica angolazione della problematica, connessa alla natura del provvedimento disciplinare emesso dal Consiglio dell'Ordine e discendente dalla funzione sostanzialmente giurisdizionale esplicita dall'organo preposto. Sembra al proposito rilevante richiamare l'orientamento della Cassazione — conforme a quello della giurisprudenza costituzionale — secondo cui la giurisdizione del giudice ordinario (nella forma prevista dall'art. 63 citato) in tema di impugnazione delle deliberazioni del Consiglio dell'Ordine dei giornalisti è confermata anche nel caso in cui le controversie investano interessi legittimi (Cass., Sez. IV, 16 dicembre 1983, in *Foro amm.*, 1983, 2379).

La citata sentenza disponeva l'annullamento di una decisione del T.A.R. Lazio (14 settembre 1981, n. 678, in *Giur. cost.*, 1982, I, 1759), che si era dichiarato competente nella materia della dichiarazione dello status di giornalista e dunque facoltato, come giudice amministrativo, a disapplicare i provvedimenti del Consiglio dell'Ordine. A tale specifico proposito, la Cassazione aveva già espressamente escluso il potere di disapplicazione del giudice ordinario con riferimento ai provvedimenti di iscrizione all'Albo dei giornalisti (Sez. Un., 25 novembre 1981, n. 6252, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, 642).

Occorre infine ricordare come due profili della annotata ordinanza sollecitino riflessioni critiche, anche in considerazione di pregresse delibera-

zioni dell'autorità giudiziaria in merito ad argomentazioni analoghe del medesimo ricorrente: in particolare, si rinvia a Trib. Milano, 24 luglio 1989, in questa *Rivista*, 1990, 531.

In primo luogo, la articolazione del procedimento in materia disciplinare in due fasi, amministrativa e giurisdizionale, risulta accettabile solo ove si specifichi che la prima si riferisce esclusivamente alle competenze del Consiglio regionale dell'Ordine, essendo universalmente riconosciuta la natura sostanzialmente giurisdizionale della funzione esercitata dall'Ordine nazionale nel procedimento di ricorso, il che farebbe ricondurre tale momento alla fase definita dall'ordinanza come giudiziaria.

In secondo luogo, asse portante della presente ordinanza è, come rilevato, il principio della pubblicità delle udienze, la cui asserita violazione contenuta nelle norme disciplinanti il procedimento di ricorso avverso i provvedimenti del Consiglio dell'Ordine dei giornalisti aveva già costituito motivo del ricorso deciso dal Tribunale di Milano con la sentenza più sopra citata. Il giudice, in quella occasione, aveva rilevato come da un lato il principio di pubblicità, pur se non esplicitamente sancito in Costituzione, risulti sostanzialmente presidiato a garanzia del possibile controllo di tutti gli atti concretanti esercizio delle funzioni statuali; e, d'altro lato, la stessa pubblicità non deve coprire indistintamente tutte le udienze in materia di cognizione civile, come dimostrano peraltro le eccezioni previste al principio dal codice di rito (fra cui, appunto, le udienze di deliberazione dei procedimenti camerale). Le esigenze di rapidità e semplificazione, evidenziate anche dalla presenza del pubblico ministero (che risulta prevista anche per il procedimento dinnanzi al Consiglio nazionale, costituendo elemento significativo in ordine alla valutazione del punto della distinzione fra fase amministrativa e fase giudiziaria), sono secondo il giudice di merito elementi che, assieme alla peculiare materia oggetto del ricorso, consentono al legislatore l'istituzione di procedimenti differenziati rispetto al principio di pubblicità, sempre che non ne risulti pregiudicata l'effettività.

Tali argomentazioni paiono costituire, accanto alle elaborazioni dottrinali e agli orientamenti giurisprudenziali, supplementari spunti di riflessione di una vicenda giudiziaria che ancora non appare definitivamente compiuta.

GIULIO VOTANO