

**CONSIGLIO NAZIONALE  
DELL'ORDINE DEI  
GIORNALISTI  
21 MARZO 1991**

**PARTI: PROC. GEN. MILANO  
BIROLDI E ALTRI**

**Ordinamento professionale dei  
giornalisti • Pratica  
professionale • Assenza delle  
dichiarazioni del direttore •  
Iscrizione d'ufficio nel registro  
dei praticanti • Efficacia  
retroattiva • Ammissibilità •  
Legittimazione dell'Ordine  
professionale.**

*È ammissibile l'iscrizione d'ufficio dei praticanti giornalisti nel relativo registro, con effetti retroattivi, anche in assenza delle prescritte dichiarazioni del direttore, in quanto il rapporto giornalistico di fatto produce gli effetti del rapporto perfetto, e l'iscrizione successiva si limita a certificare la preesistenza dell'esercizio di attività validamente considerabile come apprendistato. La legittimazione dell'Ordine regionale dei giornalisti a tale iscrizione d'ufficio discende naturalmente dall'attribuzione all'Ordine medesimo di funzioni di tutela della professione giornalistica — nelle sue peculiarità distintive rispetto alle tradizionali libere professioni — nei confronti della controparte editoriale, nella specifica circostanza a scopi preventivi di situazioni di abusivismo professionale.*

**Ordinamento professionale dei  
giornalisti • Pratica  
professionale • Art. 34 legge  
69/1963 • Requisiti per  
l'iscrizione nel registro dei  
praticanti • Svolgimento di  
attività professionale • Numero  
minimo di redattori ordinari •  
Criteri sostitutivi.**

*Ai fini dell'iscrizione nel registro dei praticanti giornalisti è in primo luogo richiesta la dimostrazione dell'esercizio di attività effettivamente giornalistica, caratterizzata da requisiti di continuità ed esclusività, all'interno di una struttura redazionale quale specificata dall'art. 34, comma 1, legge 69/1963. In assenza del numero minimo di redattori ordinari presso la redazione stessa è tuttavia applicabile il criterio sostitutivo della idoneità della struttura redazionale negli aspetti della completezza operativa, sotto i profili della strumentazione tecnico-operativa e della stabilità delle iniziative editoriali, e della qualità del lavoro giornalistico svolto.*

L'Ufficio del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Milano, nella persona del sostituto dr. Giacomo Caliendo, ha proposto ricorso, in data 4 giugno 1990, ex art. 60 legge 3 febbraio 1963, n. 69, al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti per l'annullamento dei provvedimenti, deliberati dal Consiglio regionale della Lombardia, riguardanti l'iscrizione nel registro dei praticanti di Liliana Biroldi, art director, nonché di Daniela Lotti, Marzia Emanuela Ielmini, Angelina Spinoni, redattrici con varie mansioni del mensile « Pratica » (Ediber S.p.A. - Gruppo editoriale Pratica), nonché di Giovanna Cerri ed Emanuela Cruciani, redattrici grafiche.

Nella prima parte del ricorso il P.G. milanese si sofferma a specificare gli elementi che hanno indotto il Consiglio regionale della Lombardia ad accordare l'iscrizione d'ufficio delle predette nel registro dei praticanti mediante dichiarazione giurata prodotta circa l'attività giornalistica svolta di cui è conferma sia l'inserimento delle stesse nell'organico del periodico, come è dato di leggere sul « tamburino » del mensile « Pratica », sia la documentazione fiscale e amministrativa agli atti.

Risultanze, queste, che hanno indotto il Consiglio regionale lombardo a rilevare l'esercizio esclusivo e continuativo dell'attività giornalistica delle predette,

in relazione alla presenza non controversibile nel mensile in questione di « struttura redazionale idonea ad assicurare una preparazione efficace e completa » ai fini dell'espletamento della pratica giornalistica.

A completamento dei motivi che hanno indotto il Consiglio regionale della Lombardia alla iscrizione d'ufficio, il ricorso del P.G. riporta altri riferimenti utili o necessari del Consiglio regionale della Lombardia: in particolare documento del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (relazione del Presidente al Congresso FNSI, tenutosi a Bormio dal 23 al 26 maggio 1989 relativamente ai nuovi criteri interpretativi dell'art. 34 legge 69/63 con specifico riferimento alla sentenza 5 aprile 1974, n. 113 della Corte Costituzionale). Per una più estesa esposizione di tali criteri il documento della Procura Generale lombarda rinvia, implicitamente, alla lettera rimessa dal Presidente del Consiglio regionale dell'Ordine dei Giornalisti, dr. Franco Abruzzo, allegata al ricorso di cui trattasi.

Viene fatto richiamo inoltre, sempre nella parte introduttiva del ricorso, alla lettera del Presidente del Consiglio di Amministrazione della Ediber S.p.A. di sollecito all'impugnativa riguardo alle iscrizioni in questione, con l'osservazione specifica che, in ogni caso, alla validità del provvedimento ostava, in modo chiaramente contrario alla normativa in vigore, l'assenza della dichiarazione del direttore del periodico ex art. 34, assenza che di per sé portava ad escludere anche una ipotetica iscrizione con vigenza retroattiva.

Nella parte motiva della proposta iniziale di annullamento della decisione del Consiglio regionale della Lombardia, il P.G. di Milano prende le mosse dalla sentenza della Corte Costituzionale, di cui a indicazione nella decisione impugnata, la quale invece ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, in nulla ostando il fatto che vi si preveda, nell'organico redazionale dei singoli tipi di organi di informazione, la presenza di un numero diverso di giornalisti professionisti; indicazione questa che rientra nei criteri di discrezionalità propri del legislatore, impugnabili unicamente sotto il profilo della « assoluta irragionevolezza ». Al

contrario, sempre per il P.G., non rientra, nell'ambito di una valutazione organica della prescrizione di legge, il richiamo a una frase isolata, come sarebbe dato di riscontrare nell'allegata missiva di Abruzzo alla « ampiezza e alla strutturazione » delle redazioni; tanto più se contenuta in un'ordinanza della stessa Corte Costituzionale che non può occuparsi di per sé di profili di legittimità costituzionale.

Il P.G. di Milano conclude esprimendo la adesione ad una revisione della materia, in modo più conforme a principi di equità e di aderenza alle situazioni concrete, purché essa avvenga sul piano di modifiche normative che vanno distinte dai discutibili criteri delle « interpretazioni creative » che sostanzierebbero il documento del Consiglio regionale dell'Ordine dei Giornalisti.

Esposte le posizioni espresse dal P.G., occorre domandarsi se davvero non vi sia alcuna alternanza al riconoscimento di un determinato *status* giuridico, nel caso quello di praticante, anche allorché se ne evidenziano, quanto meno in via di fatto e persino per ammissione della controparte, le caratteristiche.

Anzitutto, è molto dubbio che al caso non si possa davvero applicare il criterio della assoluta irragionevolezza nel dichiarare comunque esclusa dalla previsione dell'art. 34 legge 69/63 la questione in esame. Sarà bene ricordare che non è dubbia, intanto, l'ammissione da parte dell'organo di stampa dell'avvenuta collaborazione, in una qualità chiaramente indicativa dell'avvenuto esercizio della professione giornalistica, dei soggetti che si sono avvalsi *ex officio* del riconoscimento del ruolo di praticanti giornalisti.

A un criterio del genere si sono appellate, seppure senza seguito, due Corti di merito (il Tribunale di Napoli e quello di Torino) rimettendo al giudizio della Corte Costituzionale il mancato riconoscimento della qualità di praticanti giornalisti nei riguardi di addetti a giornali bisettimanali, sebbene universalmente considerati di ottima fattura giornalistica, i quali non erano però forniti del numero minimo di giornalisti professionisti, il cui carico stipendiale sarebbe stato troppo superiore ai bilanci economici dell'impresa editoriale. Non era irragio-

nevolmente, in un caso davvero patente, prevedere un numero eccessivo di giornalisti professionisti se le « strutture » tecnico-giornalistiche si appalesavano in effetti affatto soddisfacenti?

La stessa giurisprudenza della Suprema Corte, riguardo a una situazione solo apparentemente diversa, non ha forse dato vita a perspicue pronunce giurisprudenziali sulla in precedenza *vexata quaestio* dei giornalisti di fatto?

Non è intenzione del Consiglio Nazionale di porsi in polemica con le argomentazioni giuridiche e di fatto espresse dal P.G. di Milano. Esso osserva, a proposito della lettera-documento inviata dal Presidente del Consiglio regionale dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia, che quanto ivi espresso risponde anche ad una numerosa ed uniforme attività giurisprudenziale del Consiglio Nazionale in corrispondenza a quei casi di violazione da parte dell'editore di ben precise prescrizioni contenute nella legge n. 69/63.

Nel caso in esame è dato, in particolare, di osservare che non si è provveduto alla iscrizione nel registro dei praticanti di addetti che svolgevano sicuramente e in modo continuativo attività giornalistica e come tali venivano presentati al pubblico dei lettori.

Non vi può essere dubbio che, ogni qualvolta si verifica nei fatti qualcosa del genere, senza che si scorga il titolo di partecipazione di un addetto o più addetti (come nel caso) all'impresa giornalistica, non si prevedono alternative alla loro iscrizione nel registro apposito, a meno di non voler riconoscere alla parte editoriale di una specie di vera e propria *licenza di evadere* da quelle che sono precise disposizioni della legge 3 febbraio 1963, n. 69.

Né è ammessa, sotto un altro titolo, la facoltà del Consiglio dell'Ordine a venire incontro all'interesse dell'editore a prostrarre, a meno che mai ad eludere, la dichiarazione di inizio della pratica professionale. Ove ciò fosse consentito, sarebbe giocoforza individuare nella legge 69/63 un caso di *simulazione legislativa*, trattandosi del riconoscimento di un potere apparente, appunto quello dei Consigli regionali, sottoposto a condizionamento del potere effettivo degli editori. Soltanto apparente sarebbe, infatti, la normativa repressiva del

lavoro professionale abusivo ex art. 45 della legge.

Ipotesi di una simulazione del genere sono da escludersi se non altro in base alla sentenza costituzionale n. 11/1968 che, nella maniera più ampia, dà atto della funzione preminente dell'Ordine dei Giornalisti nei confronti del potere economico degli editori, ben al di là della tutela sindacale che, notoriamente, non coinvolge il campo dei diritti garantiti perfino in sede costituzionale.

Tralasciando ogni altra questione circa la possibilità di un affievolimento dei diritti tutelati nei confronti dell'amministrazione attiva, che qui non si pone, non può che ritenersi improponibile l'*affievolimento* per atto omissivo o positivo del privato, nel proprio interesse (nel caso l'editore), di un interesse pubblico.

Nel caso in specie, questo Consiglio Nazionale ha ritenuto di integrare, esplicitandola, l'attività istruttoria del Consiglio regionale dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia pur richiamata nella delibera che il Procuratore Generale impugna.

In base a ciò è stato ulteriormente accertato che la struttura giornalistica denominata « Pratica » annovera sia un'ampia disponibilità di strumenti di lavoro giornalistico sia un numero tale di redattori giornalisti iscritti all'albo da rendere effettivamente provate l'esistenza di « caratteristiche di completezza operativa tali da assicurare al tirocinante la più ampia conoscenza e la più articolata esperienza della attività giornalistica », la « non precarietà delle iniziative editoriali », la « qualità e ampiezza del lavoro giornalistico svolto ».

Si è ulteriormente accertato, attraverso l'analisi degli atti presenti nel fascicolo, che tutte le praticanti interessate erano assunte con mansioni redazionali, grafiche e impaginatrici per la rivista « Pratica », mansioni pertanto riconducibili ad un effettivo lavoro giornalistico.

L'art. 43 del d.P.R. 4 febbraio 1965, n. 115 integrato dal d.P.R. 3 maggio 1972, n. 212 prevede, al comma 3, che « ove il direttore, senza giustificato motivo, ometta o ritardi l'adempimento di tale obbligo, il Consiglio regionale e interregionale competente, informato tempestivamente dell'interessato, adotta le iniziative del caso per il rilascio del-

la dichiarazione, ricorrendone le condizioni»: da ciò si evince che il rilascio della dichiarazione di cui all'art. 34, comma 2, della legge 69/63 è un obbligo di legge per il direttore responsabile della pubblicazione a meno che non sussistano giustificati motivi per il suo ritardo o la sua omissione.

Dagli atti del procedimento non risulta a questo Consiglio nazionale la benché minima esistenza di un giustificato motivo (rilevante ai fini della legge 69/63 e del suo regolamento) sulla base del quale il direttore potesse legittimamente ritardare od omettere la dichiarazione di compiuta pratica di cui all'art. 34 della legge 69/63.

Per tali ragioni l'iniziativa ex art. 43 del regolamento del Consiglio regionale dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia non sembra presentare motivi di censurabilità.

Va in proposito rilevato che la normativa regolamentare citata è giunta nel 1972 dopo anni di una costante giurisprudenza professionale verificata in tutte le sedi secondo la quale è riconosciuta ai Consigli dell'Ordine la facoltà di rilascio di certificazione sostitutiva in mancanza di adempimento da parte di chi di ragione.

Per meglio comprendere la innovazione occorre richiamare le varie norme della legge professionale ed in particolare l'art. 29 e l'art. 31: il primo indica i requisiti per l'iscrizione all'elenco professionisti e precisamente: l'età non inferiore agli anni 21, la iscrizione nel registro dei praticanti, l'esercizio continuativo della pratica giornalistica per almeno 18 mesi, il possesso dei requisiti di cui all'art. 31 e l'esito favorevole della prova di idoneità professionale. Il successivo art. 31 indica le modalità per ottenere l'iscrizione in tale elenco: tra gli altri documenti da allegare alla domanda di iscrizione figura, al punto 3, la dichiarazione di cui all'art. 34 della legge, dichiarazione rilasciata dal direttore responsabile della pubblicazione presso cui si è svolto il praticantato.

Orbene, appare evidente la differenza sostanziale tra i requisiti indicati all'art. 29 e le modalità di presentazione della domanda. L'elemento essenziale è l'aver svolto una pratica continuativa ed effettiva per almeno 18 mesi. Che la documentazione di tale svolgimento risulti,

come avviene nella gran parte dei casi, dalla dichiarazione del direttore responsabile oppure da un accertamento del Consiglio regionale dell'Ordine, con riscontri di fatto e di diritto, è elemento secondario che non può essere assunto a requisito primario per decidere l'ammissione o meno agli albi dei giornalisti; e tale era senza dubbio lo spirito del legislatore che, innovando nel '72 l'art. 43 del regolamento di esecuzione, ha voluto dare un contributo di efficacia ai poteri dei Consigli regionali dell'Ordine, i quali, ai sensi dell'art. 11, comma b), della legge istitutiva, svolgono ogni attività diretta alla repressione dell'esercizio abusivo della professione, ai sensi del comma c) dello stesso, curano la « tenuta degli albi ».

Si tratta appunto delle « iniziative del caso » previste dall'art. 43 del regolamento di esecuzione che non possono essere confuse con la possibilità, fatta salva comunque, di un procedimento disciplinare nei confronti del direttore inadempiente.

Appare inoltre opportuna l'occasione per ribadire che l'ordinamento professionale dei giornalisti italiani presenta una sua peculiare natura rispetto agli altri ordinamenti professionali in quanto peculiare è la figura professionale del giornalista stesso. Non si tratta di un libero professionista *tout court*, ma di chi esercita una libera professione tutelata dall'art. 21 della Carta Costituzionale, nel presupposto contrattuale, tuttavia, di un rapporto di lavoro subordinato.

Come tale, il giornalista va professionalmente salvaguardato da ogni interferenza dell'editore che possa valere a mutare i dati oggettivi che sono giuridicamente tutelati dal nostro ordinamento.

È ricorrente, purtroppo, nella casistica, il fenomeno dell'abusivismo e dello sfruttamento dell'abusivismo. Si riscontra piuttosto correntemente il fatto di attività professionali giornalistiche ricorrenti nella loro piena accezione giuridica e professionale per periodi anche di molti anni, legalizzati tuttavia in ordine soltanto agli ultimi 18 mesi, secondo il placito dell'editore. Accade pertanto che 4-5 anni di praticantato siano « amputati » — stando alle dichiarazioni dell'editore e, per lui, del direttore della pubblicazione — a 18 mesi.

Il potere sostitutivo dell'Ordine professionale svolge, in un tale contesto,

una propria efficacia ricognitiva: è attribuito proprio ai fini predetti, i quali non possono essere tutelati per iniziativa dell'editore o del direttore di una pubblicazione, ma devono essere tutelati dall'Ordine professionale in quanto tale.

Il rapporto analogico, pertanto, con ordinamenti professionali di liberi professionisti *tout court*, non astratti da un rapporto di lavoro subordinato, è assolutamente fuori luogo.

Quello del praticante giornalista è un diritto costituzionale di libertà, e pertanto è da escludere che l'esercizio di un tale diritto possa dipendere dal permesso di un atto amministrativo speciale quale dovrebbe essere l'iscrizione nel registro dei praticanti. Invero l'effetto del provvedimento di iscrizione nel registro non è quello di rendere lecita un'attività che altrimenti sarebbe illecita, bensì di avviare anche per la forma di procedimento di iscrizione nell'albo professionale, elenco dei giornalisti professionisti. La liceità infatti dell'attività giornalistica di chi non è iscritto nel registro è indubbia, emergendo dagli artt. 3 e 21 della Costituzione ed anche dall'art. 35 della legge professionale nonché dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione sulla inapplicabilità dell'art. 2231 cod. civ. al rapporto di lavoro giornalistico subordinato (nn. 1150/1974, 302/1967, 2407/1956 e 3601/1955).

La Cassazione ha ritenuto costantemente che le norme, con cui l'assunzione del titolo di giornalista e l'esercizio della relativa professione sono subordinati all'iscrizione nell'albo, non incidono sulla causa del rapporto giornalistico né rendono illecito il suo oggetto, con la conseguenza ovvia che il rapporto di lavoro subordinato, se obiettivamente giornalistico, produce gli effetti del rapporto perfetto, indipendentemente dalla iscrizione nell'albo.

È altrettanto ovvio perciò che l'apprendistato giornalistico prima della iscrizione del praticante nel registro, fino a quando non avvenga, produca effetti quanto meno interinali e conservativi onde la iscrizione, equivalendo ad una approvazione, retroagisce naturalmente all'inizio reale della pratica per tre ragioni incontestabili: perché è *accessoria*, perché è un atto di controllo dell'apprendistato *ex necesse* già prece-

dentemente instaurato, perché è un elemento di un procedimento non procrastinabile a danno dell'apprendista.

P.Q.M. — Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, visto il fascicolo degli atti, udito il consigliere relatore, decide di respingere il ricorso del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Milano.

CONSIGLIO REGIONALE  
DELL'ORDINE DEI  
GIORNALISTI  
DELL'EMILIA-ROMAGNA  
26 NOVEMBRE 1991

INCOLPATO:

ABRUZZO

**Ordinamento professionale dei giornalisti • Procedimento disciplinare • Diritto di critica dell'iscritto all'Ordine • Dichiarazioni pubbliche su presunte irregolarità nelle procedure di esami di idoneità alla professione giornalistica • Violazione di norme deontologiche • Insussistenza.**

*Le pubbliche dichiarazioni di un giornalista in merito a presunte violazioni dei principi costituzionali di imparzialità nello svolgimento delle procedure di esame di idoneità professionale, quando*

*non siano rivolte ai commissari e non concretino per modalità espressive una offesa alla dignità della professione giornalistica, rientrano nel libero esercizio del diritto di critica e non possono considerarsi violazione di norme deontologiche tale da richiedere l'applicazione di sanzioni disciplinari.*

Il Consiglio Regionale dell'Ordine dei Giornalisti dell'Emilia-Romagna, presente la maggioranza dei propri componenti, si è riunito a Bologna nella sede di Via Galliera 8, il 21 novembre 1991, per deliberare in merito al procedimento a carico del Dott. Francesco Abruzzo.

Il Consiglio, investito del procedimento del Consiglio Nazionale ai sensi dell'art. 49, comma 2 della legge 3 febbraio 1963, n. 69; visto l'esposto nei confronti del Dott. Francesco Abruzzo in data 17 luglio 1990 dei componenti la commissione di esami Antonio Amoroso, Alessandro Mazzerioli, Luciano Chitarrini, Francesco Teti, Eugenio Melani, Mario Santarelli e Michele Giammarioli, letti i documenti contenuti nel fascicolo trasmesso dal Consiglio Nazionale dell'Ordine, assunte sommarie informazioni nelle sedute del 25 giugno e del 27 settembre 1991 mediante l'audizione di Antonio Amoroso, Luciano Chitarrini, Alessandro Mazzerioli e Francesco Teti, lette le comunicazioni scritte di Mario Santarelli in data 24 settembre 1991 e di Eugenio Melani in data 25 settembre 1991, sentito il dott. Francesco Abruzzo, valutati tutti gli elementi in suo possesso, letta la memoria dell'avv. Corso Bovio, difensore del dott. Francesco Abruzzo, con richiesta di archiviazione;

richiamati i fatti indicati quali presupposti del procedimento disciplinare a carico del dott. Francesco Abruzzo, consistenti nell'aver tenuto, nel mese di luglio 1990 ed anche successivamente in varie occasioni nel corso della 55ª sessione di esami di idoneità alla professione giornalistica, comportamenti, confermati da pubbliche dichiarazioni, tesi a denunciare pretese irregolarità riguardanti lo svolgimento degli esami e l'operato della commissione; ed in particolare:

1) l'aver reso pubblico il telegramma del 17 luglio 1990 al presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine, Giuglio Guidi, e al presidente della commissione esaminatrice, Giuseppe Santoro, nel quale si afferma che sono stati usati « due pesi e due misure bocciando candidati lombardi che avevano uguale voto allo scritto e medesimo livello di preparazione orale rispetto a candidati di altre regioni » e che, pertanto, la commissione ha mantenuto un « atteggiamento chiaramente prevenuto nei riguardi dei candidati lombardi »;

2) l'aver reso pubblico il telegramma al Ministro di Grazia e Giustizia con il quale si assume l'esistenza di « circostanze che mettono in dubbio, almeno in alcuni casi, il rispetto dei principi costituzionali dell'eguaglianza di trattamento e dell'imparzialità nell'amministrazione »;

3) l'aver convocato una conferenza stampa, il 10 luglio 1990 a Milano, per sostenere, come già in un telegramma al presidente Guido Guidi, che i candidati lombardi hanno diritto allo « stesso rispettoso atteggiamento e uguale comprensione dimostrati » dalla commissione « nei confronti dei figlioli di eminenti personalità della vita politica »;

4) l'aver affermato che non è stata « rispettata la segretezza dello scritto »; rilevato che quanto richiamato ai superiori punti da 1 a 4 risulta dalla nota Ansa 18 luglio 1990 h. 18.45, dalle note Adnkronos del 18 luglio 1990 h. 18.24 e 18.26; dalle note Ansa del 19 luglio 1990 h. 19.26 e 19.28, nonché dai resoconti stampa, fatti sull'argomento esami, dal Corriere della Sera il 20 luglio 1990, dall'Unità il 18 luglio 1990, dai quotidiani Il Giornale ed il Giorno, dal settimanale l'Espresso del 29 luglio 1990; ed è emerso dalle sommarie informazioni assunte da questo Consiglio dell'Ordine;

considerato che il dott. Francesco Abruzzo ha dichiarato che con i comportamenti denunciati non ha inteso colpire i componenti della commissione d'esame, presi singolarmente, né ha voluto offendere il loro onore e decoro e neppure la loro reputazione;

che il medesimo ha chiarito la propria posizione nei confronti dei colleghi e dei componenti togati della commissione d'esami, con la lettera 19 marzo 1991, e, successivamente, si è reso disponibile a

rendere pubblico il fatto che la sua critica era rivolta al sistema degli esami e non ai componenti della commissione;

che il difensore del dott. Francesco Abruzzo ha, tra l'altro, sostenuto che il suo assistito ha agito in presenza di una scriminante, perlomeno sotto il profilo putativo, che ne legittimava la condotta finalizzata all'adempimento del dovere di fare rispettare, nell'interesse dei candidati lombardi e più in generale nell'interesse dell'Ordine stesso, i principi costituzionali di eguaglianza e di imparzialità dell'amministrazione;

delibera all'unanimità e con votazione segreta di archiviare, senza procedere ad alcun formale addebito di violazione di norme deontologiche, la fase di verifica dei fatti di cui sopra e dell'esposto in data 17 luglio 1990 a carico del dott. Francesco Abruzzo, perché il precitato ha posto in essere i comportamenti di critica e censura ascrittigli nell'interesse dell'Ordine e della categoria, non per offenderne la dignità, ma per riaffermarne la moralità e confermare il rispetto delle norme democratiche,

pur rilevando come siffatti scopi andassero perseguiti con miglior fare e senza campanilismi, nell'interesse generale e non di quello particolare.

La presente si comunica all'interessato ed alla Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Bologna, i quali hanno la facoltà di ricorrere al Consiglio Nazionale entro 30 giorni, decorrenti dalla notificazione, a norma dell'art. 60 della legge 3 febbraio 1963, n.69.

## RICHIAMI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

Le due decisioni annotate, dal contenuto profondamente diversificato, presentano il punto di contatto della provenienza della decisione dall'organismo di autodisciplina professionale: e rispetto alla determinazione del contenuto delle attribuzioni dell'Ordine, sia sotto il profilo della applicazione di sanzioni disciplinari (costituente il nucleo tematico della seconda decisione), sia nella prospettiva di una legittimazione rappresentativa e di una presunta funzione sostitutiva dell'inerzia del datore di lavoro-editore (che costuiscono due delle problematiche oggetto della delibera del Consiglio Nazionale dell'Ordine), non si può non rinviare alla citata sentenza della Corte Costituzionale, 21-23 marzo 1968, n. 11 (in *Giur. cost.*, 1968, 311; *Foro it.*, 1968, I, 863; *Giur. it.*, 1968, I, 1, 904; *Giust. civ.*, 1968, III, 89; *Giust. pen.*, 1968, I, 204) e alle relative note a commento (tra cui si citano 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*, entrambe in *Giur. cost.*, 1968, 311 ss.).

In merito alle funzioni disciplinari dell'Ordine dei Giornalisti, oggetto della seconda decisione pubblicata in questa sede, si richiamano i contributi di GESSA, *Brevi note intorno ai mezzi di tutela esperibili nell'ambito del contenzioso professionale dei giornalisti*, in *Const. Stato*, 1970, II, 705, e, pur se più specifiche, in quanto facenti riferimento alla composizione dei Collegi chiamati a giudicare in materia di applicazione di sanzioni disciplinari, le note a Trib. Milano, 12 maggio 1986, di GESSA, *Disciplina della professione giornalistica, collegi giudicanti misti e questioni di costituzionalità*, in questa *Rivista*, 1986, 910, e DANOVÌ, *Imparzialità e indipendenza degli organi disciplinari professionali*, in *Giust. civ.*, 1986, I, 2560, e la sentenza Trib. Milano, 24 luglio 1989, in questa *Rivista*, 1990, 531.

Per quanto concerne l'esercizio del diritto di critica da parte di un iscritto all'Ordine professionale, è utile richiama-

re una decisione del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, 23 febbraio 1984, riprodotta in PROTETTI C. ed E., *Giornalisti ed editori nella giurisprudenza*, Milano, 1989, 290, in cui — censurando il comportamento di un giornalista — il Consiglio forniva una indicazione applicativa e pratica del principio di correttezza di utilizzazione del diritto di critica (pur se, probabilmente, il caso si riferiva all'esercizio dell'attività giornalistica).

Per quanto si riferisce ai profili affrontati dalla decisione del Consiglio Nazionale dell'Ordine, in questa sede annotata, gli spunti sono notevoli.

In primo luogo, senza voler richiamare la dialettica conseguente alla diffusione dell'abusivismo — che, pure, risulta richiamato tra le argomentazioni della decisione — e alla qualificazione giuridica da attribuire al *praticante di fatto*, sembra opportuno ricondursi piuttosto alla giurisprudenza in materia di giornalista di fatto e di sua assimilazione al giornalista iscritto: per tutti, si veda Cass. 5 aprile 1971, n. 995, in *Foro it.*, 1971, I, 2310.

Rispetto alla questione della determinazione dell'ambito di *attività giornalistica*, rilevante rispetto al riconoscimento di *status* discendente dalla legge professionale, considerata l'interpretazione estensiva che ne fornisce la decisione qui esaminata, non sembra inutile il riferimento alla massima di Cass. 22 novembre 1989, n. 5009, in questa *Rivista*, 1991, 206, che alla tradizionale nozione di attività giornalistica affianca attività organizzative e di elaborazione di informazione in senso non tradizionale.

Sui connotati di continuità ed esclusività dell'attività, poi, si veda SCOCA, *Praticantato e apprendistato giornalistico: problemi giuridici e normativi*, in *Formazione professionale del giornalista*, *Atti del Convegno di Vico del Gargano*, 5-6 maggio 1978, Napoli, 1978, 92 ss.

Per quanto invece riguarda le caratteristiche di idoneità delle imprese giornalistiche per lo svolgimento del praticantato, occorre sottolineare come le censure di illegittimità costituzionale rispetto ai principi di uguaglianza, di diritto al lavoro e libera manifestazione del pensiero, siano state dichiarate manifestamente infondate dalla Corte Costituzio-

nale con sentenza del 23 aprile 1974, n. 113, in *Foro it.*, 1974, I, 1273, e *Giust. civ.*, 1974, II, 213. Va però dato conto, al proposito, di un orientamento diverso dell'Ordine dei Giornalisti, in considerazione delle difficoltà di accesso alla professione.

Tale « *distonia* » tra la giurisprudenza disciplinare e quella di merito viene confermata, infine, anche rispetto alla questione della funzione surrogatoria dell'Ordine rispetto alla mancata dichiarazione di compiuta pratica. A tale proposito, occorre ricordare come l'art. 10 del d.P.R. n. 212 del 1972 — di modifica all'art. 43 del d.P.R. 4 febbraio 1965, n. 115 — abbia introdotto la funzione sostitutiva dell'Ordine rispetto all'*inerzia* del direttore della pubblicazione. Tuttavia, la questione della *efficacia retroattiva* della dichiarazione è stata decisa dalla Corte di Cassazione, che con sentenze n. 941 del 13 marzo 1975 (in *Giur. it.*, 1975, I, 1, 1799, con nota di LEGA, *Sulla decorrenza degli effetti dell'atto di iscrizione nell'Albo dei giornalisti e nel registro dei praticanti*) prima, n. 4116 del 28 settembre 1977 (in *Giur. it.*, 1978, I, 1, 1747, con nota di LEGA, *Ancora sulla iscrizione nel registro dei praticanti giornalisti*) poi, ha ribadito la validità *ex nunc* della iscrizione.

Il menzionato orientamento, oltre a trovare dei contraddittori nelle decisioni del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti del 10 luglio 1979 e del 5 ottobre 1984 (riprodotte in PROTETTI, *op. ult. cit.*, 129-132), ha suscitato un vivace dibattito in dottrina, in merito alla mancata considerazione delle difficoltà di accesso alla professione. Interessante, dunque, appare l'articolazione di argomentazioni contenute nella serie di articoli pubblicati su *Stampa romana*, periodico dell'Associazione Stampa Romana: si veda, a titolo di esempio, SIBIO, *Restrittiva la sentenza della Corte di Cassazione*, n. 4/1978, p. 18; e MAZZÀ, *Situazione giuridica assurda del praticantato*, n. 3/1978, p. 7; critica più articolata alla sentenza risulta, invece, quella elaborata da GESSA, *Professione giornalistica e disciplina del praticantato: il nodo da sciogliere*, n. 3/1978, pp. 7-15, in cui alla riconosciuta ineccepibilità della decisione su un piano squisitamente giuridico viene giustapposta la considerazione sostanziale, e i risvolti

pratici, delle difficoltà di effettuazione del praticantato e dei limiti che da tale situazione discendono alla compiuta realizzazione della effettività nella disciplina professionale del giornalismo.

GIULIO VOTANO