

TRIBUNALE BARI

3 APRILE 1992

PRESIDENTE: RAGNI

ESTENSORE: PETRIZZELLI

PARTI: ALBENZIO

(Avv. Albenzio, Costantino)

CONSIGLIO ORDINE GIORNALISTI

PUGLIA E BASILICATA

**Giornalista • Pubblicista •
 Requisiti di iscrizione all'Albo •
 Attività pubblicistica
 continuativa e retribuita •
 Collaboratore di rivista giuridica
 • Deliberazione di rigetto della
 domanda di iscrizione •
 Illegittimità • Riconoscimento
 della qualità di pubblicista.**

È da considerarsi obiettivamente giornalistica — in quanto finalizzata alla informazione sullo stato e sulla evoluzione della materia trattata — l'attività del collaboratore di una rivista giuridica consistente nel reperimento di sentenze e provvedimenti e nella redazione delle relative note a commento. È dunque illegittima la deliberazione del Consiglio dell'Ordine dei Giornalisti che ne rigetti la domanda di iscrizione all'elenco dei pubblicisti, ove ricorrano i documentati requisiti, di durata almeno biennale, della continuatività e della retribuzione dell'attività.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Il consiglio interregionale dell'ordine dei giornalisti della Puglia e Basilicata, con delibera del 26 novembre 1988 rigettava la domanda di iscrizione nell'elenco dei pubblicisti presentata dall'avv. Giuseppe Albenzio (che deduceva e documentava la sua attività di collaborazione continuativa e retribuita, solta per oltre un biennio, con la rivista « Il Foro italiano »), con la seguente motivazione:

« perché dai documenti e dai mezzi di prova forniti dall'interessato non sono rilevabili elementi che lo rendano idoneo all'ammissione nell'elenco dei pubblicisti dell'albo dei giornalisti ».

Su ricorso dell'avv. Albenzio la pronunzia di rigetto era confermata dal Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti con delibera del 19 dicembre 1990, notificata il 2 gennaio 1991.

Il consiglio nazionale escludeva che l'attività documentata dal ricorrente (note di commento a sentenze) avesse natura giornalistica, e rilevava inoltre la carenza di prova in ordine alla « non occasionalità » di detta attività, nonché alla effettiva riscossione dei relativi compensi.

Con successivo ricorso depositato il 18 marzo 1991 l'avv. Albenzio impugnava entrambe le delibere di rigetto di cui innanzi, deducendo di avere ampiamente documentato la sua attività di collaborazione continuativa e retribuita (dal 1986 al 1988, ed anche oltre) al « Foro italiano », ed assumendo che la natura di tale attività era squisitamente giornalistica, prescrutandone tutti i necessari requisiti. Chiedeva, pertanto, a questo Tribunale di voler adottare i seguenti provvedimenti:

1) annullare le impuginate decisioni del consiglio interregionale di Puglia e Basilicata e del Consiglio nazionale dei giornalisti;

2) accertare e dichiarare il diritto del ricorrente all'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti presso il competente ordine interregionale secondo la domanda in data 8 ottobre 1988;

3) ordinare al competente consiglio interregionale di Puglia e Basilicata di provvedere ai necessari incombeni conseguenti al riconosciuto diritto del ricorrente;

4) condannare i consigli convenuti al pagamento delle spese processuali. (*Omissis*).

MOTIVI DELLA DECISIONE. — Ai sensi dell'art. 1, comma 4, legge 3 febbraio 1963, n. 69 debbono considerarsi pubblicisti « coloro che svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni o impieghi ».

Il successivo art. 35 della legge dispone a sua volta che « per l'iscrizione all'e-

lenco dei pubblicisti la domanda deve essere corredata, oltre che dai documenti di cui ai numeri 1), 2) e 4) del comma 1 dell'art. 31, anche dai giornali e periodici contenenti scritti a firma del richiedente, e da certificati dei direttori delle pubblicazioni, che comprovino l'attività pubblicistica regolarmente retribuita da almeno due anni ». Nella specie, alla stregua della copiosa documentazione in atti, la sussistenza di tutti i necessari requisiti di legge, così come innanzi indicati, è più che provata. Risulta innanzitutto pacifico che il ricorrente, negli anni dal 1986 al 1988, oggetto di indagine (ma anche nel periodo successivo), ha svolto una costante attività di collaborazione con la rivista « Il Foro italiano ». Tale attività non può sotto alcun profilo qualificarsi come saltuaria ed occasionale, atteso che ogni fascicolo della rivista (che ha cadenza mensile) registra la presenza dell'avv. Albenzio tra i collaboratore e autori di due o più articoli.

Tale costante continuativa attività di collaborazione è stata regolarmente retribuita dal Foro italiano, così come risulta documentato in atti attraverso le dichiarazioni ed attestazioni rilasciate dal direttore della rivista, concernenti sia gli avvenuti pagamenti in favore dell'istante, sia i relativi versamenti della ritenute d'acconto operate secondo i modelli 770/D presentati all'ufficio delle imposte dirette di Città di Castello. Prima di qualsiasi rilevanza appare, d'altra parte, la circostanza secondo cui i compensi vengono corrisposti non già con cadenza mensile, bensì tre o quattro volte all'anno. Le particolari modalità di pagamento, infatti, non possono certo incidere sul carattere dell'attività svolta, che risulta, comunque, retribuita. Tra l'altro, il compenso corrisposto all'avv. Albenzio viene espressamente riferito a ciascuna sentenza massimata e/o annotata e commentata.

Alla stregua delle considerazioni che precedono non può che essere censurato il provvedimento emesso dal Consiglio nazionale dell'ordine, nella parte in cui, a proposito dei compensi ricevuti dal ricorrente, rileva la mancanza di « prova di una effettiva riscossione degli stessi quale può desumersi soltanto dai correlativi adempimenti di natura fiscale, obbligatori per legge ». Il provvedimento, infatti, trascura completamente di con-

siderare che l'art. 35 legge 3 febbraio 1963, n. 69, innanzi richiamato, richiede soltanto, come requisito per l'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti, la produzione di « certificati dei direttori delle pubblicazioni, che comprovino l'attività pubblicistica regolarmente retribuita da almeno due anni ». Nella specie, il ricorrente ha, appunto, esibito tali certificazioni, adempiendo in tal modo al chiaro disposto della norma. Nessun ulteriore onere probatorio incombeva a suo carico.

Circa la natura dell'attività svolta dall'avv. Albenzio, il Consiglio nazionale ne contesta il carattere di attività giornalistica. Si legge, in particolare, nella decisione impugnata che « l'attività giornalistica si distingue per la genericità, varietà e soprattutto l'attualità delle materie trattate in ordine alle quali l'interesse dei lettori si rinnova continuamente sicché la sua funzione non è suscettiva di esaurirsi entro limiti preventivamente definibili ».

Il Foro italiano, viceversa, « ha natura e struttura tecnico-professionale specializzata e i collaboratori, che assumono il compito di commentare sentenze anche ad alto livello dottrinario non svolgono quella funzione giornalistica tipica del giornale che abbia per oggetto, al fine di informare e formare l'opinione pubblica, la diffusione di notizie raccolte, selezionate, interpretate e commentate, di fatti e avvenimenti che quotidianamente avvengono in campo politico, cronistico, artistico, letterario, ecc. ». Tale impostazione non può sotto alcun profilo essere condivisa. Essa, conduce, tra l'altro, come logica conseguenza ad escludere dall'ambito del giornalismo tutte le pubblicazioni specializzate, ad esclusivo vantaggio di quelle generiche e varie. Nella realtà, anche i collaboratori di tali pubblicazioni, per specializzate che siano, sono pacificamente iscritti nell'albo dei giornalisti o pubblicisti. Idem dicasi per quei professionisti che, nell'ambito delle pubblicazioni « generiche e varie », curano, in via esclusiva, rubriche specializzatissime (moda, legislazione, pesca, *bridge*, ecc.). Sotto tale profilo il provvedimento impugnato rivela concreta incoerenza.

Di fatto, in assenza di una esplicita definizione da parte della legge professionale, la nozione di attività giornalisti-

ca non può che trarsi da canoni di comune esperienza, presupposti tanto dalla legge quanto dalle fonti collettive, con la conseguenza che « per attività giornalistica deve intendersi qualsiasi prestazione di lavoro intellettuale, della sfera della espressione originale o di critica rielaborazione del pensiero, la quale, utilizzando il mezzo di diffusione scritto, verbale o visivo, è diretta a comunicare ad una massa indifferenziata di utenti idee, convinzioni o nozioni attinenti ai campi più diversi della vita spirituale, politica, economica, scientifica e culturale, ovvero notizie raccolte ed elaborate con obiettività, anche se non disgiunte da valutazione critica » (Cass. 23 febbraio 1983, n. 1358, *Foro it.*, Rep. 1984, voce *Giornalista*, n. 11).

Ebbene, non c'è dubbio che l'attività espletata dal ricorrente nella rivista « Il Foro italiano » rivesta esattamente i caratteri innanzi evidenziati.

Trattasi sia del reperimento delle sentenze e dei provvedimenti da pubblicare, sia del loro commento, che comporta, a sua volta, la esposizione dello stato di dottrina e giurisprudenza sul punto di diritto deciso, oltre che la elaborazione critica delle tesi giuridiche relative alla materia.

Prestazione di lavoro, quindi, tipicamente intellettuale, diretta alla informazione dello stato e della evoluzione della materia trattata, nonché alla rielaborazione critica o commento delle informazioni fornite. L'attività giornalistica quindi, si qualifica sulla base dei requisiti innanzi indicati, e non certo alla stregua della maggiore o minore genericità o specificità degli argomenti trattati.

Né, infine, può dubitarsi del requisito della « attualità », cui pure si fa specifico riferimento nella decisione impugnata. È sufficiente, a tal fine, sfogliare i singoli numeri della rivista, per rendersi conto che gli argomenti trattati sono di grande attualità in relazione sia alla novità della normativa commentata sia alla rapida pubblicazione delle decisioni annotate. Chiunque abbia un minimo di dimestichezza con la Rivista ben conosce come uno dei suoi maggiori pregi è, appunto, costituito dalla tempestività delle notizie pubblicate. già sul frontespizio della copertina vengono evidenziati gli argomenti più interessanti ed at-

tuali, argomenti che, spesso, sono segnalati anche dalla cosiddetta stampa non specializzata. Numerosi esempi in proposito vengono indicati negli scritti difensivi del ricorrente.

Correttamente, quindi, si precisa in tali scritti che « sarebbe sommamente ingiusto ed errato considerare come giornalistica l'attività di informazione (spesso inesatta ed approssimativa) di un certo evento giuridico-legislativo riportata da una rivista generica e varia, e non quella, puntuale e competente, che compie il collaboratore di una rivista specializzata ». Si aggiunge ancora nelle difese di parte ricorrente che « l'unico oggetto specifico della rivista è l'angolo visuale, la prospettiva dalla quale è affrontata la cronaca, mondana, economica, istituzionale, ma non v'è aspetto della vita della società, del paese o della nazione, che non trovi spazio sulle colonne de "Il Foro italiano" ».

Trattasi di considerazioni ed argomentazioni che vengono integralmente condivise da questo collegio, trovando, si ripete, riscontro evidente ed obiettivo nelle pagine della rivista.

A conclusione di tale convinta e meditata pronunzia, appare, comunque, opportuno puntualizzare che i requisiti per l'iscrizione nell'albo dei pubblicisti sono esclusivamente quelli previsti dalla normativa di legge, ampiamente documentati dal ricorrente. È certo, quindi, che « l'iscrizione all'albo si ricollega ad una posizione di diritto soggettivo, nel concorso di requisiti e condizioni direttamente fissati dalla legge, mentre ai competenti organi professionali non spetta alcuna valutazione discrezionale sull'istanza dell'aspirante, ma il mero riscontro della sussistenza di detti presupposti » (Cass. 5 settembre 1989, n. 3844, *id.*, Rep. 1989, voce *Professioni intellettuali*, n. 69).

Tale insindacabilità, nel merito, agevolmente si ricava dalla stessa pronunzia della Corte costituzionale, resa con specifico riferimento ai requisiti per l'iscrizione nell'albo dei giornalisti pubblicisti. Nell'esaminare, infatti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 legge 3 febbraio 1963, n. 69, in riferimento all'art. 21 Cost., la Corte, con sentenza 23 marzo 1968, n. 11 (*id.*, 1968, I, 863), ha precisato quanto segue: « del pari non fondata è la questio-

ne relativa al comma 1 dell'art. 35, impugnato nella parte in cui stabilisce che al fine della iscrizione nell'elenco dei pubblicisti, il richiedente deve offrire la dimostrazione di avere svolto attività retribuita da almeno due anni. Il timore, espresso dal giudice *a quo* che questa norma consenta un sindacato sulle pubblicazioni non ha ragione di essere, perché la certificazione dei direttori e la esibizione degli scritti sono elementi richiesti solo al fine di consentire che venga accertato se l'attività sia stata esercitata né occasionalmente né gratuitamente e, per il tempo richiesto dalla legge, e non anche allo scopo di imporre o di permettere una valutazione di merito capace di risolversi, come afferma l'ordinanza, in una forma larvata di censura ideologica ». Tale concetto è stato sostanzialmente ribadito con successiva ordinanza del 18 luglio 1989, n. 424 (*id.*, Rep. 1989, voce *Giornalista*, n. 4).

In definitiva, anche alla stregua dei principi affermati dalla corte, il contenuto della pubblicazione (e, quindi, anche la maggiore o minore genericità, varietà o specificità della stessa) non può essere preso in considerazione ai fini della configurazione dell'attività di giornalista pubblicista, e, quindi, della iscrizione nel relativo elenco.

L'accoglimento del ricorso comporta l'integrale annullamento di entrambe le decisioni impugnate.

Va quindi dichiarato il diritto del ricorrente alla iscrizione nell'elenco dei pubblicisti presso il competente ordine Interregionale, a seguito della domanda proposta in data 8 ottobre 1988. Il consiglio interregionale dell'ordine dei giornalisti di Puglia e Basilicata dovrà provvedere ai relativi incumbenti.

RICHIAMI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

La decisione che si annota, per il contenuto peculiarmente incidente sulla estensione della definizione di attività giornalistica, non denuncia — evidentemente! — precedenti significativi. Per altri versi, tuttavia, essa tocca una serie di aspetti specifici della disciplina pro-

fessionale del giornalista, costituendo di per sé un precedente difficilmente pre-scindibile.

1) In primo luogo, la sentenza richiama la definizione di pubblicista, quale discende dal disposto dell'art. 1 della legge professionale n. 69 del 1963, e dalla interpretazione che ne è stata fornita dai — pur se non numerosi in via specifica — contributi dottrinali, recettivi della evoluzione che tale figura ha manifestato, in particolare nella fonte contrattuale.

Oltre alla voce di ZANELLI, *Giornalisti e pubblicisti*, in *Noviss. Dig. it.*, app. III, Torino, 1982, 951, per una visione di insieme della disciplina professionale, è quindi opportuno rinviare al saggio di BONESCHI, *Il giornalista, profili giuridici e sociologici*, in questa *Rivista*, 1987, 863: l'articolata motivazione storica e sociologica dell'esistenza della figura del pubblicista — che nella realtà italiana diviene strumento di un accesso alla professione giornalistica altrimenti precluso dalla integrale disponibilità da parte degli editori dei contratti di praticantato — si presenta in una diversa prospettiva di lettura in conseguenza della sentenza annotata.

In particolare, si pone l'interrogativo di quali effetti possa ingenerare siffatta interpretazione obiettivamente estensiva dell'ambito operativo del ruolo del giornalista pubblicista sul processo di revisione critica della disciplina della professione, e sulla individuazione dei suoi connotati qualificanti a fronte della evoluzione delle tecnologie e dei mezzi di comunicazione sociale.

Sulla linea di una definizione sociologica e giuridica del ruolo del pubblicista, si rinvia pertanto a GESSA, *Per un nuovo pubblicismo*, in *OG informazione*, aprile-maggio 1988, 1-3; a AA.VV., *Il pubblicista e le nuove frontiere dell'informazione*, quaderno di *OG informazione*, 1989; e, pur se nella più limitata prospettiva della compatibilità dell'esercizio dell'attività pubblicistica con la qualità di dipendente pubblico, a VOTANO, *Giornalista, pubblico impiegato e libertà dell'attività pubblicistica*, nota a T.A.R. Lombardia, 12 dicembre 1986, in questa *Rivista*, 1988, 475.

In tale ottica, non appare poi inutile richiamare l'interpretazione che della distinzione fra giornalista professionista

e pubblicista fornisce Pret. Milano, 20 gennaio 1970, in *Riv. dir. sportivo*, 1970, 599, mentre per i profili contrattuali (e la sostanziale parificazione, a tali specifici fini, del pubblicista al professionista) si veda PROTETTI E. E. C., *Giornalisti ed editori nella giurisprudenza*, Milano, 1989, 320.

2) Un secondo aspetto, che risulta in realtà strettamente connesso con quello della figura del pubblicista quale discendente dal disposto dell'art. 1 della legge professionale, è costituito dalla definizione dell'attività giornalistica, il cui esercizio vale, appunto, ad identificare i giornalisti, differenziati in professionisti e pubblicisti.

A tale proposito, come la decisione rileva, la legge professionale evita di cristallizzare l'attività in una definizione, onde consentire una elasticità del sistema — il quale è fortemente condizionato dalla evoluzione tecnica e socio-politica — e ricomprendervi nuove forme di espressione qualificate dalla divulgazione tramite *mass media*: cfr. Cass. Sez.Lav., 29 giugno 1984, n. 3849, in *Giust. Civ.*, 1985, I, 412, nonché VOTANO, *Forme anomale dell'attività giornalistica*, nota a Pret. Milano, 27 novembre 1986, e Cass. 6 febbraio 1987, n. 1216, in questa *Rivista*, 1987, 980.

In generale, come rileva la decisione richiamando Cass. 23 febbraio 1983, n. 1358, può riconoscersi la qualità di giornalistica a quella prestazione di lavoro intellettuale indirizzato a comunicare a una massa indifferenziata di cittadini notizie o idee rielaborate attraverso uno specifico apporto personale di chi esercita l'attività stessa: cfr., altresì, Cass. 2 febbraio 1982, n. 625, in *Mass. Giust. civ.*, 1982, 234; Cass. 12 giugno 1985, n. 3525, in *Mass. Foro it.*, 1985, 656; e Cass. 2 luglio 1985, n. 3998, in questa *Rivista*, 1986, 438.

Il riferimento ai destinatari dell'informazione, i quali costituiscono componente essenziale del rapporto di informazione, e, conseguentemente, dell'attività giornalistico-pubblicistica, sembra sfuggire nella sua concreta misura al collegio giudicante in sede di definizione della stessa attività. A tale specifico proposito, per una diffusa indagine della giurisprudenza in materia, si veda FACENDA, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di lavoro giornalistico*,

nota a Pret. Milano, 27 novembre 1986, Cass. 6 febbraio 1987, n. 1216, e Cass. 17 ottobre 1985, n. 5121, in questa *Rivista*, 1987, 977: si rileverà come un elemento costante, nelle decisioni richiamate *ivi*, sia costituito dalla notizia, la cui rielaborazione critica e creativa costituisce elemento qualificante dell'attività giornalistica (indipendentemente dalla distinzione, altrimenti rilevante in ordine alla misura dell'esercizio della attività, fra professionisti e pubblicitisti).

Lo stesso elemento, della rilevanza del riferimento al dato notiziale, emerge dalla massima di Cass. 22 novembre 1989, n. 5009, in questa *Rivista*, 1990, 630: l'estensione della nozione di attività giornalistica, fino a ricomprendervi anche quelle attività (ad esempio, segreteria di redazione), diverse dalla concreta redazione di articoli, e consistenti nella organizzazione del lavoro redazionale e del numero della pubblicazione in uscita, non può prescindere dal valutarne la concreta creatività giornalistica.

3) Il terzo elemento qualificante della decisione annotata, che costituisce peraltro l'aspetto oggettivamente indiscutibile dell'intero provvedimento, è rappresentato dalla iscrizione nell'elenco dei pubblicitisti e dalla applicazione dell'art. 35 della legge n. 69/1963, sul quale, in generale, si veda FALLERI, *Problemi interpretativi sulle norme di legge per l'iscrizione all'elenco pubblicitisti*, in *Quarto potere*, I, 1, 34 ss.

A tale proposito, e in via di ulteriore specificazione, si rende doveroso il rinvio a Corte Cost., 21-23 marzo 1968, n. 11, in *Giur. cost.*, 1968, 311 (con note di commento di CHELI, *In tema di legittimità costituzionale dell'ordine e dell'albo dei giornalisti*, e di ZAGREBELSKI, *Questioni di legittimità costituzionale della legge 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*), in *Foro it.*, 1968, I, 863; *Giur. it.*, 1968, I, 904; *Giust. civ.*, 1968, III, 89; *Giust. pen.*, 1968, I, 204: come la stessa sentenza annotata sottolinea, una delle questioni di legittimità costituzionale affrontate fu quella — ritenuta non fondata — relativa all'art. 35.

In tale occasione, la Corte sottolineò come la valutazione operata dal Consiglio dell'Ordine non potesse essere esercitata sul contenuto degli articoli prodotti a documentazione della domanda,

ma vertesse esclusivamente sull'esistenza dei requisiti della non occasionalità, della retribuzione e della durata minima biennale dell'attività (su cui si rinvia, altresì, a Cass. 26 gennaio 1971, n. 177, in *Foro it.*, 1971, I, 1653, e in *Giust. civ.*, 1971, I, 395).

Sulla medesima linea, si veda Cons. Stato, A.G., 10 aprile 1969, n. 207, in *Cons. Stato*, 1970, I, 1214, e in *Riv. dir. amm.*, 1970, 806, in particolare sulla loro applicazione da parte del Consiglio dell'Ordine, il quale deve valutare l'intera attività giornalistica dell'aspirante pubblicitista in relazione alla frequenza, alla natura e al ritmo di pubblicazione degli scritti. In ordine alla non discrezionalità della valutazione, invece, si veda Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 1987, n. 555, la cui massima è reperibile in *Rep. Foro it.*, 1987, voce *Professioni intellettuali*, n. 47.

GIULIO VOTANO