

T.A.R. LOMBARDIA

12 DICEMBRE 1986

PRESIDENTE: MANGIONE

ESTENSORE: LEO

PARTI: SENESI

(Avv. Giacomini)

MINISTERO AGRICOLTURA E IVTPA

(Avv. Stato Guadagno)

Impiegato pubblico • Iscrizione all'albo dei giornalisti • Svolgimento di attività pubblicistica • Incompatibilità con l'impiego pubblico • Non sussiste • Provvedimento amministrativo di inibizione dell'attività e diffida a cancellazione dall'albo • Illegittimità.

L'iscrizione di un impiegato pubblico all'albo dei giornalisti nell'elenco pubblicisti e lo svolgimento di attività pubblicistica a titolo di lavoro autonomo e non abituale non danno luogo a situazioni di incompatibilità ex art. 60 d.P.R. 3/1957. Deve pertanto annullarsi il provvedimento amministrativo con il quale si inibisce al pubblico impiegato l'esercizio di attività giornalistica o lo si diffida a chiedere la cancellazione dall'albo dei giornalisti.

(Omissis).

FATTO. — Con il ricorso in oggetto (notificato il 27 ed il 28 settembre 1984 e depositato il 1° ottobre 1984) l'istante, appartenente ad un ruolo statale del Ministero dell'Agricoltura ed in servizio con la qualifica di sperimentatore presso l'IVTPA (Istituto Sperimentale per la Valorizzazione Tecnologica dei Prodotti Agricoli) di Milano, ha esposto che:

1) a decorrere dal 1977, egli ebbe ad espletare, fuori dall'orario di servizio e gratuitamente, le funzioni di direttore responsabile della rivista quadrimestrale tecnico-scientifica *Quaderni di controinformazione alimentare* edita dalla

cooperativa-CLESAV, previa iscrizione nell'elenco speciale dell'albo dei giornalisti di cui all'art. 28 legge 3 dicembre 1963, n. 69: elenco nel quale sono inseriti coloro che, pur non esercitando la professione di giornalista, possono tuttavia assumere la figura di direttore responsabile di periodici o riviste a carattere tecnico, professionale o scientifico;

2) nell'ottobre 1980, egli venne iscritto nell'elenco dei giornalisti pubblicisti ai sensi dell'art. 29 legge n. 69/1963 e contestualmente cancellato dal suddetto elenco speciale: nella veste di giornalista pubblicista, egli ebbe a redigere sporadicamente articoli divulgativi per periodici;

3) nel gennaio 1981, venne a lui contestato dal Capo dell'IVTPA di Milano l'addebito dell'esercizio dell'attività di direzione della predetta rivista siccome incompatibile con lo *status* di dipendente statale e venne a lui richiesto di presentare per iscritto le proprie giustificazioni al riguardo;

4) successivamente, avendo ottemperato a tale invito e non avendo avuto notizia alcuna di determinazioni dell'Amministrazione in ordine al problema, egli continuò a svolgere l'attività di direttore della menzionata rivista e di direttore di articoli divulgativi per periodici. Senonché, con nota 12 maggio 1984 del Direttore dell'IVTPA, egli venne invitato a recedere da questa attività ed a chiedere la cancellazione dall'albo dei giornalisti pubblicisti: ciò, in considerazione dei contenuti giornalistici — e non già tecnico-scientifico — del periodo, dai quali deriverebbero effetti pregiudizievoli alla reputazione ed alla immagine dell'Istituto, ed in considerazione del fatto che « la stessa appartenenza all'ordine dei giornalisti non appare compatibile » con lo *status* di dipendente dello Stato;

5) a seguito di questo secondo invito, egli comunicò all'Amministrazione le proprie dimissioni da direttore della rivista, dichiarando — tuttavia — di dissentire dalle considerazioni espresse nella citata nota 12 maggio 1984 dell'IVTPA e facendo presente che nell'elenco dei pubblicisti si trovavano iscritti numerosi pubblici dipendenti fra i quali un Vice-Prefetto di Milano, numerosi dirigenti della Intendenza di Finanza e addirittura il Presidente del Tribunale Ci-

vile e Penale di Milano. Nel contempo, egli chiese che la vicenda venisse sottoposta all'esame del Ministero dell'Agricoltura;

6) agli inizi dell'agosto 1984 a lui pervenne la nota 24 luglio 1984, n. 67103 della Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale — Div. IV — del detto Ministero, con la quale nota egli venne diffidato a chiedere la cancellazione dall'albo dei giornalisti pubblicisti entro il termine di 15 giorni, con l'avvertenza che, in caso di inottemperanza, egli sarebbe incorso nella decadenza dall'impiego ai sensi dell'art. 63 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3;

7) indi, egli con la lettera raccomandata del 6 agosto 1984, diretta all'Ordine dei Giornalisti della Lombardia e all'IVTPA di Milano ed al Ministero dell'Agricoltura, faceva riserva di impugnare la suindicata diffida avanti la competente autorità giurisdizionale e, nel contempo, chiedeva la cancellazione dall'albo dei giornalisti, la quale veniva effettuata in data 22 agosto 1984.

Avverso detta diffida è stato proposto il ricorso in oggetto con cui l'istante ha sostenuto l'illegittimità di essa e ne ha chiesto, con vittoria di spese, l'annullamento per i seguenti motivi di censura:

1) violazione dell'art. 60 d.P.R. n. 3/1957 in relazione all'art. 35 legge n. 69/1963 e ad altre norme di questa legge;

2) violazione dell'art. 28 legge n. 69/1963. — Eccesso di potere per illogica motivazione;

3) Eccesso di potere per sviamento.

Si è costituita in giudizio per gli intimati l'Avvocatura Distrettuale dello Stato. Questa, con rituale memoria, ha, anzitutto, eccepito l'inammissibilità del ricorso sia perché diretto avverso atto procedimentale non immediatamente lesivo e non impugnabile in via autonoma e sia per carenza di interesse in capo all'istante, avendo il medesimo prestatto acquiescenza all'atto *de quo* prima della proposizione dell'impugnativa; inoltre, ha sostenuto infondatezza del ricorso nel merito ed ha concluso per la reiezione dello stesso, con favore di spese.

Alla pubblica udienza del 9 aprile 1985, i patroni delle parti hanno insistito nelle loro tesi difensive.

DIRITTO. — I. È impugnato in questa sede l'atto in epigrafe specificato,

con cui il resistente Ministero dell'Agricoltura ha intimato al proprio dipendente Senesi Emilio di chiedere la cancellazione dall'albo dei giornalisti, elenco dei pubblicisti, entro 15 giorni dal ricevimento dell'atto stesso, avvertendolo che la mancata ottemperanza all'invito avrebbe comportato la decadenza di lui dall'impiego statale ai sensi dell'art. 63 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Il provvedimento è stato adottato in relazione alla asserita sussistenza della circostanza che era in corso l'espletamento, ad opera del ricorrente, delle funzioni di direttore responsabile di una rivista avente contenuti giornalistici « che coinvolgono l'immagine stessa dell'Ente » di appartenenza del ricorrente medesimo, nonché in relazione al fatto che questi era iscritto al detto elenco professionale.

II. Vanno preliminarmente vagliate le eccezioni pregiudiziali, sollevate dalla resistente Amministrazione.

1. Va, in primo luogo, esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso in quanto sarebbe diretto contro atto procedimentale preparatorio del provvedimento di decadenza dall'impiego e, come tale, non immediatamente lesivo e, perciò, non impugnabile autonomamente.

L'eccezione è priva di fondamento e va respinta.

All'uopo si osserva che, contrariamente a quanto affermato dalla resistente, dall'art. 63 d.P.R. n. 3/1957 emerge chiaramente che la diffida ivi contemplata è un atto a rilevanza esterna idoneo di per sé a ledere la sfera giuridica del destinatario e, quindi, immediatamente impugnabile. Infatti, essa si palesa come atto che, riferendosi alla accertata circostanza che il diffidato si trova in una certa situazione, contiene la valutazione di questa circostanza quale ipotesi concreta di incompatibilità con il pubblico impiego; dichiara la sussistenza dell'obbligo in capo al diffidato di togliersi dalla suindicata situazione; invita costui ad adempiere a questo obbligo entro 15 giorni dal ricevimento dell'intimazione e lo espone alla decadenza *de iure* dall'impiego per il caso che non ottemperi all'intimazione stessa: tale decadenza, quindi, si verifica immancabilmente allo spirare di detto termine e non

può, invece, dirsi derivare dal previsto formale provvedimento di decadenza da adottarsi dall'Amministrazione di appartenenza, il quale ha valore soltanto dichiarativo e contenuto ricognitorio (cfr., a quest'ultimo proposito, Cons. Stato, VI, 25 novembre 1969, n. 782; *id.*, 3 giugno 1966, n. 541).

2. Va, in secondo luogo, vagliata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse in ragione del fatto che l'istante, prima della proposizione del gravame, avrebbe prestato acquiescenza alla censurata diffida.

L'eccezione è infondata e va respinta, giacché risultata dagli atti di causa che l'istante (cfr. sua lettera raccomandata r.r. del 6 agosto 1984, prodotta con il ricorso e costituente l'allegato n. 14) ha ottemperato alla diffida in discorso facendo però, nel contempo, riserva di esperire gravame giurisdizionale avverso la stessa.

III. Si può ora passare all'esame del merito del ricorso.

Va, anzitutto, precisato che, come risulta dall'impugnato provvedimento e come è pacifico tra le parti, la questione di incompatibilità o meno con il pubblico impiego che viene qui in considerazione non è quella concernente l'ipotesi di dipendente statale che, iscritto nell'elenco dei pubblicisti compreso nell'albo dei giornalisti, presta attività giornalistica — quotidiana o meno — con vincolo di subordinazione nei confronti di un'azienda editoriale e con responsabilità di un servizio di questa (il ricorrere della quale situazione, che non si assume sussistere nella specie, evidenzerebbe la esecuzione — ad opera di detto soggetto — di prestazioni derivanti da rapporto privatistico di lavoro subordinato e concretterebbe, certamente, la corrispondente ipotesi di incompatibilità *ex art.* 60 d.P.R. n. 3/1957 che, al pari delle altre previste dalla norma, si sostanzia in una violazione dell'obbligo di esclusività discendente dal rapporto di pubblico impiego statale, come è dato evincere dagli artt. 13 e 65 dello stesso testo normativo).

La controversia, invece, si incentra sui diversi seguenti aspetti: a) se nel caso concreto sussisteva uno dei due presupposti in relazione ai quali l'impugnato provvedimento è stato adottato, e cioè

l'esplicazione in atti da parte dell'istante delle funzioni di direttore responsabile della rivista *Quaderni di controinformazione alimentare*, ritenuta avente contenuti giornalistici « che coinvolgono l'immagine stessa dell'Ente » di appartenenza dell'istante medesimo;

b) se la iscrizione di un dipendente statale nel menzionato elenco dell'albo dei giornalisti (il che costituisce il secondo presupposto su cui l'atto risulta poggiare) concreti, di per sé, una ipotesi di incompatibilità *ex citato art.* 60 d.P.R. n. 3/1957;

c) se lo svolgimento da parte di detto soggetto, a titolo di lavoro autonomo e fuori dell'orario di servizio, dell'attività di pubblicista (resa possibile dalla suindicata iscrizione all'albo ed entro certi limiti condizionante il permanere di tale iscrizione) si risolva necessariamente nell'esercizio di « professione » vietato dalla norma in discorso e sia, quindi, ineluttabilmente incompatibile con il pubblico impiego. Infatti, una soluzione positiva di tali questioni deve ritenersi sia alla base dell'impugnata diffida *ex art.* 63 d.P.R. n. 3/1957, mentre una soluzione negativa di esse è propugnata dall'istante con le assorbenti censure contenute nel terzo e primo motivo di ricorso, con le quali — in sostanza — si sostiene l'illegittimità di detto provvedimento, rispettivamente, per eccesso di potere per difetto di presupposto e per violazione dell'*art.* 60 d.P.R. n. 3/1957 e di alcune disposizioni della legge 3 febbraio 1963, n. 69, fra le quali l'*art.* 35.

Il primo dei suindicati profili è facilmente risolvibile in punto di fatto, in quanto risulta dagli atti di causa ed è riconosciuto dalla difesa della resistente Amministrazione (cfr. p. 14 della memoria dell'Avvocatura dello Stato) che, al momento dell'adozione dell'atto impugnato, il ricorrente non espletava le funzioni di direttore della predetta rivista.

Conseguentemente, va riconosciuta fondata e va accolta la censura di parziale illegittimità dell'atto in discorso per eccesso di potere per difetto di presupposto.

Per dirimere le altre due questioni si rende, invece, necessario procedere alla verifica della effettiva portata delle norme invocate dal ricorrente ed applicabili al caso di specie.

A) In primo luogo, viene in considerazione il menzionato art. 60.

Questa disposizione è collocata, nel d.P.R. n. 3/1957, al titolo V comprendente norme di carattere speciale, limitative della generale capacità d'agire dell'impiegato civile dello Stato — e perciò non applicabili analogicamente e non interpretabili estensivamente — le quali stabiliscono nei confronti di tale soggetto le situazioni d'incompatibilità (Capo I: artt. da 60 a 64) ed il divieto di cumulo di impieghi (Capo II: art. 65) nel contesto dei doveri connaturati allo *status* di pubblico impiegato.

In particolare, l'art. 60 dispone che « l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro » per le quali la nomina non sia riservata allo Stato.

La disposizione, proprio perché norma speciale preordinata a garantire il buon andamento degli Uffici della P.A. e norme la cui inosservanza dà luogo alla decadenza *de iure* dall'impiego pubblico (art. 63), è da intendere vieti in modo assoluto al dipendente statale le dette attività, ed esse soltanto, in quanto concretanti fattispecie di inadempimento all'obbligo, posto a carico di tale soggetto dal precedente art. 13, di prestare « tutta la sua attività nel disimpegno delle mansioni che gli sono affidate, curando, con diligenza nel miglior modo, l'interesse dell'Amministrazione ».

Di conseguenza, e prescindendo dalle dette cariche societarie, è da ritenere abbiano rilevanza ai sensi della norma in discorso le attività commerciali o industriali svolte con apposita organizzazione imprenditoriale e le attività di lavoro privato, autonomo oppure subordinato, rese stabilmente e continuativamente.

Deve, di converso, escludersi che le suindicate incompatibilità con il pubblico impiego siano riferibili a situazioni non rientranti tra quelle espressamente vietate o siano riferibili ad attività saltuariamente esercitate, le quali, per il loro contenuto quantitativo e qualitativo e per le modalità e la non abitudine delle concrete esplicazioni di capacità lavorativa, non creino interferenze con il corretto svolgimento dei compiti inerenti al pubblico impiego (cfr., in tal senso, T.A.R. Lazio, III, 10 settembre 1975,

n. 340 e giurisprudenza ivi richiamata). All'espletamento di attività di quest'ultimo tipo (cioè di attività saltuariamente esercitate) l'impiego pubblico ha, anzi, un preciso diritto garantito dall'art. 4 della Costituzione. Tale norma, infatti, riconosce ai cittadini sia la libertà di scelta tra più lavori alternativi e sia la libertà di svolgere più attività lavorative, con l'unico limite — intrinseco a quest'ultima libertà ed esso stesso costituzionalmente rilevante — della compatibilità dei diversi lavori: compatibilità riguardante i lavori medesimi nella pienezza dei loro caratteri e, perciò, non solo quanto alla possibilità di materiale svolgimento di tali lavori, ma anche quanto alla preservazione delle qualità di ciascuno di essi ed alle esigenze che alla preservazione della qualità medesima si ricollegano.

B) In secondo luogo viene in considerazione la normativa introdotta con la legge n. 69/1963, che contiene l'Ordinamento della professione di giornalista.

La normativa, va anzitutto notato, distingue i giornalisti in due categorie, quella dei professionisti e quella dei pubblicisti, e prevede il loro inserimento in due distinti elenchi dell'unico albo professionale (artt. 1 e 26) per l'iscrizione ai quali si richiede negli aspiranti il possesso di requisiti in parte diversi.

In particolare:

L'art. 1 definisce la figura del pubblicista in contrapposizione a quella del professionista. La disposizione, infatti, al comma 3 stabilisce che « sono professionisti coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista », mentre al comma 4 statuisce che « sono pubblicisti coloro che svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni o impieghi ».

Gli artt. dal 29 al 34 riguardano l'iscrizione all'elenco dei professionisti ed evidenziano come, per tale iscrizione, si richieda agli aspiranti di comprovare il possesso — fra l'altro — dei seguenti requisiti: 1) l'iscrizione nel registro dei praticanti; 2) l'avvenuto espletamento continuativo della pratica giornalistica per almeno 18 mesi; 3) il superamento di apposito esame di idoneità professionale in sede nazionale.

L'art. 35 regola l'iscrizione all'elenco dei pubblicisti, non richiedendo

nell'aspirante il possesso dei detti requisiti e limitandosi a disporre che per tale iscrizione « la domanda deve essere corredata, oltre che dai documenti di cui ai nn. 1), 2) e 4) del comma 1 dell'art. 31 » (estratto dell'atto di nascita, certificato di residenza e attestazione del versamento della tassa di concessione governativa), « anche dai giornalisti 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 ».

L'art. 40 prevede l'ipotesi della sopravvenuta mancanza del requisito della esclusività professionale in capo al professionista e stabilisce, per il verificarsi di tale ipotesi, la cancellazione di costui dall'elenco dei professionisti e la possibilità di un suo trasferimento — a domanda — nell'elenco dei pubblicisti, ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 35.

L'art. 41 contempla l'ipotesi di inattività del giornalista e stabilisce che questa, ove non riguardi un giornalista con anzianità di iscrizione all'albo di almeno 15 anni, è causa di cancellazione dall'albo stesso se protrattasi per un biennio, termine elevato ad un triennio per i giornalisti con anzianità di iscrizione compresa tra i 10 e i 15 anni.

L'art. 46, infine, statuisce che « nessuno può assumere il titolo né esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell'albo professionale » e che la violazione di tale norma è penalmente rilevante ».

Dalla riferita normativa emerge che il pubblicista, avente, al pari del giornalista professionista, lo *status* appunto di giornalista — che si acquista con l'iscrizione all'albo e che abilita all'esercizio del giornalismo — è una figura diversa dal detto professionista, caratterizzata dal fatto che egli espleta, in via non esclusiva, un'attività giornalistica « non occasionale e retribuita », la quale, oltre a poter essere prestata (cfr. artt. 1, 2, 36 del contratto Nazionale di Lavoro della categoria) nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato che legghi il pubblicista ad un'impresa editrice o radiotelevisiva (ipotesi che non viene qui in considerazione, come si è sopra detto), è anche esplicabile a titolo di lavoro autonomo: in tal caso, il pubblicista, mediante

contratti d'opera, si impegna ad approntare per conto di qualcuna di dette imprese, senza vincolo di subordinazione e verso corrispettivo, una o più opere giornalistiche (« scritti »).

Un siffatto esercizio dell'attività del pubblicista, che fa assumere a questi la figura del « collaboratore esterno » di giornalisti e riviste, può svolgersi in via continuativa ed abituale sì da costituire espletamento di una vera e propria libera professione (come quando il pubblicista si impegna a fornire, e fornisca, sistematicamente e a scadenze frequenti degli « scritti » ad una molteplicità di imprese committenti); ma può svolgersi pure — ed è questa l'ipotesi normale — saltuariamente, a ciò non ostando la circostanza che l'attività del pubblicista sia positivamente configurata come « attività non occasionale », dato che la non occasionalità di prestazioni significa soltanto non fortuità di esse e non anche — necessariamente — continuità ed abitudine delle stesse.

È alla luce dei principi e delle considerazioni fin qui evidenziati che è possibile dirimere le questioni indicate all'inizio di questo punto III, alle lett. b) e c).

Soluzione negativa va data alla prima di tali questioni, e cioè a quella se la mera iscrizione di una dipendente statale all'albo dei giornalisti quale pubblicista configuri un'ipotesi di incompatibilità ex art. 60 d.P.R. n. 3/1957.

Ed invero, la detta iscrizione, posta in essere con un atto amministrativo di « ammissione », non ha i connotati di una attività lavorativa, ma rappresenta un titolo che è attributivo di uno *status* e costituisce il presupposto per l'esercizio di un'attività che in concreto potrebbe anche mancare.

Ora, poiché la norma vieta « l'esercizio » di professioni e cioè l'effettivo svolgimento (e non la mera possibilità di esercizio) di queste, è da escludere che la detta iscrizione all'albo concreti un caso di incompatibilità con il pubblico impiego (cfr. in tal senso, C.G.A. 14 maggio 1970, n. 352 e 24 settembre 1970, n. 503).

Soluzione negativa va data anche alla seconda questione, e cioè a quella se l'attività di giornalista pubblicista espletata a titolo di lavoro autonomo da un dipendente statale — iscritto all'apposito albo — comporti necessariamente l'e-

esercizio di « professione » vietato dal citato art. 60 e sia — perciò — in ogni caso incompatibile con il pubblico impiego.

Ed invero, come si è detto sopra alla lett. B), l'attività di pubblicista può avere — ed ha di solito — svolgimento a titolo di lavoro autonomo non continuativo e non abituale, e cioè con caratteri diversi dalla libera professione.

Un siffatto modo di esercizio dell'attività giornalistica di pubblicista, in quanto saltuario, non può dirsi dar luogo ad una delle situazioni d'incompatibilità previste dalla norma in discorso: ciò, per le ragioni indicate alla superiore lett. A).

Conseguentemente, è da ritenere che all'impiego civile dello Stato non possa essere inibita una tale esplicazione dell'attività in questione, previa sua iscrizione all'albo dei giornalisti — elenco dei pubblicisti.

Ora, per quanto riguarda il caso di specie, con l'impugnato provvedimento il resistente Ministero ha diffidato il ricorrente, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 63 d.P.R. n. 3/1957, a chiedere la cancellazione dall'albo dei giornalisti — elenco dei pubblicisti — nel convincimento, in sostanza, che l'iscrizione in tale albo, nonché l'esercizio dell'attività resa possibile da questa iscrizione, si ri-

solve necessariamente nell'espletamento di attività libero-professionale.

Ciò stante, ed in relazione al fatto che — come si è sopra visto — l'attività giornalistica del pubblicista si estrinseca usualmente nell'esercizio di prestazioni lavorative sporadiche a titolo di lavoro autonomo e che queste — in quanto non continuative — non sono incompatibili con lo *status* di pubblico impiegato, l'impugnato provvedimento appare inficiato dai vizi dedotti con il primo motivo di censura, il quale va — dunque — ritenuto fondato.

IV. Per le superiori considerazioni il ricorso va accolto, rimanendo assorbite le censure non esaminate, e, per l'effetto, va annullato l'impugnato provvedimento.

Si ravvisano, tuttavia, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese processuali tra le parti.

P.Q.M. — Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'impugnato provvedimento.

Dichiara compensate tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.