

T.A.R. LOMBARDIA

12 DICEMBRE 1986

PRESIDENTE: MANGIONE

ESTENSORE: LEO

PARTI: SENESI

(Avv. Giacomini)

MINISTERO AGRICOLTURA E IVTPA

(Avv. Stato Guadagno)

GIORNALISTA, PUBBLICO IMPIEGATO E LIBERTÀ DELLA ATTIVITÀ PUBBLICISTICA

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 ().*

Il caso affrontato dalla sentenza in esame, pur rivestendo quest'ultima carattere essenzialmente amministrativo, manifesta un'incidenza fortemente accentuata sulla problematica del diritto di informazione¹.

Da un punto di vista strettamente giuslavoristico, occorre rilevare come l'art. 60 del d.P.R. 3/1957 sul pubblico impiego — come correttamente messo in luce dal giudice — stabilisca l'incompatibilità e il divieto di cumulo di impieghi, funzionalizzando tali previsioni ad evitare tanto la dispersione delle energie — intellettuali e non — del pubblico dipendente, investito di precisi doveri discendenti da tale sua qualità, quanto l'interferenza degli interessi pubblici primari serviti con interessi ulteriori estranei ai primi (e confliggenti con essi).

A tal fine, il legislatore predispone uno specifico divieto di impegni che implicino un vincolo di subordinazione: e ciò sembra, tra l'altro, essere generalmente riconducibile ad una riserva del rapporto gerarchico, per il dipendente pubblico, nell'ambito esclusivo dell'amministrazione.

Sulla scorta di tale prima analisi normativa, appare dunque corretta la pre-

* La sentenza è riportata per esteso su questa *Rivista*, 1988, 145.

¹ La tematica si caratterizza per una significativa assenza di elaborazioni dottrinali e decisioni giurisprudenziali. Si indicano pertanto opere generali relative alla configurazione dell'attività pubblicistica: BONACCI, *La legge sull'ordinamento della professione di giornalista in rapporto alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1967; GESSA, *Libertà di stampa e disciplina della professione giornalistica*, in *Foro amm.*, 1967, III, 612; ZANELLI, *Giornalisti e pubblicisti*, in *Noviss. Dig. it.*, App. III; in generale, per la giurisprudenza, PROTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, Padova, 1979.

messa giuridica della decisione; e altrettanto può affermarsi quanto al richiamo operato al disposto costituzionale dell'art. 4, il quale, nel configurare un diritto-dovere al lavoro, rende possibile la scelta di esercitare più attività compatibili fra di loro, ed anzi impone allo Stato la funzione di garante dell'effettività di tale libertà.

Per stabilire dunque, nella fattispecie concreta, l'ammissibilità dell'esercizio dell'attività pubblicistica da parte di un dipendente della P.A., occorre definire se, con riferimento allo specifico contenuto dell'attività giornalistica complessivamente considerata, siano *comunque* proponibili un vincolo di subordinazione e la caratteristica dell'esclusività distraente dalla funzione — nel caso di specie primaria — della cura dell'interesse pubblico, funzione tipica del rapporto di pubblico impiego.

Al proposito, non sorgono dubbi per quanto attiene al giornalista professionista. In effetti, pur se la subordinazione non è richiesta, quale requisito essenziale, dalla legge 69/1963, è rilevabile la predisposizione di una serie di incompatibilità professionali (industria, commercio, etc.) rispetto a tale figura, connotata dall'esclusività dell'impegno, che si qualifica, sotto il profilo temporale, per il requisito della continuità-sistematicità. In tale contesto, le dette disposizioni rappresentano una conseguenza logica e motivata della configurazione giuridica della professione. Peraltro, va sottolineato come la giurisprudenza² abbia stemperato il rigore della nozione di esclusività, ritenendo ammissibile l'esplicazione di altre attività quando siano marginali, sussidiarie e non distraenti da quella primaria.

Diversa problematica afferisce invece all'esercizio dell'attività pubblicistica, resa complessa anche dall'assenza di una specifica qualificazione normativa — nonostante la decisione sembri pre-

supporre il contrario — nell'ambito del disposto della legge professionale.

Se infatti non appare revocabile in dubbio la comunanza, fra pubblicista e professionista, determinata dall'esplicazione della medesima attività, l'elemento distintivo risulta peraltro costituito dalle modalità pratiche di tale esplicazione.

In effetti, la figura del pubblicista sembrerebbe configurata per analogia complementare — per sottrazione dell'elemento dell'esclusività — rispetto a quella del professionista. La più rilevante connotazione del primo risulta infatti essere, oltre allo svolgimento di un'attività giornalistica, il possibile esercizio di altre attività professionali. Da ciò deriva la previsione della possibile (probabile) assenza di un vincolo di subordinazione per il pubblicista, e la non necessità di un inserimento nella struttura redazionale dell'organo di informazione.

Tuttavia, tale considerazione ha un valore relativo: se da un lato infatti la collaborazione pubblicistica caratterizzata dai caratteri della continuità e della dipendenza dai vertici redazionali si porrebbe — nel caso di specie — senz'altro in contrasto con lo *status* di pubblico dipendente, d'altro lato la configurabilità dell'esercizio del pubblicismo mediante contratti d'opera, e nelle forme dunque del lavoro autonomo, non sembra configurare gli estremi dell'incompatibilità. Va anche opportunamente posto in rilievo come tale ultima forma attualmente costituisca la prevalente dell'esplicazione dell'attività detta.

Una conferma di tale impostazione si riscontra altresì nella *ratio* della distinzione fra giornalista professionista e pubblicista, storicamente giustificabile, che trae origine anche dall'intervento della disciplina professionale in un ambito di attività quantomeno incidentale ad un diritto fondamentale costituzionalmente riconosciuto e garantito³.

La necessità di prevedere un esercizio collaterale, rispetto a quello professionale, dell'attività informativa è un dato storico caratterizzante la disciplina dell'esercizio di tale attività, riscontrabile anche nella pregressa organizzazione corporativa della professione giornalistica (quando gli elenchi sindacali erano ripartiti nelle tre categorie

² Corte Cost. 3 febbraio 1971, n. 256 (inedita); Cass., Sez. Lav., 17 marzo 1984, in *Notiz. Giur. lav.*, 1984, 497.

³ Cfr. Corte Cost. 21 marzo 1968, n. 11, in *Giur. cost.*, 1968, 311, e il dibattito che è sorto intorno alla decisione (ZAGREBELSKI, *Questioni di legittimità costituzionale della legge n. 69, ivi*, 330, e BONACCI, *In materia di libertà di stampa*, in *Dem. e dir.*, 1968, 413).

dei professionisti, dei praticanti e dei pubblicitisti)⁴.

In un simile contesto, la funzione del pubblicitista appare intesa inoltre a fornire potenzialmente un supporto specialistico alla quotidiana funzione informativa; oltre che a costituire, in definitiva, un tentativo di più compiuta realizzazione del principio di utilizzazione dello strumento di comunicazione come mezzo di esplicazione del diritto-dovere di critica.

Nello specifico, la previsione dell'intervento, nell'attività informativa, di soggetti professionalmente provenienti da esperienze estranee al giornalismo, garantisce effettività ai principi del pluralismo e dell'obiettività informativi, soprattutto per quanto attiene all'interesse del polo passivo (il fruitore) del rapporto di informazione.

Inoltre, tale possibilità può anche rappresentare un accesso — formalmente sanzionato, quale diritto, da più testi normativi attinenti all'informazione⁵ — all'organo di informazione, che altrimenti verrebbe monopolizzato da un tipico (ed esclusivo) esercizio professionale.

In quest'ottica, l'effetto della decisione del T.A.R. Lombardia appare corretto sotto un profilo formale, in quanto indirettamente affermativo di tale apporto extraprofessionale e specialistico alla funzione informativa, non limitato — né limitabile — dall'appartenenza alla P.A. e dal conseguente assoggettamento ai correlativi doveri di fedeltà e subordinazione gerarchica, in base ai quali la preminenza degli interessi pubblici impedisce la configurabilità di un rapporto di soggezione a enti diversi da quello pubblico datore di lavoro.

Analogamente, per quanto concerne la figura professionale del direttore di periodico, non può aprioristicamente opporsi un'incompatibilità con l'impiego pubblico, dietro motivazione della necessaria continuità di tale impegno professionale.

Il contenuto della funzione direttiva⁶, pur se non risulta giuridicamente definito, va soggetto ad interpretazioni e realizzazioni pratiche molteplici, che non giustificano prevenzioni, in particolare in materia di incompatibilità.

Da un lato, infatti, un pieno assorbimento nelle funzioni di direzione po-

trebbe concretare una distrazione delle energie professionali del pubblico dipendente; d'altro lato, però, l'incompatibilità non può essere giustificata esclusivamente sulla base del carattere continuativo della funzione esplicata, in quanto tale considerazione si presta a valutazioni di opportunità necessariamente soggettive. Nel contesto di tali valutazioni, risulta determinante la valenza preminente degli interessi soddisfatti tramite l'esercizio delle attività ritenute incompatibili. Come accennato, il dovere di fedeltà — in connessione con quello di esclusività — del pubblico dipendente, non consente il contestuale esercizio di un'attività d'impulso di interessi contrastanti con quelli (primari) pubblici.

Così, il coordinamento dell'attività di direzione con le scelte e le direttive dell'editore-imprenditore può configurare una effettiva incompatibilità di interessi; ma tale ipotesi risulta difficilmente categorizzabile, proprio per la complessità della definizione del contenuto di tale vincolo. Il quale, in ogni caso, andrebbe valutato alla stregua del concreto atteggiarsi delle funzioni nell'ambito delle singole aziende editoriali. E, nel caso di un direttore che sia anche editore di sé stesso, un vincolo « di coordinamento » con il vertice editoriale — confliggente con il principio di gerarchia — non si configura, rilevando in tale ipotesi soltanto il profilo della compatibilità degli interessi curati e quello della prevalenza o meno dell'attività editoriale.

La sentenza, dunque, per quanto attiene alla conclusione appare corretta anche dal punto di vista sostanziale; tuttavia, occorre sottolineare la prospettiva strettamente — limitatamente — amministrativistica, che riduce la forte valenza libertaria della questione trattata.

In effetti, l'occasione rappresentata dall'esame dei rapporti fra attività pubblicistica e impiego pubblico implica

⁴ Cfr. r.d. 26 febbraio 1928, n. 384.

⁵ Si veda, per tutti, la configurazione fornita al diritto di accesso radiotelevisivo dall'art. 6 legge 14 aprile 1975, n. 103.

⁶ V. OTTONE, *Rapporti tra direttore, redattori e destinatari dell'informazione*, in *Rass. parl.*, 1974, 65.

una considerazione più approfondita della prima funzione.

Si è già scritto come la figura del pubblicista sia intesa a garantire un apporto specialistico alla funzione informativa. È ciò avviene sulla precisa base del disposto costituzionale (art. 21), che garantisce a chiunque la libertà di espressione « con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione ».

In tale contesto, la necessaria esigenza organizzativa sottesa alla realizzazione pratica di qualsiasi organo di informazione si incontra — e deve contemperarsi — con l'attuazione del principio di libertà di espressione.

È quanto il legislatore del 1963 intendeva realizzare anche con la figura del pubblicista, non tanto contrapposta — come afferma la decisione — a quella del professionista, quanto piuttosto « affiancata » a (e integrativa di) quest'ultima nella realizzazione pratica del diritto-dovere d'informazione, caratterizzata dalla messa a disposizione — presumibilmente — di un bagaglio specialistico che non necessariamente è richiesto a chi in via esclusiva e professionale esercita la funzione informativa.

Che nei fatti, poi, il pubblicismo sia divenuto, rispetto all'accesso alla professione, un contrappeso all'estrema rigidità di quest'ultimo, non modifica tali conclusioni.

La libertà pubblicistica, dunque, non può — in quanto costituzionalmente presidiata, essere considerata incompatibile o interferente con i doveri derivanti dal rapporto di pubblico impiego, che non implicano — non possono implicare — la compressione di uno dei diritti attinenti alla sfera personale del cittadino, e, prima ancora, dell'individuo.

Una potenziale trasgressione di tali doveri deve essere dunque valutata con riferimento non alla forma, quanto al contenuto di esplicazione di tale attività, verificando la compatibilità degli interessi coesistenti, e la possibilità che tale contenuto configuri una denigrazione dell'Amministrazione da cui il soggetto dipende; ma è fuori discussione come l'esercizio dell'attività risulti di per sé legittimo.

Per tali motivi, appare non del tutto soddisfacente — pur se corretta nelle conclusioni — la decisione, là dove riduce il proprio intervento alla certificazione

ne dell'assenza di incompatibilità sulla base di una non continuità-saltuarietà dell'attività pubblicistica esercitata.

In effetti, tale premessa può dar luogo ad equivoci interpretativi, in relazione al disposto della legge professionale (art. 1) qualificante il pubblicista come colui il quale esercita l'attività giornalistica *in maniera non occasionale*. La ratio di una simile disposizione si rinviene nell'assoggettamento, pur parziale, dei pubblicisti a una disciplina di categoria, laddove la sporadica manifestazione del pensiero, qualificata dal particolare veicolo di esternazione, non può che rientrare in via esclusiva — ossia escludente l'applicazione della legge professionale — nell'alveo della libertà di espressione ex art. 21 della Costituzione.

Opportuna, forse, da parte del giudice, sarebbe stata dunque una incisiva premessa confermativa del presupposto costituzionale della libertà pubblicistica, da cui far discendere la certificazione del riconoscimento della piena capacità del soggetto — indipendentemente dal suo status — ad esprimere anche con una certa continuità (con i limiti descritti) le proprie opinioni e i contenuti della propria specifica professionalità, anche e soprattutto attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

GIULIO VOTANO