

CORTE
COSTITUZIONALE

10 FEBBRAIO 1997 N. 38

PRESIDENTE: GRANATA

REDATTORE: SANTOSUOSSO

PARTI: COMITATO PROMOTORE

REFERENDUM

(Avv. Morbidelli,
Zeno-Zencovich)

ORDINE GIORNALISTI

LOMBARDIA

(Avv. Minieri)

ORDINE NAZIONALE GIORNALISTI

(Avv. Pandiscia)

ORDINE GIORNALISTI VENETO

(Avv. Bertolissi)

**Costituzione della
Repubblica italiana •
Referendum • Giornalisti •
Abolizione della prevista
obbligatorietà
dell'iscrizione all'albo per
l'esercizio della professione
• Omogeneità, chiarezza,
completezza e univocità del
quesito referendario • Non
essenzialità
dell'ordinamento della
professione di giornalista
alla tutela di un diritto
costituzionale quale quello
della libera manifestazione**

**del pensiero •
Ammissibilità.**

È ammissibile la proposta di referendum popolare per l'abrogazione della legge recante « Ordinamento della professione giornalistica », attese la omogeneità, chiarezza, completezza ed univocità del quesito referendario e la non essenzialità dell'ordinamento della professione giornalistica alla tutela del diritto alla libera manifestazione del pensiero.

RITENUTO IN FATTO. — 1. L'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare presentata da un gruppo di cittadini elettori sul seguente quesito: « Volete voi che sia abrogata la legge 3 febbraio 1963, n. 69, recante “Ordinamento della professione di giornalista”? ».

2. L'Ufficio centrale, dopo aver verificato la regolarità della richiesta, con esito positivo, ha rilevato che il quesito era stato formulato senza tenere conto né delle successive leggi 20 ottobre 1964 n. 1039 e 10 giugno 1969 n. 308, che hanno modificato la legge oggetto del *referendum*, né delle sentenze n. 98 e n. 11 del 1968 di questa Corte, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge stessa.

Di conseguenza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha provveduto a riformulare il quesito del *referendum* nei seguenti termini: « Volete voi che sia abrogata la legge 3 febbraio 1963, n. 69, nel testo risultante dalle modificazioni apportate dalle leggi 20 ottobre 1964 n. 1039 e 10 giugno 1969 n. 308 e dalle sentenze della Corte costituzionale n. 11 e n. 98 del 1968, recante “Ordinamento della professione di giornalista”? ».

Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per l'udienza in camera di consiglio, dandone regolare comunicazione.

3. In prossimità della camera di consiglio hanno presentato memoria i promotori del *referendum*, insistendo per la declaratoria di ammissibilità della richiesta.

Ha in particolare rilevato la difesa che nel caso non sembra sussistere alcuna delle ragioni ostative di cui all'art. 75 della Costituzione.

Parimenti, non potrebbero trarsi motivi di inammissibilità dal fatto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 11 del 1968, ha ritenuto non contrastante con il principio di cui all'art. 21 della Costituzione la prevista obbligatorietà dell'iscrizione all'albo per l'esercizio della professione di giornalista, in quanto il fatto che una legge abbia superato il vaglio di

costituzionalità non vuol dire che la stessa non sia sottoponibile a *referendum*.

Risulterebbero inoltre osservati, secondo il Comitato promotore, gli ulteriori requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito, atteso che le disposizioni che si intendono abrogare rispondono ad una matrice razionalmente unitaria, richiedendosi l'abrogazione dell'intera legge che disciplina, in modo organico e sistematico, l'attività giornalistica.

Anche sotto il profilo della completezza non sembra possano sussistere dubbi, posto che nella normativa di risulta non sono rinvenibili disposizioni ricollegabili alle abrogande norme ed espressive della medesima *ratio*; in proposito, la difesa del Comitato promotore fa presente che non è stato ricompreso nel quesito referendario l'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 in quanto esso si limita a prevedere la mera possibilità e non l'obbligo, per il direttore responsabile di un periodico, di iscrizione all'albo dei giornalisti.

Analogamente, non sembrano ipotizzabili incoerenze della normativa di risulta con riguardo ai profili previdenziali connessi con l'esercizio della professione di giornalista, dal momento che non vi è coincidenza soggettiva tra gli iscritti all'ordine e gli iscritti all'Istituto nazionale di previdenza per i giornalisti, giacché questo comprende solo i professionisti che effettivamente svolgono attività professionale a favore di un'impresa editrice.

4. In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti ed i Consigli regionali del medesimo ordine per il Veneto e per la Lombardia, ma la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di questi atti di intervento.

5. Nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 è stato udito, per i promotori del *referendum*, l'avvocato Giuseppe Morbidelli.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. La richiesta di sottoporre a *referendum* abrogativo l'intera legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), risulta ammissibile non sussistendo le ragioni ostative riconducibili all'art. 75 della Costituzione ed alla relativa elaborazione giurisprudenziale.

Giova preliminarmente ricordare che questa Corte si è già occupata, in sede di giudizio incidentale di legittimità costituzionale, di alcune norme della legge in oggetto. In quelle occasioni (sentenze n. 71 del 1991 e n. 11 del 1968) il Collegio — chiamato a verificare se l'esistenza dell'Ordine professionale dei giornalisti fosse contrastante con l'art. 21 della Costituzione — ha affermato che non osta al principio della libera manifestazione del pensiero il fatto che i giornalisti siano così organizzati, anche perché tale Ordine ha il « compito di salvaguardare, *erga omnes* e nell'interesse della collettività, la dignità professionale e la libertà di informazione e di critica dei propri iscritti ».

In questa sede, tuttavia, occorre precisare che l'aver escluso che l'esistenza dell'ordine dei giornalisti si ponga in contrasto con principi di rilevanza costituzionale, non significa che tale esistenza debba ritenersi obbligatoria.

2. Deve in proposito riaffermarsi il principio che la richiesta di abrogazione referendaria può investire norme di contenuto disponibile da

parte del legislatore ordinario, mentre è inammissibile quando essa tende ad abrogare norme a « contenuto costituzionalmente vincolato » (sentenza n. 16 del 1978).

Una tale natura non è ravvisabile nella specie per il solo fatto che la legge in esame istituisce detto ordine professionale, giacché rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario determinare le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è opportuna l'istituzione di ordini o collegi e la necessaria iscrizione in appositi albi o elenchi (art. 2229 cod. civ.).

3. Un contenuto costituzionale non è riscontrabile nemmeno nelle norme relative agli interessi coinvolti nello svolgimento della professione giornalistica ed alla disciplina relativa all'attività sia dei singoli giornalisti che degli organi dell'Ordine.

Per quanto riguarda particolarmente l'interesse della collettività che è stato sottolineato dalle citate sentenze (n. 71 del 1991 e n. 11 del 1968) è decisivo rilevare — ai limitati fini della ammissibilità del *referendum* — che la presenza nella legge in esame di una norma sulla deontologia dei giornalisti, se favorisce indirettamente l'esercizio del « diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione » (art. 21 della Costituzione), non è sufficiente per far ritenere che l'ordinamento della professione di giornalista sia essenziale per la tutela di un diritto costituzionale.

Su questo primo punto deve quindi concludersi che, a prescindere dall'opportunità dell'esistenza di un Ordine professionale dei giornalisti e dall'interesse della collettività al corretto svolgimento dell'importante attività della comunicazione multimediale, la loro disciplina non ha contenuto costituzionalmente vincolato.

4. La presente proposta referendaria, in secondo luogo, non difetta dei requisiti della chiarezza e della omogeneità del quesito. Essa investe l'intero testo normativo che concerne tutti gli aspetti, strettamente connessi fra loro, della professione di giornalista.

D'altra parte la riconduzione della legge in questione ad una matrice razionalmente unitaria non appare alterata dal fatto che essa faccia riferimento anche ai diritti ed ai doveri dei giornalisti, sintetizzati nell'unica disposizione (art. 2) dei 75 articoli del testo normativo oggetto del quesito referendario.

Tale testo, invero, si presenta chiaramente alla considerazione dell'elettore come quello che organizza e disciplina i giornalisti professionisti, ivi compresi gli scopi dell'Ordine e i doveri dei suoi iscritti. Né può sorgere il dubbio che, con l'eventuale esito abrogativo del *referendum*, possano venir meno l'attività giornalistica professionale, la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro, o i canoni deontologici inerenti a tale attività. Questi ultimi derivano, oltre che dal costume, da altre leggi (cui del resto fa rinvio lo stesso art. 2), dalle funzioni del Garante, dalla giurisprudenza in materia e da forme di autoregolamentazione.

5. La richiesta referendaria non può infine ritenersi inammissibile per l'omessa indicazione delle numerose norme relative all'Ordine dei giornalisti, distribuite in diversi testi legislativi non ricompresi nel quesito posto agli elettori.

Va in proposito osservato, in via di principio, che la carenza del requisito della completezza non è ravvisabile per il solo fatto che non siano investiti tutti gli altri frammenti, richiami o parti di norme che, in conseguenza dell'abrogazione, verrebbero a subire i normali effetti caducatori o di adattamento da parte del giudice o del legislatore. L'incompletezza è, invece, ravvisabile solo quando la stessa norma o lo stesso principio oggetto del *referendum* costituiscano il contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo che, sopravvivendo all'eventuale abrogazione per voto popolare, determinerebbe un'intollerabile contraddizione, traducendosi in un difetto di chiarezza verso gli elettori. Nella specie la residua normativa riguarda aspetti talvolta marginali del regolamento della professione di giornalista, o aspetti la cui permanenza è compatibile con l'eventuale abrogazione della legge in questione; rimanendo comunque affidato alla discrezionalità del legislatore ed all'interpretazione sistematica della giurisprudenza, in caso di esito positivo del *referendum*, il compito di ricondurre la disciplina ad unità ed armonia.

P.Q.M. — La Corte costituzionale dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 3 febbraio 1963, n. 69, nel testo risultante dalle modificazioni apportate dalle leggi 20 ottobre 1964 n. 1039 e 10 giugno 1969 n. 308 e dalle sentenze della Corte costituzionale n. 11 e n. 98 del 1968, recante « Ordinamento della professione di giornalista », richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.