



Ministero della Giustizia
Dipartimento per gli Affari di Giustizia
 Direzione Generale della Giustizia Civile
 Via Arenula, 70 – 00186 Roma
 Ufficio III

ORDINE DEI GIORNALISTI
 CONSIGLIO NAZIONALE
 03 MAR 2014
 PROTOCOLLO - 1588

All'Ordine dei Giornalisti di Roma
 c.ii Presidente Vincenzo Iacopino
 Via Parigi n. 11
 00185 Roma

OGGETTO: Registrazione delle testate da parte di giornalisti extracomunitari -
 Nota Consiglio Nazionale 12.07.2013 Num. Prot. 3475

Con la nota in oggetto, lo scrivente Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti aveva sollecitato sia questa Direzione che l'Ufficio Legislativo di fornire un parere circa il diritto del cittadino extracomunitario, regolarmente soggiornante in Italia ed iscritto all'albo dei giornalisti, di diventare direttore responsabile di un giornale o di altro periodico.

Della questione è stato investito (v. nota DAG del 22.10.2013 n. 139769 e nota Ufficio Legislativo 27.11.2013 n.) l'Ufficio di Gabinetto che ha restituito la pratica con nota del 15.02.2014.

Si rappresenta, comunque, che sia questa Direzione Generale che l'Ufficio Legislativo concordano nel ritenere che la "norma contenuta nell'art. 3 della legge 8 febbraio 1948 n. 47, nella parte in cui richiede che il direttore responsabile di una testata possa essere solo un cittadino italiano, sia stata abrogata per incompatibilità con il d. lgs. 286/98" (v. nota Ufficio Legislativo citata)

Si allegano:

- Nota DAG del 22.10.2013 Prot. 139769
- Nota Ufficio Legislativo del 27.11.2013 Prot. 5153

Roma, 19 febbraio 2014

Il Direttore Generale
 Marco Mancinetti

MA 2,3 DPCH 21/12/90

Bolta UL



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

4/2-339

Roma, 27 settembre 2013

Al Capo di Gabinetto
SEDE

OGGETTO: registrazione delle testate da parte di giornalisti extracomunitari

Con nota del 16 luglio 2013 l'Ordine dei giornalisti ha chiesto di fornire un parere in ordine al *"diritto del cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante in Italia iscritto all'Albo dei giornalisti, elenco professionisti ovvero pubblicisti, di diventare direttore responsabile di un giornale o altro periodico nonché in ordine all'iter procedurale di registrazione di testate italiane con direttori responsabili non comunitari iscritti all'Albo in parola"*.

Con la prima parte del quesito si chiede di sapere se il cittadino extracomunitario possa diventare direttore responsabile di un giornale.

L'art. 3 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, prevede che ogni giornale abbia un direttore responsabile e che questi sia cittadino italiano.

A sua volta, l'art. 2, comma 2, del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) dispone che *"lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente"*.

Si tratta quindi di stabilire quale sia l'ambito applicativo di questa norma, e in particolare cosa si debba intendere per *"diritti in materia civile"*.

E' opinione consolidata che l'art. 2, comma 2, del d. lgs. 286/98, che ha recepito la norma già contenuta nella legge 6 marzo 1998 n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ha sensibilmente ridotto il principio di reciprocità, previsto dall'art. 16 delle disposizioni preliminari al codice civile. Questo principio era stato introdotto nel 1938 (anno in cui fu approvato il primo libro del codice civile), subordinando il godimento dei diritti civili alla condizione che lo Stato a cui appartiene lo straniero facesse altrettanto nei confronti dei cittadini italiani. La norma si spiega con la sensibilità all'identità nazionale, tipica del periodo storico in cui fu emanata.

A distanza di cinquanta anni, il d. lgs. 286/98 ha invece preso atto dell'inevitabilità dei flussi migratori per l'Italia (e in genere per l'Europa), introducendo la regola per cui lo straniero munito del permesso di soggiorno è tendenzialmente parificato al cittadino.

Va a tal proposito osservato che l'art. 2 del testo unico sull'immigrazione distingue tra diritti fondamentali e diritti in materia civile. Il rispetto dei primi è assicurato allo *"straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato"*, quindi indipendentemente dal fatto che sia entrato in modo regolare o invece violando le norme dirette a regolamentare i flussi di ingresso. La tutela dei diritti in materia civile, invece, è assicurata allo straniero purchè in regola con le norme sull'ingresso nel territorio dello Stato (e, quindi, la legge richiede che sia munito del permesso di soggiorno). Questo requisito minimo, indispensabile per evitare di agevolare le immigrazioni clandestine, rende evidente che l'ordinamento da un lato ha preso atto dell'impossibilità di arrestare la mobilità e, dall'altro, che intende valorizzare le attitudini di qualunque persona, indipendentemente dalla sua nazionalità.

La ricostruzione in questi termini della *ratio legis* appare confermata da alcune pronunce giurisprudenziali, che hanno ritenuto che rientrino nella nozione di *"diritti in materia civile"*:

- l'esercizio dell'autonomia negoziale diretta ad acquistare la proprietà di beni immobili (Cass. 21 marzo 2013 n. 7210, in tema di acquisto di un immobile da parte di un cittadino iraniano)
- la nomina di amministratore di sostegno (Trib. Reggio Emilia 7 gennaio 2008, che ha deciso su una domanda proposta da una cittadina marocchina)
- il diritto al risarcimento del danno subito a seguito di un sinistro stradale (Cass. 450/11)
- accesso alle prestazioni riparatorie del Fondo di garanzia per le vittime della strada (App. Milano 22 giugno 1999).

Peraltro, anche in materia di pubblico impiego è possibile evidenziare una linea di tendenza dell'ordinamento diretta a consentire l'accesso allo straniero. L'art. 38, comma 3-bis del d. lgs. 165/2001, aggiunto con l'articolo 7, comma 1, lettera b), della Legge 6 agosto 2013, n. 97, consente allo straniero munito di permesso di soggiorno CE di lungo periodo di *"accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale"*. Con questa norma si è attuata una piena equiparazione dello straniero al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, anche per i posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche.

Concludendo, questo Ufficio ritiene che l'art. 3 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, nella parte in cui richiede che il direttore responsabile di una testata possa essere solo un cittadino italiano, sia stata abrogata per incompatibilità con il d. lgs. 286/98.

La questione relativa all'*iter* procedurale di registrazione delle testate italiane con direttori responsabili non comunitari è di competenza della Direzione Generale della Giustizia Civile.

Il Capo dell'Ufficio legislativo



Ministero della Giustizia

Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Direzione Generale della Giustizia Civile
Via Arenula, 70 – 00186 Roma
Ufficio III

Roma,

Al Gabinetto del Ministro

SEDE

OGGETTO: registrazione delle testate da parte di giornalisti extracomunitari

Con riferimento alla questione indicata in oggetto ed in risposta alla nota in data 16 luglio 2013 prot. 21525 si rappresenta quanto segue.

Si premette che con nota del 16 luglio 2013 l'Ordine dei giornalisti ha chiesto di fornire un parere in ordine:

1. al diritto del cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante in Italia iscritto all'Albo dei giornalisti, elenco professionisti ovvero pubblicisti, di diventare direttore responsabile di un giornale o altro periodico;
2. all'iter procedurale di registrazione di testate italiane con direttori responsabili non comunitari iscritti all'Albo in parola.

Riguardo al quesito formulato sub 1 si osserva che la normativa di riferimento è costituita dall'art. 3 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, che dispone che ogni giornale abbia un direttore responsabile e che questi sia cittadino italiano, con il che sembrerebbe essere radicalmente esclusa la possibilità per un cittadino extracomunitario, pur se regolarmente soggiornante in Italia, di diventare direttore responsabile di un giornale o altro periodico.

Tuttavia, detta norma va coordinata con la disciplina successivamente adottata in relazione alla materia dell'immigrazione.

Più in particolare, l'art. 2, comma 2, del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) dispone che "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente".

La risoluzione del quesito verte pertanto intorno alla individuazione del concetto di "diritti in materia civile" contenuto nel citato art. 2, che li distingue dai diritti fondamentali, garantiti anche allo straniero comunque presente alla frontiera o sul territorio dello Stato.

A parere della scrivente Direzione Generale, pur non rinvenendosi precedenti giurisprudenziali in termini, il diritto di esercitare liberamente la propria attività professionale, ivi compreso il ruolo di direttore responsabile di un giornale o un periodico, rientra a pieno titolo tra i diritti in materia civile, che vanno riconosciuti anche allo straniero extracomunitario che soggiorni regolarmente sul territorio dello Stato. Diversamente si dovrebbe ritenere che la direzione del giornale costituisca un ambito riservato della più generale attività professionale di giornalista che soltanto i cittadini italiani (e comunitari) potrebbero ingiustificatamente vantare, senza tuttavia che sia richiesta dall'ordinamento una diversa qualificazione professionale.

In ragione della considerazione in forza della quale lo spirito del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 in esame appare viceversa quello di equiparare tendenzialmente la condizione del cittadino straniero fornito di regolare permesso di soggiorno sul territorio dello Stato a quella del cittadino italiano (e comunitario), non si ravvisa alcuna norma che possa impedire al cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato il godimento degli stessi diritti civili attribuiti al cittadino italiano, tra i quali rientra anche la libertà di poter essere direttore responsabile di un giornale o altro periodico. Del resto la stessa giurisprudenza civile più recente riconosce a stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia ampi spazi di esercizio di autonomia negoziale.

Si ritiene conclusivamente che l'art. 2 del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 abbia abrogato parzialmente l'art. 3 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, nella parte in cui richiedeva espressamente il requisito della cittadinanza italiana per potere assumere il ruolo di direttore

responsabile di un giornale o altro periodico. Pertanto, anche un cittadino straniero extracomunitario regolarmente soggiornante sul territorio italiano può legittimamente diventare direttore responsabile di un giornale o altro periodico.

Quanto osservato vale a fortiori per la figura del proprietario, anche in considerazione del fatto che l'art. 4 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 non prescrive esplicitamente che questi debba essere cittadino italiano.

Per quanto attiene al procedimento di registrazione, si precisa innanzitutto che, come stabilito con giurisprudenza consolidata dalle SS.UU. della Corte di Cassazione (si veda da ultimo n. 9288/1994) la funzione di controllo attribuita al presidente del Tribunale sulla regolarità dei documenti presentati per le iscrizioni e le annotazioni nel registro della stampa, ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, non ha natura giurisdizionale in quanto è diretta soltanto ad accertare se sussistano i presupposti necessari per dette formalità, al fine di ordinare l'esecuzione in caso positivo e di negarla in caso negativo, ovvero di accertare se sono venuti meno in un secondo tempo i presupposti esistente al momento dell'iscrizione. A conferma di ciò si veda la sentenza n. 170 del 2005 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità relativa all'art. 3 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 sollevata dal Tribunale di Milano, sul presupposto che non ricorresse la condizione richiesta dagli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, cioè che la questione incidentale di legittimità costituzionale fosse sollevata nel corso di un giudizio, in quanto l'intervento di un magistrato non può «da solo essere ritenuto idoneo ad alterare la struttura di un procedimento meramente amministrativo».

Qualora si ritenga che la questione in esame rientri tra quelle concernenti l'applicazione delle leggi e dei regolamenti in materia civile e relative alla cittadinanza a norma dell'art. 4 del D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55 contenente il Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, e qualora codesto Gabinetto concordi, si potrebbe diramare una nota esplicativa rivolta agli uffici giudiziari, contenente la citata interpretazione, sulla quale a quanto consta concorda anche l'Ufficio Legislativo.

Resta fermo che, qualora i Tribunali non dovessero conformarsi a quanto ritenuto da questo Ministero, non potendosi intervenire direttamente sul procedimento amministrativo

di registrazione in mancanza di qualsiasi norma che lo consenta, gli interessati potranno comunque ottenere tutela giurisdizionale, come si deduce dalla motivazione della citata sentenza n. 170 del 2005 della Corte Costituzionale, secondo cui “costituisce un punto fermo nella giurisprudenza di questa Corte il principio, che caratterizza la stessa essenza dello stato democratico di diritto, secondo cui «non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere» (sentenza n. 212 del 1997) nell'ambito di «un procedimento di natura giurisdizionale», nel corso del quale potrà sempre essere proposto incidente di costituzionalità (sentenza n. 26 del 1999)”.

Il Direttore Generale
Marco Mancinetti

