

PARERE UNAR N. 31 Rep. n. 672 del 26.9.2011

**OGGETTO: DIVIETO PER UN CITTADINO STRANIERO DI RIVESTIRE IL RUOLO DI DIRETTORE RESPONSABILE DI UNA TESTATA GIORNALISTICA ITALIANA**

La segretaria nazionale Ansi - Fnsi ( Associazione nazionale Stampa interculturale) ha segnalato all'UNAR che una giornalista peruviana, cresciuta in Italia e residente da anni nel capoluogo ligure, a giugno dell'anno in corso si sarebbe recata al Tribunale di Genova per registrare una testata sul web dai contenuti giornalistici. Le sarebbe stato risposto che, pur essendo lei iscritta regolarmente all'Ordine giornalisti regionale, non poteva rivestire il ruolo di direttrice responsabile di una testata giornalistica italiana perché cittadina non comunitaria.

Dall'esame della normativa di riferimento, si evince che la legge sulla stampa (n. 47 dell'8 febbraio 1948) all'art 3 prevede che *"ogni giornale o altro periodico deve avere un direttore responsabile e che il direttore responsabile deve essere cittadino italiano e possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche. Può essere direttore responsabile anche l'italiano non appartenente alla Repubblica se possiede gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche"*.

All' art.4 la stessa legge dispone che *"per poter pubblicare un giornale o altro periodico il proprietario, se cittadino italiano residente in Italia, deve possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche o se cittadino italiano residente all'estero, gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche"*.

La legge prevede, dunque, sia per il direttore responsabile che per il proprietario dell'impresa giornalistica, il requisito della cittadinanza italiana.

Sulle motivazioni sottese a tale richiesto requisito appare di grande interesse la relazione n. 15 dell'Assemblea Costituente al disegno di legge relativo alle disposizioni sulla stampa.

La legge sulla stampa fu presentata nel 1948 come il tentativo di dare una disciplina organica e completa alla materia, unificando una regolamentazione sparsa e eliminando quanto incompatibile con il clima democratico.

Si legge negli atti : *"scopo di un ordinamento della stampa in regime democratico non può essere che l'equilibrio tra l'esigenza della libertà e quella, non meno inderogabile, di reprimere gli abusi"*.

La relazione afferma che indispensabile presupposto per una stampa che abbia queste caratteristiche è l'affermazione di una responsabilità effettiva in presenza degli abusi; *"si giustifica così il sistema, accolto nel progetto, di prescrivere certi requisiti di capacità*





*civile e di moralità per il proprietario dell'azienda giornalistica e per il direttore; di subordinare la pubblicazione del periodico ad una registrazione degli elementi essenziali di esso...".*

Con una apertura verso gli stranieri, significativa anche in relazione ai tempi, l'originario progetto di legge prevedeva all'art. 6: *"Per poter pubblicare un giornale o altro periodico è necessario che il proprietario, se cittadino italiano residente in Italia, abbia i requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche. Se il proprietario è cittadino italiano residente all'estero o cittadino straniero è necessario che nei suoi confronti non ricorra alcuna delle condizioni da cui deriverebbe la esclusione dalle liste elettorali politiche ..."*.

Ancor più interessante è la lettura della relazione là dove afferma che **"non si è ritenuto però di escludere coloro che non avessero la cittadinanza italiana; si è avuto, fra l'altro, riguardo ad ipotesi che già si verificano in pratica (bollettini di informazione pubblicati in Italia da agenzie straniere) o alla possibilità che giornali esteri pubblicino edizioni in Italia per i connazionali. Per gli stranieri, quindi, come già detto a proposito del direttore responsabile per gli italiani non appartenenti alla repubblica, si sono dovuti adattare i requisiti di idoneità morale, richiedendosi che per essi non ricorra alcuna delle condizioni costituenti, a norma della legge italiana, causa di esclusione dalle liste elettorali politiche"**.

E' dunque chiaro che, nella stesura del progetto di legge, che ha portato alla normativa sulla stampa, il requisito della cittadinanza italiana per il proprietario non era stato sentito come presupposto indispensabile ai fini della pubblicazione del periodico e che la limitazione è frutto della approvazione successiva del testo sottoposto alle camere.

L'esame degli atti si dimostra particolarmente interessante e degno di nota, non solo per l'ausilio che può fornire all'operatore del diritto nella scelta della interpretazione da dare alla legge, ma anche perché pone all'attenzione l'apertura del legislatore proponente la legge nei confronti di una corretta applicazione delle disposizioni che interessano i cittadini stranieri dimoranti nello stato italiano.

L'approvazione al termine dell'iter legislativo di una norma più restrittiva può far propendere per antitetiche soluzioni, ma la soluzione del quesito deve essere trovata facendo riferimento al quadro generale comprensivo delle leggi anche sopravvenute.

Certo è che nello spirito del legislatore costituente la cittadinanza italiana del proprietario non era stata considerata elemento indispensabile dal quale non poter prescindere per la pubblicazione di stampati.

Quanto alle leggi sopravvenute va in primis ricordato che sul requisito della cittadinanza è intervenuto l'art. 9 della legge 6 febbraio 1996 n. 52 che ha equiparato i cittadini degli stati membri della Comunità Europea ai cittadini italiani, agli effetti degli artt. 3 e 4 della legge sulla stampa.

*Nulla quaestio* dunque per gli stranieri comunitari.

Quanto invece agli extracomunitari si ritiene che le disposizioni della legge sulla stampa dovrebbero essere integrate con quelle successivamente dettate in materia di immigrazione, in particolare dal testo unico sull'immigrazione nella versione modificata



prima dalla Legge Bossi-Fini (L. 189/2002), dal c.d. pacchetto sicurezza (D.L. 92/2008 conv. dalla L. 125/2008) e da ultimo dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94.

L'art. 2 del predetto Testo Unico al numero 2 prevede 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... ”*.

Nel caso di specie si tratta di una richiesta di registrazione, presupposto necessario per lo svolgimento dell'attività editoriale.

Non va dimenticato, infatti, che l'esercizio di una attività economica legittimamente intrapresa è come gli altri diritti fondamentali previsti dalla carta costituzionale, un diritto soggettivo perfetto, che va affermato anche per lo straniero, stante l'equiparazione al cittadino italiano o comunitario, poiché non influiscono sulla natura del diritto le limitazioni che la regolamentazione positiva introduce di volta in volta in relazione alle differenze di fatto ritenute rilevanti.

L'articolo 43 del testo Unico sull'immigrazione specifica che *“costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica (...) e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico (...) e in ogni altro settore della vita pubblica”*. A questa definizione segue una elencazione di comportamenti che devono ritenersi in ogni caso discriminatori e, tra questi, è compresa anche la condotta di *“chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità”*.

Il legislatore ha univocamente specificato la natura discriminatoria di qualsiasi *“distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata (...) sull'origine nazionale”* e certamente il diritto di svolgere una attività economica legittima può essere annoverato tra i *“diritti umani fondamentali”*.

E' perciò evidente che, in seguito all'entrata in vigore del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, ogni qualvolta la pubblica amministrazione precluda o renda più difficile al cittadino extracomunitario l'accesso a servizi o iscrizioni necessarie per svolgere una attività compromettendo l'esercizio di un diritto fondamentale, esclusivamente per ragioni di cittadinanza, pone in essere una discriminazione che può essere denunciata al giudice per ottenere un provvedimento che la faccia cessare. Questa normativa, che ha esaustivamente ed integralmente disciplinato ex novo la materia, appare non compatibile con la precedente disciplina dettata dalla legge sulla stampa del 1948, che potrebbe essere ritenuta implicitamente abrogata, secondo il criterio dell'incompatibilità stabilito dall'articolo 15 delle preleggi e stante l'inapplicabilità del principio di specialità previsto



dall'articolo 15 del codice penale della deroga, alla norma generale, da parte della norma speciale.

E' noto che, ai fini dell'abrogazione implicita o tacita per incompatibilità tra le nuove norme e le precedenti, secondo il criterio stabilito dall'articolo 15 delle preleggi, perché vi sia incompatibilità tra una nuova legge ed una anteriore occorre che tra i due provvedimenti sussista contraddizione tale da renderne impossibile l'applicazione contemporanea, per cui dall'applicazione e dall'osservanza dell'ultimo derivi necessariamente la disapplicazione e l'inosservanza dell'altro.

Nel caso in esame, la nuova disciplina sull'immigrazione ha indicato come discriminatorio il comportamento di "chiunque", e quindi anche della pubblica amministrazione, impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità. Ha dunque assicurato agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia lo stesso trattamento riservato agli italiani che hanno intenzione di intraprendere una attività economica legittima.

Del resto, è *ius receptum* che, in presenza di due norme apparentemente contrapposte, il giudice deve fare sempre ricorso ai criteri ermeneutici fondamentali e deve perciò privilegiare la normativa conforme ai principi costituzionali ed alle normative e direttive comunitarie.

Alla luce di quanto esposto, dunque sembra corretto affermare che la legge sulla stampa, se considerata nel suo tenore letterale, appare a questo Ufficio comportante una discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri extracomunitari là dove richiede il requisito della cittadinanza italiana per il direttore responsabile di ogni giornale o altro periodico (art. 3 legge sulla stampa).

Se si segue la tesi della abrogazione implicita o tacita della norma nella parte che contiene il riferimento al requisito della cittadinanza italiana viene meno il risultato discriminatorio. Una conferma a questa tesi si può trovare sia con elementi di fatto che di diritto ulteriori.

Circostanza di fatto a favore di quanto sostenuto è quella che deriva dall'avvenuta iscrizione di alcuni cittadini stranieri presso alcuni Tribunali che, evidentemente, hanno fatto uso di un ragionamento analogo a quello qui applicato.

Quanto invece ad ulteriori elementi di diritto, questi si possono ritrovare nelle decisioni dei presidenti dei Tribunali di Milano e Brescia che hanno riconosciuto (dopo un'iniziale decisione contraria) il diritto di un cittadino cinese e di un cittadino iraniano di assumere la direzione responsabile di giornali diretti alle loro comunità presenti nel territorio delle province \_\_\_\_\_ sulla \_\_\_\_\_ base dell'articolo 19 del Patto di New York (parte terza del Patto internazionale di New York sui diritti civili e politici recepito nel nostro ordinamento con la legge n. 881/1977) che garantisce la libertà di espressione (con la libertà di cercare, ricevere diffondere informazioni e idee di ogni genere...attraverso la stampa).



Nondimeno, però, risultano interpretazioni diverse della suddetta legge anche nello stesso Tribunale.

La questione, molto delicata, è comunque nota a questo Ufficio, tanto che essa viene ampiamente trattata nella Relazione al Parlamento per il 2010 che l'Unar ha redatto e trasmesso alle Camere nel giugno di questo anno (cap 3.1.2 della Relazione al Parlamento per il 2010).

Nella stessa è scritto *"Poiché la legge sulla stampa (legge n 47 dell'8 febbraio 1948), se considerata nel suo tenore letterale, comporta una discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri extracomunitari là dove richiede il requisito della cittadinanza italiana sia per assumere la qualifica di Direttore responsabile che di esercente l'impresa giornalistica per poter richiedere la registrazione presso la cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi, sembra necessario un intervento normativo per rivedere le disposizioni discriminatorie."*

Allo stato attuale, pertanto, ed alla luce delle considerazioni suesposte, è allo studio da parte dell'Ufficio legislativo un adeguamento della normativa al fine di assicurare la piena parità di trattamento.

Si può dunque concludere affermando che, ad avviso di questo Ufficio, la disposizione dell'art. 4 della legge 8 febbraio 1948 n 47 sulla stampa là dove richiede il requisito della cittadinanza italiana per il proprietario dell'impresa giornalistica per poter pubblicare un giornale o altro periodico, potrebbe ritenersi, nelle more di una riforma legislativa, implicitamente o tacitamente abrogato o potrebbe configurare una fattispecie di discriminazione indiretta e, come tale, potrebbe legittimare l'impugnazione dei provvedimenti che ne fanno applicazione.

Cons. Oriana Calabresi