

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI TORINO

Sezione I civile

Riunita in camera di consiglio nelle persone dei Magistrati:

dott. Luigi Grimaldi – Presidente

dott. Federica La Marca – Consigliere

dott. Tiziana Maccarrone - Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel procedimento civile di appello n.2126/2015 RG trattenuto in decisione all'udienza del 18.10.2016, promosso da:

ANSI-Associazione Nazionale Stampa Interculturale, ASGI-Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e

rappresentati e difesi dagli avv. Alberto Guariso del Foro di Milano e Alessandro Maiorca del Foro di Torino, presso il cui studio in Torino, via Lamarmora n.68, sono elettivamente domiciliati –per le comunicazioni di rito, numero di fax 0270057986; indirizzi PEC:

e

_____, come da delega in atti,

-appellanti-

nei confronti di

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, e Presidente del Tribunale di Torino,

-appellati contumaci-

oggetto: azione antidiscriminatoria contro il rigetto di richiesta di iscrizione del direttore responsabile nel registro dei giornali e periodici, in ragione della cittadinanza

Conclusioni delle parti costituite:

Gli avv. A Guariso e A. Maiorca per gli appellanti hanno così concluso:



CONCLUSIONI

Voglia la Corte d'Appello di Torino,

disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, in riforma dell'impugnanda ordinanza e in accoglimento del presente atto di appello,

- a) **accertare e dichiarare** il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Ministero della Giustizia, per il tramite del Presidente del Tribunale di Torino, nell'esercizio della funzione amministrativa di registrazione delle testate cui alla L. 47/1948, o in subordine del Presidente del Tribunale stesso, sempre nella predetta funzione e per il tramite del Giudice da lui delegato, consistente nell'aver rigettato la richiesta di iscrizione del periodico] nel registro dei giornali e dei periodici del Tribunale di Torino a causa della indicazione, quale direttore responsabile del periodico, di una cittadina straniera;
- b) **accertare e dichiarare** il diritto di ANSI - Associazione nazionale stampa interculturale di ottenere la registrazione del periodico Prospettive Altre indicando come direttore responsabile, o comunque un direttore responsabile con cittadinanza comunitaria o di paese terzo, o in subordine quantomeno un direttore responsabile titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo.
- c) **ordinare** al Ministero della Giustizia e/o al Presidente del Tribunale di Torino, nella rispettiva funzione come sopra precisata, di disporre la registrazione della testata , indicando come direttore responsabile
- d) **ordinare** al Ministero della Giustizia di pubblicare sul proprio sito istituzionale il testo completo della emananda ordinanza.

Con vittoria di spese per entrambi i gradi di giudizio da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.

Fatto e diritto

Con atto di citazione in appello ritualmente notificato ANSI-Associazione Nazionale Stampa Interculturale, ASGI-Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e hanno convenuto in giudizio il Ministero della Giustizia e il Presidente del Tribunale di Torino, chiedendo la riforma dell'ordinanza pronunciata ex art.702 bis e ter c.p.c. dal Tribunale di Torino, in data 12.10.2015, che ha respinto l'azione antidiscriminatoria proposta ex art.28 d. lgs. n.150/2011 e 44 TU immigrazione: gli appellanti hanno insistito perché, accertato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Ministero, per il tramite del Presidente del Tribunale di Torino, con il rifiuto di iscrizione del periodico nel registro dei giornali e dei periodici a causa della indicazione, quale direttore responsabile, di , si accerti il diritto di ANSI di ottenere la registrazione del periodico con indicazione quale direttore responsabile di e con i provvedimenti conseguenti.

ANSI, proprietaria del periodico telematico , aveva richiesto al Presidente del Tribunale di Torino la registrazione del periodico nel registro dei giornali e periodici istituito presso lo stesso Tribunale, indicando come direttore responsabile titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo. Il Giudice delegato dal Presidente del Tribunale di Torino aveva respinto la richiesta sottolineando che: ai sensi dell'art.3 co 1 e 2 l.n.47 del 1948, il direttore responsabile, che ogni giornale o altro periodico deve avere, deve essere cittadino italiano e possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche; la disposizione è posta a tutela di interessi di carattere generale connessi sia alla necessità di individuare agevolmente un soggetto che possa essere chiamato a rispondere degli atti compiuti attraverso le pubblicazioni a mezzo stampa che possono assumere rilevanza sia in sede penale che in sede civile, sia alla peculiare natura della



funzione svolta dal direttore, non assimilabile ad una mera prestazione di lavoro implicando l'esercizio di poteri e facoltà latamente "politici"; le disposizioni normative che regolano la figura del direttore responsabile, da ultimo la nuova legge sull'editoria del 5.8.1981 n.416, laddove ne valorizzano il ruolo attribuedogli "addirittura poteri di intervento preventivo sui testi destinati alla pubblicazione ed escludono il diritto di veto della redazione sul direttore responsabile, non fanno che confermare, alla luce di quanto previsto dall'art.21 Costituzione, che la figura in esame non è quella di mero dipendente dell'editore"; un cittadino extracomunitario, anche se stabilmente e regolarmente dimorante sul territorio nazionale, non ha per definizione i requisiti richiesti dall'art.3 legge n.47/48; secondo il parere del Ministero della Giustizia, ufficio legislativo, del 27.9.2013, l'art.3 cit. sarebbe stato abrogato implicitamente per effetto di quanto disposto dall'art.2 co 2 del Testo Unico Immigrazione, laddove prevede che "...lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano" e, al secondo comma, che "la Repubblica Italiana ... garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani", le conclusioni cui giunge il Ministero nel parere richiamato non sono condivisibili, perché non tengono conto di quanto previsto dall'art.9 TUI, che prevede che i titolari di permesso di soggiorno CE di lungo periodo possono svolgere nel territorio dello Stato "ogni attività lavorativa subordinata o autonoma, salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero ...", da questa disposizione si ricava che non è possibile ritenere implicitamente abrogato per incompatibilità con la legge sopravvenuta il disposto dell'art.3 l.n.47/48; "non ignora questo ufficio che si possa fondatamente rilevare un contrasto tra la disposizione in esame -che per le ragioni esposte deve ritenersi tuttora pienamente vigente- e l'art.21 comma II della Costituzione dove si ritenga che il diniego di autorizzazione alla registrazione di una



testata giornalistica per il (solo) fatto che l'editore abbia scelto di incaricare come direttore responsabile un cittadino extracomunitario soggiornante di lungo periodo costituisca, nei fatti, una irragionevole disparità di trattamento e una censura preventiva; in questa sede, di natura amministrativa, non è però possibile sollevare questione di legittimità costituzionale e non è possibile procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni normative in esame, posto che il potere dovere di un'interpretazione adeguatrice delle norme di legge spetta esclusivamente al Giudice; la richiesta di registrazione del periodico deve pertanto essere respinta perché è stata indicata

Avverso il provvedimento di diniego avevano proposto ricorso ex art.702 bis c.p.c., 28 d. lgs. n.150/2011 e 44 TUI, ANSI-Associazione Nazionale Stampa Interculturale, ASGI-Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e , evidenziando quanto segue: -la norma dell'art.3 l.n.47/48, nella lettura che ne è stata data nel provvedimento di rigetto contestato, è certamente incostituzionale, pur se la questione non è stata sollevata dal Giudice delegato dal Presidente del Tribunale per la natura meramente amministrativa di quel procedimento, finalizzato ad un controllo meramente formale di sussistenza dei requisiti richiesti; -come già evidenziato dalla Corte Costituzionale, il principio di uguaglianza enunciato dall'art.3 Cost. non riguarda i soli cittadini in senso formale ma, più genericamente, tutti i consociati; di conseguenza, le differenze di trattamento introdotte dal legislatore in base allo *status civitatis* devono essere sempre sottoposte ad un controllo di ragionevolezza tra il criterio differenziale introdotto e le finalità perseguite dalla norma; nella specie, la norma non enuncia alcun motivo in base al quale il criterio di differenziazione contestato dovrebbe rispondere a principi tutelati dall'ordinamento; -la norma configura altresì una violazione dell'art.21 Cost, perché determina una sorta di censura preventiva, impedendo che un



cittadino straniero possa liberamente contribuire a determinare i contenuti di una pubblicazione da una posizione di rilievo quale è quella del direttore responsabile; -risulta violato anche l'art.41 Cost., dato che la norma in questione pone un ingiustificato limite alla libertà economica dell'editore; - se non fosse possibile, quindi, una lettura costituzionalmente orientata della norma, essa dovrebbe essere rimessa al vaglio della Corte Costituzionale; - sussistono in proposito svariati argomenti che rendono superfluo il ricorso alla Corte Costituzionale, perché portano ad affermare che il requisito della cittadinanza non sia in realtà più richiesto, dovendosi interpretare il riferimento al cittadino come effettuato al "consociato", cioè a colui che vive stabilmente sul territorio, secondo una modalità avallata anche dalla Corte Costituzionale in altro settore (pubblico impiego); a prescindere dall'ammissibilità di una tale modalità interpretativa, si deve comunque considerare la sopravvenienza di due disposizioni di legge che devono ritenersi abrogative del disposto dell'art.3 l.n.47/48, e cioè l'art.2 co 2 TUI, che garantisce parità di trattamento allo straniero regolarmente soggiornante nell'esercizio dei diritti civili, e l'art.3 d.l. n.138/2011, convertito nella l. n.148/2011, rubricata "Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche"; in base a quest'ultima legge le restrizioni possono essere escluse dall'abrogazione, ad opera della legge da ultimo citata, solo se non introducano una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa; devono essere riletti alla luce di dette disposizioni sia il comma 12 dell'art.9 del TUI, secondo il quale il lungosoggiornante non può svolgere le attività di lavoro autonomo o subordinato che la legge riserva espressamente al cittadino, sia il comma 3 dell'art.27 del TUI, secondo il quale rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività; in sostanza, non sussistono più attività economiche o professioni per le quali possano essere previste restrizioni basate sulla



nazionalità, e quindi anche l'art.3 l.n.47/48 si deve considerare abrogato quanto alla limitazione di cui si discute; -sussiste comunque l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali in contrasto con l'ordinamento comunitario e

soggiornante di lungo periodo, è protetta dall'art.11 della direttiva n.109/2003, in ragione della quale il soggiornante di lungo periodo gode della parità di trattamento in tutti i campi della vita sociale e in particolare nell'accesso al lavoro subordinato o autonomo, con l'eccezione delle sole funzioni che comportano l'esercizio anche in via occasionale di pubblici poteri; nella sostanza, l'art.3 l.n.47/48 si deve considerare abrogato, o deve essere letto in modo costituzionalmente conforme o disapplicato quando il direttore sia titolare di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e, in estremo subordine, la questione deve essere rimessa al vaglio della Corte Costituzionale; -sussiste la discriminazione, che si configura come esclusione di una persona fisica dall'esercizio di un diritto in ragione esclusivamente della sua cittadinanza o nazionalità, e come esclusione di una persona giuridica da un'attività in ragione esclusivamente della cittadinanza del soggetto indicato per presiedere a tale attività; -la discriminazione per nazionalità o cittadinanza costituisce anche discriminazione indiretta per razza e origine etnica, con violazione anche del principio di parità fissato dagli art.1, 2 e 3 della direttiva n.43/2000 e del d. lgs. n.215/2003. Ai sensi dell'art.28 co 5 d. lgs. n.150/2011 dovrà quindi essere dato l'ordine di iscrizione del periodico , con indicazione del direttore responsabile nella persona di

, e dovrà essere conferita alla decisione la massima pubblicità, mediante pubblicazione sulla stampa o nelle altre forme che saranno ritenute opportune. Nessuno si era costituito per il Ministero della Giustizia e per il Presidente del Tribunale di Torino, dichiarati pertanto contumaci: del resto il Ministero aveva già formulato parere favorevole all'intervenuta abrogazione dell'art.3 l.n.47/48, prodotto dai ricorrenti.



All'esito di istruttoria documentale il Tribunale di Torino aveva rigettato il ricorso in base alle seguenti considerazioni: -il direttore responsabile di ogni giornale o periodico deve essere cittadino italiano al quale è equiparato, ai sensi dell'art.9 l. n.52/1996, il cittadino degli Stati Membri della Comunità Europea; -non sussiste la lamentata discriminazione, ai sensi dell'art.44 TUI, perché l'art.3 l.n.47/48 non è stato abrogato ed ha un contenuto chiaro e inequivoco nel riferirsi al cittadino italiano in possesso dei requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche; poiché la norma fa riferimento alla nozione giuridica formale di cittadino italiano, non ne è possibile un'interpretazione estensiva, che andrebbe oltre i limiti segnati dall'univoco tenore letterale dell'articolo richiamato; tanto più che quando il legislatore ha inteso allargare la norma ai cittadini comunitari, ha emanato un'apposita disposizione di legge; nel dicembre 2009 del resto il legislatore italiano ha dichiarato indispensabile la permanenza in vigore dell'art.3 l.n.47/48; -lo stesso TUI, all'art.9 co 12 lett. b), dispone che il titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma, salvo quelle riservate dalla legge ai cittadini italiani, con ciò confermando la necessità di valutare caso per caso se l'attività che il cittadino straniero chiede di esercitare sia riservata al cittadino italiano; -la norma dell'art.3 l.n.47/48 ha la finalità di "individuare il soggetto responsabile dei contenuti della pubblicazione" ed "è posta a tutela dell'interesse, di carattere generale, legato alla diffusione del giornale o periodico e dei suoi contenuti, consistente nel consentire l'individuazione immediata e sicura del soggetto che risponde anche penalmente di eventuali illeciti commessi con il mezzo della stampa, che è in grado di operare il controllo di quanto viene diffuso con tale mezzo e viene, in quanto preventivamente individuato, responsabilizzato a farlo"; -"la funzione del direttore responsabile non è pertanto assimilabile ad una mera prestazione di lavoro, proprio in considerazione dei poteri e delle facoltà allo stesso attribuiti"; -rientra



nell'ambito di una valutazione politica di competenza del legislatore decidere se consentire solo al cittadino italiano o anche al cittadino extracomunitario di svolgere la funzione di direttore responsabile di un giornale o periodico pubblicato in Italia; non si rinvergono contrasti con le Norme Costituzionali e/o con le direttive comunitarie, e non vi sono profili discriminatori; eventuali questioni di legittimità costituzionale non potrebbero avere rilievo in questa sede, ove si discute del carattere discriminatorio ex art.44 TUI sotto i profili evidenziati dai ricorrenti.

Avverso l'ordinanza del Tribunale di Torino hanno proposto appello ANSI-Associazione Nazionale Stampa Interculturale, ASGI-Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e

dolendosi con argomentazioni che ripropongono le tesi già ampiamente esposte nel corso del giudizio di primo grado. In particolare, gli appellanti hanno evidenziato quanto segue: -il primo Giudice ha mal valutato l'impatto dell'art.2 cò 2 TUI sull'art.3 l.n.47/48, perché la disposizione del TUI garantisce parità di trattamento allo straniero regolarmente soggiornante nell'esercizio dei diritti civili, tra i quali rientrano sicuramente sia la libertà contrattuale, sia il diritto a concorrere all'effettivo esercizio della libertà di stampa mediante l'esercizio di ruoli rilevanti nel modo della stampa e della comunicazione; è omessa qualsiasi concreta motivazione in ordine alla ritenuta irrilevanza delle modifiche introdotte al TUI dall'art.3 d.l. n.138/2011, convertito in legge n.148/2011; dopo la riforma del 2011 non sussistono più attività economiche o professioni per le quali possano essere previste restrizioni basate sulla nazionalità, salve le eccezioni di cui allo stesso DPR e in generale le attività che comportano esercizio di pubblici poteri; erroneo appare pure il riferimento al d. lgs. n.179/2009, posto che tale norma svolge solo una funzione ricognitiva delle disposizioni anteriori al 1970 e fa salve circa 3.000 norme, senza entrare nel merito di singole disposizioni interne alla legge per esaminarne la compatibilità o il raccordo con altre disposizioni nella medesima materia; il fatto che, ai sensi del d. lgs



n.179/2009, la legge sulla stampa del 1948 sia ancora in vigore non significa che le disposizioni della stessa non debbano essere autonomamente valutate per verificarne la vigenza attuale a causa del contrasto con norme successive; -non si comprende perché il Giudice di primo grado non abbia ritenuto ammissibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.3 cit.; -appare altresì violato il disposto dell'art.11 della direttiva n.109/2003/CE, della quale il Tribunale ha rifiutato l'applicazione senza verificare se sussista un contrasto tra detta prescrizione e la norma di recepimento e tra la direttiva e l'art.3 l.n.47/48 per contrasto con tale norma; l'art.11 cit. consente limitazioni fondate sulla nazionalità solo per la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, sicché limitazioni ulteriori costituiscono violazione della direttiva e giustificano la disapplicazione della norma in contrasto; -nulla è stato detto dal Tribunale sulla compatibilità dell'art.3 l.n.47/48 con gli art.21 e 41 della Costituzione, -sussistendo la discriminazione lamentata, dovranno essere presi i provvedimenti già inutilmente richiesti nell'ambito del giudizio di primo grado.

Anche in fase di appello sono rimasti contumaci sia il Ministero della Giustizia, sia il Presidente del Tribunale di Torino.

Precisate le conclusioni come sopra, la causa è stata trattenuta in decisione e, quindi, rimessa in istruttoria per l'intervenuto trasferimento di un componente del Collegio; all'udienza del 18.10.2016 il processo è stato nuovamente trattenuto per la decisione, che la Corte motiva come segue.

oo

Occorre prima di tutto delineare l'oggetto della controversia, tenendo conto delle domande proposte, del deciso di primo grado e della griglia rappresentata dai motivi di doglianza ad esso rivolti, anche in considerazione della totale assenza di contestazioni ad opera delle parti resistenti appellate pubbliche.

In particolare, non è questione della ritualità del ricorso allo strumento



delineato dagli art.28 d. lgs. n.150/2011 e 44 TUI, della legittimazione attiva di tutti i ricorrenti appellanti e della legittimazione passiva del Ministero e del Presidente del Tribunale di Torino, profili tutti ampiamente argomentati dai ricorrenti e valutati implicitamente in modo positivo dal Tribunale, che ha deciso nel merito, senza contestazioni in questa sede –che avrebbero dovuto essere introdotte attraverso lo strumento dell'appello incidentale dagli appellati, rimasti invece contumaci-.

Nel merito, non è mai stato in contestazione che

soggiornante di lungo periodo in Italia, non possa assumere la qualifica di responsabile di giornali o periodici, ai sensi della legge n.47/48, solo perché non è cittadina italiana. Ne consegue che deve essere verificato in questa sede se il requisito della cittadinanza italiana –più specificamente, l'essere "cittadino italiano in possesso dei requisiti per l'iscrizione alle liste elettorali politiche"- sia tuttora indispensabile per ricoprire la carica indicata, oppure se l'art.3 l.n.47/48 si debba considerare implicitamente abrogato dalla normativa successiva o se, in un'ottica interpretativa costituzionalmente orientata, debba essere considerato assimilato al cittadino italiano anche il cittadino extracomunitario soggiornante di lungo periodo, oppure se, in ossequio alla direttiva europea n.2003/109 CE debba comunque essere, nella stessa ipotesi delineata, disapplicata la norma citata, oppure, infine, se vi siano i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale della norma da applicare.

Prima di affrontare specificamente le questioni delineate appare opportuno premettere alcune considerazioni utili quali termini di riferimento generale per fondare le valutazioni da effettuare.

Come più volte evidenziato dalla Corte Costituzionale, e ribadito dalla Corte di Cassazione a SSUU nell'ordinanza interlocutoria n.20661/14 –cui appartengono le citazioni letterali che seguono-, pronunciata in questione analoga pur se con riferimento ad altra disposizione normativa, "Il giudice



comune ha il potere e il dovere di uniformare il diritto di cui è chiamato a dare applicazione al contenuto precettivo di fonti prevalenti su quelle interpretate: rientra pertanto tra i suoi compiti ricercare già sul piano dell'applicazione della legge soluzioni ermeneutiche suscettibili di far penetrare la Costituzione in profondità nell'ordinamento e di armonizzare così le sfere della legalità ordinaria e della legalità costituzionale. E' infatti insegnamento costante della Corte Costituzionale che 'in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perchè è possibile darne interpretazioni incostituzionali ..., ma perchè è impossibile darne interpretazioni costituzionali' (così la sentenza n.356 del 1996, più di recente la sentenza n.21 del 2013)". Ancora, "Con riguardo alla condizione giuridica dello straniero, la Corte Costituzionale" ha ribadito, anche nella sentenza n.245/2011, che "la basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero –consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo- può giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di certi diritti", e che, tuttavia, "resta pur sempre fermo ... che i diritti inviolabili, di cui all'art.2 Cost., spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica ma in quanto esseri umani, di talchè la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata –per quanto riguarda la tutela di tali diritti- come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi".

Occorre quindi valutare nel contesto dei principi delineati il disposto dell'art.3 l.n. 47/48, nella parte in cui pone tra i requisiti per l'incarico di direttore responsabile di giornali e periodici la cittadinanza italiana o –per generale estensione normativa posteriore con l'art.9 della legge n.52 del 1996- comunitaria, tenendo conto della copiosa normativa successiva, volta a garantire la parità di trattamento del cittadino straniero extracomunitario, soggiornante regolarmente in Italia con permesso di lunga durata, nell'esercizio dei diritti civili e nello svolgimento di attività lavorative e



professionali.

Ora, sul piano strettamente normativo, sono pienamente condivisibili le considerazioni del Tribunale sul fatto che: il d. lgs. n.179 del 2009 (intervenuto nell'ambito della semplificazione normativa individuando le disposizioni antecedenti al 1970 da considerare ancora vigenti perché indispensabili) ha espressamente escluso l'abrogazione della legge n.47 del 1948 (non delle sue singole disposizioni ma della legge nel suo complesso); se l'art.2 del d. lgs. n.286/1998 (TUI) dispone che lo straniero regolarmente soggiornante in Italia gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, la stessa norma prevede la possibilità di deroga per convenzioni internazionali o per disposizioni dello stesso testo unico in senso diverso; sotto quest'ultimo profilo, vengono in considerazione l'art.9 co 12 lett.b) del TUI, secondo cui il titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma "salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino", e l'art.27 co 3 del TUI che dispone che "rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività". Anche i rilievi -pur espressi genericamente- del primo Giudice in ordine alla impossibilità di desumere l'abrogazione della norma in esame dal d.l. n.138/2011 rubricato "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo", convertito in legge n.148/2011, e specificamente dall'art.3, rubricato "abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche", appaiono condivisibili: tenuto conto del contesto normativo in cui si inserisce la norma in esame, della quale sono primi destinatari gli Enti Locali, della specificità -per i motivi che si evinceranno in seguito- della prestazione professionale del direttore responsabile di quotidiani e periodici che giustifica la previsione di requisiti specifici -non necessariamente qualificabili come "restrizioni"- e anche alla luce delle disposizioni normative del TUI appena richiamate, non appare



infatti possibile affermare l'avvenuta eliminazione del requisito della cittadinanza italiana per effetto del comma 8 dell'art.3 d.l. n.238/2011 –che prevede l'abrogazione, entro un certo termine dalla data di entrata in vigore della legge e in assenza di indicazioni specifiche in senso diverso, delle restrizioni in materia di accesso ed esercizio di attività economiche–; ciò anche in considerazione del fatto che il comma 8 dell'art.3 fa riferimento specifico alle attività economiche, mentre emerge dagli altri commi dello stesso articolo che quando il legislatore ha voluto fare riferimento alle (o anche alle) professioni lo ha fatto in modo esplicito; l'art. 3 cit. offre peraltro spunti di valutazione utili anche in questo giudizio, perché, al comma 1, prevede la possibilità di esclusione dall'abrogazione di restrizioni per singole attività economiche, purchè detta limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico e rappresenti un mezzo idoneo indispensabile e ragionevolmente proporzionato rispetto all'interferenza con la libertà economica, e "... non introduca una discriminazione diretta o indiretta, basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa".

Dalle considerazioni svolte deriva che non appare possibile ipotizzare un'abrogazione, nemmeno implicita, dell'art.3 l.n.47/48 per effetto della richiamata normativa successivamente introdotta.

E' a questo punto necessario procedere all'individuazione della *ratio* della disposizione che riserva al cittadino italiano, in possesso dei requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche, la possibilità di rivestire la qualifica di direttore responsabile di giornali e periodici da pubblicare in Italia e verificarne la tenuta e l'effettivo ambito di operatività attuale alla luce dei principi costituzionali contenuti nella parte prima della Costituzione e alla luce delle disposizioni di legge ordinaria, di pari grado, successive - che costituiscono anche un'applicazione dei principi della Carta Fondamentale-, al fine di rilevarne la legittimità costituzionale, nel testo letterale esistente dell'art.3 l. n.47/48 o attraverso una lettura aperta dello



stesso, costituzionalmente orientata, oppure per constatare l'esistenza di eventuali profili di illegittimità da sottoporre al vaglio necessario della Corte Costituzionale.

E' corretto, come ancora rilevato dal Tribunale, affermare che la *ratio* dell'art.3 l. n.47/48, nella previsione della nomina necessaria di un direttore responsabile con specifici requisiti, è quella di individuare il soggetto responsabile dei contenuti della pubblicazione, e che la disposizione è posta a tutela dell'interesse, di carattere generale, legato alla diffusione del giornale o periodico e dei suoi contenuti, certamente "sensibili" perché potenzialmente idonei a orientare l'opinione pubblica e perché importanti per garantire la libera manifestazione del pensiero e la pluralità di espressione nel rispetto degli altri valori costituzionalmente garantiti (si pensi alle modalità di corretta articolazione del diritto di critica, attraverso la stampa, delineate dalla giurisprudenza di legittimità); la norma vuole sia consentita l'individuazione immediata e sicura del soggetto che risponde anche penalmente di eventuali illeciti commessi con il mezzo della stampa, soggetto che, come rilevato dal Tribunale, è in grado di operare il controllo di quanto diffuso con tale mezzo e che viene responsabilizzato a farlo in quanto preventivamente individuato. L'articolo in esame richiede anche che il soggetto da designare quale direttore responsabile sia rispettoso delle regole di convivenza civile, poiché per l'iscrizione alle liste elettorali politiche è necessario non essere sottoposti a misure di sicurezza detentive o a misure di prevenzione, non essere interdetti dai pubblici uffici, in perpetuo o in via temporanea -per la durata della sanzione accessoria-; in ipotesi di condanne per determinati reati, indipendentemente dalla pena inflitta e dalla condanna anche all'interdizione dai pubblici uffici, è disposto che non si possa essere iscritti nelle liste per 5 anni; anche il fallito non può essere iscritto per la durata del fallimento, per un tempo massimo di 5 anni -cfr. l'art.2 della l. n.1058/1947, anch'essa tutt'ora in vigore perché specificamente ritenuta dal legislatore indispensabile-.



Appare perciò evidente che la finalità del disposto normativo in esame non è tanto garantita dalla nazionalità del direttore responsabile quanto dal suo rapporto continuativo, destinato a perdurare nel tempo, con lo Stato nel cui ambito territoriale il soggetto opera e risiede, dalla specifica possibilità della sua identificazione, anche al fine di individuare il patrimonio di sua pertinenza, e della sua facile reperibilità nonché dalla sua affidabilità per il rispetto dei valori civili fondanti la convivenza sociale e delle norme di rilievo pubblico poste a tutela degli stessi. Come si vede, la *ratio* della disposizione in esame appare rispettata anche se la posizione di direttore responsabile viene ad essere rivestita da un cittadino extracomunitario in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo, perchè anche in tal caso il soggetto di riferimento, responsabile penalmente e civilmente e deputato al controllo di quanto diffuso a mezzo stampa, risiede in modo continuativo nel territorio dello Stato, è facilmente identificabile, anche per l'aspetto patrimoniale, è di facile reperibilità e non può essere in situazioni che non ne permetterebbero, se fosse cittadino italiano, l'iscrizione alle liste elettorali politiche; il permesso di soggiorno di cui si discute, a norma dell'art.9 TUI, richiede infatti come presupposto una permanenza in Italia da almeno 5 anni e non può essere rilasciato ai cittadini stranieri pericolosi per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato, o che siano nelle condizioni di essere sottoposti a misure di prevenzione (anche ai sensi dell'art.13 l.n.464 del 1982), o che siano stati condannati per reati non colposi per i quali gli art.380 e 381 c.p.p. prevedono l'arresto, obbligatorio o facoltativo, in flagranza (che è una categoria di reati più ampia di quella per la quale l'art.2 l. n.1058/1947 limita l'iscrizione alle liste elettorali per una durata di 5 anni, a prescindere dalla pena inflitta e dalla rpevisione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici). Il fatto che il soggetto in ipotesi indicato come direttore responsabile non sia di nazionalità italiana ma straniera, soggiornante di lunga durata, non appare quindi avere alcuna concreta rilevanza sulla garanzia di responsabilità e di controllo che questi



deve rappresentare verso i terzi e sulla sua effettiva capacità di garantire, in tal modo, l'interesse pubblico alla diffusione del giornale o periodico e dei relativi contenuti nel rispetto delle regole di convivenza civile e dei valori riconosciuti come fondamentali dalla Carta Costituzionale.

Poiché non è possibile individuare nella sola *ratio* del disposto dell'art.3 l.n.47/48 la giustificazione intrinseca all'esclusione della possibilità di rivestire la carica di direttore generale per soggetti che non siano cittadini italiani, occorre verificare in che termini e limiti è possibile prevedere deroghe, a favore del solo cittadino italiano, alla possibilità per il soggetto extracomunitario titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo di svolgere nel territorio dello Stato attività lavorativa subordinata o autonoma, anche quando si tratti di attività professionale o con connotazioni peculiari per il settore di competenza.

Appare corretto ritenere che detta deroga non può essere apodittica ma deve essere connotata da una giustificazione specifica, idonea ad escludere che il diverso trattamento riservato allo straniero sia indebitamente fondato solo su questioni di nazionalità e quindi, indirettamente, di etnia, in spregio al disposto degli art.2 e 3 della Cost. -ove il termine "cittadino", nell'interpretazione condivisibile datane dalla Corte Costituzionale, non è utilizzato con riferimento alla sola cittadinanza italiana in senso formale ma comprende tutti i consociati-. Ora, non sembra che possa essere considerata ragionevole, al di fuori delle ipotesi in cui si verta in materia di esercizio, diretto o indiretto, di pubblici poteri -cfr., per esempio, l'attività notarile- o di tutela dell'interesse nazionale, una riserva a favore dei soli cittadini italiani nei casi in cui lo svolgimento di una determinata attività o professione coinvolga anche interessi della collettività, di rilievo pubblico in senso lato, perché la delicatezza e l'esposizione delle mansioni svolte non possono, da sole, giustificare il profilo della nazionalità come fattore scriminante adeguato ed anzi il fondamento del discrimine su di esse lo porrebbe in evidente collisione con altri valori fondamentali di libertà



garantiti dalla Carta Costituzionale: rileva, in particolare, nella fattispecie *sub judice*, il disposto dell'art.21 Cost., sicuramente di particolare interesse per la collettività, che sancisce per chiunque il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, ed esclude autorizzazioni o censure per la stampa, con ciò eliminando la possibilità di imporre vincoli non altrimenti giustificati all'individuazione dei soggetti responsabili, a tutti i livelli, dell'attività di giornalismo e della sua organizzazione.

Ritiene pertanto la Corte che, attesa l'ingiustificatezza di una distinzione tra il cittadino italiano in possesso dei requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche e il cittadino extracomunitario con permesso di soggiorno di lungo periodo per la nomina a direttore responsabile di giornali o periodici, sia possibile e doverosa un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.3 l.n.47/48, che comporti l'assimilabilità al requisito della cittadinanza italiana – e di quella comunitaria, già operata per legge- di quello del possesso per il cittadino extracomunitario del permesso di soggiorno di lunga durata – che, si ripete, si trova anch'egli in una situazione di relazione stabile e duratura, anche se non perpetua, con lo Stato, è individuabile con certezza e facilmente reperibile e avrebbe i requisiti, se fosse cittadino italiano, per essere iscritto nelle liste elettorali politiche-. La possibilità di assimilare, all'esito della individuazione della *ratio* della norma richiamata e dei presupposti soggettivi necessari per ottenere il permesso di soggiorno di lunga durata, il titolare di quest'ultimo al cittadino italiano, cui l'art.3 l.n.47/48 fa espresso riferimento, esclude la necessità di verificare l'esistenza dei presupposti – che in concreto, diversamente, avrebbero dovuto essere affermati esistenti- per sollevare questione di legittimità costituzionale, perché permette un'interpretazione della normativa in esame rispettosa dei principi costituzionali e non discriminatoria.

Le considerazioni svolte sono già di per sé sufficienti a giustificare



l'accoglimento dell'appello, con assorbimento di ogni ulteriore valutazione dei diversi profili di doglianza pure proposti e, affermato il carattere discriminatorio del provvedimento di rigetto della richiesta di registrazione della testata con l'indicazione di

come direttore responsabile, per non essere quest'ultima cittadina italiana, deve essere ordinata al Presidente del Tribunale di Torino, che ne è responsabile ai sensi dell'art.5 l.n.47/48, la registrazione della testata come richiesto.

Gli appellanti hanno chiesto anche che sia disposta la pubblicazione della presente sentenza sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, fondando la domanda sul fatto che l'art.28 d-lgs. n.150/2011 prevede che il Giudice ordini la cessazione del comportamento discriminatorio e la rimozione degli effetti, condannando il convenuto al risarcimento dei danni anche non patrimoniali e prevedendo, ove ritenuto opportuno, un piano di rimozione: la pubblicazione si giustificerebbe, secondo gli appellanti, con la portata generale indiretta che la presente pronuncia verrebbe a rivestire.

In proposito si osserva quanto segue.

Il presente procedimento riguarda specificamente la posizione di ANSI e di , discriminati la prima quale proprietaria della testata e la seconda quale direttrice responsabile cittadina extracomunitaria con permesso di lungo soggiorno, a seguito del rifiuto di iscrizione del periodico proprio per la cittadinanza della direttrice responsabile.

I provvedimenti che possono essere pertanto assunti, nel rispetto del disposto dell'art.28 cit., sono quelli necessari a rimuovere gli effetti dell'attività discriminatoria, tenendo conto delle specifiche posizioni dei soggetti che l'hanno subita, mentre è da escludere che la Corte, che è giudice del merito in relazione ad una controversia specifica, possa pronunciare un provvedimento volto a dare pubblicità all'interpretazione normativa prescelta, al fine di attribuire portata generale indiretta a detta



interpretazione: la funzione di indirizzo nell'interpretazione delle norme è attribuita, nel nostro sistema, alla sola Corte di Cassazione, come l'art.363 c.p.c. conferma.

Nella fattispecie *sub judice* appaiono adeguati e sufficienti a tutelare la posizione degli appellanti l'accertamento del carattere discriminatorio del provvedimento di diniego impugnato e l'ordine al Presidente del Tribunale di Torino di provvedere, nell'esercizio delle competenze di carattere amministrativo riconosciutegli dalla legge n.47/48, a registrare il periodico

, con direttore responsabile

, nel registro dei giornali e dei periodici presso il Tribunale di Torino.

Le spese dei due gradi di giudizio non sono ripetibili, perché, nella sostanza, i ricorrenti appellanti non hanno mai avuto un reale contraddittore: fin dall'istanza proposta in sede amministrativa al Presidente del Tribunale di Torino, infatti, ANSI e hanno allegato il parere del Ministero della Giustizia che riteneva abrogato il disposto dell'art.3 l.n.47/48 e legittima la richiesta di iscrizione della testata con direttrice responsabile una cittadina extracomunitaria con permesso di soggiorno di lungo periodo, mentre il rigetto del Presidente del Tribunale, confermato in sede giurisdizionale con il provvedimento qui impugnato, è stato fondato su un'interpretazione delle norme difforme da quella proposta da entrambi i contraddittori -i resistenti sono peraltro rimasti contumaci in entrambe le fasi processuali-.

PQM

La Corte d'Appello di Torino, sezione I civile, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da ANSI-Associazione Nazionale Stampa Interculturale, ASGI-Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e avverso l'ordinanza ex art.702 bis e ter c.p.c. del Tribunale di Torino, in data 12.10.2015, nei confronti del Ministero della Giustizia e del Presidente del



Tribunale di Torino,

ogni contraria istanza disattesa,

-accoglie l'appello e, in riforma dell'ordinanza del Tribunale di Torino, accertato il carattere discriminatorio del provvedimento di diniego di iscrizione impugnato, ordina al Presidente del Tribunale di Torino di provvedere, nell'esercizio delle competenze di carattere amministrativo riconosciutegli dall'art.5 della legge n.47/48, a registrare il periodico
, con direttore responsabile

, nel registro dei giornali e dei periodici presso il

Tribunale di Torino;

-spese irripetibili.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 29.11.2016

Il Consigliere Relatore
dott. Tiziana Maccarrone

Il Presidente
dott. Luigi Grimaldi

Direttore Amministrativo
RUSCAZIO dr.ssa Maria Stefania

DEPOSITATO nella Cancelleria della Corte
d'Appello di Torino li 16 GEN 2017

IL CANCELLIERE
Direttore Amministrativo
RUSCAZIO dr.ssa Maria Stefania