

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 165° - Numero 21

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 22 maggio 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

## CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

### N. 89. Sentenza 20 marzo - 16 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Erogazione, a determinate condizioni, di prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili con disabilità psicomotoria o disturbi del comportamento - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.**

— Legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 12, artt. 1, 2 e 3.

— Costituzione, art. 117, terzo comma. .... Pag. 1

### N. 90. Sentenza 10 aprile - 20 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Nuova prestazione di Assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) - Liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo della NASpI spettante al lavoratore per l'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale - Impossibilità di proseguire, per causa sopravvenuta non imputabile al lavoratore, l'attività di impresa - Instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per il quale è riconosciuta l'indennità - Obbligo, a carico del beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione ottenuta anziché nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato svolto - Irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità e del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

— Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, art. 8, comma 4.

— Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 36 e 41. .... Pag. 8

### N. 91. Sentenza 16 aprile - 20 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Pornografia minorile - Trattamento sanzionatorio per produzioni di materiale pedopornografico - Condotte di minore gravità - Possibilità di attenuare la pena in misura non eccedente i due terzi - Omessa previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza, personalità della responsabilità penale e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

— Codice penale, art. 600-ter, primo comma, numero 1).

— Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma. .... Pag. 17

### N. 92. Ordinanza 16 aprile - 21 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Incentivazione alla transizione energetica - Obbligatorietà delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale, nonché di ulteriori misure di riequilibrio e composizione per impianti e infrastrutture a gas - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di modificare le modalità di erogazione e attribuzione delle misure - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva della tutela della concorrenza e della competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

— Legge della Regione Puglia 7 novembre 2022, n. 28, art. 1, commi da 1 a 3, e 3, comma 2.

— Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo. .... Pag. 24



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 77. Ordinanza della Corte dei conti - Sezioni riunite in sede giurisdizionale del 28 marzo 2024

**Impiego pubblico – Personale regionale – Norme della Regione Toscana – Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici – Fondo salario accessorio – Previsione dell’incremento, per l’anno 2022, dell’ammontare corrispondente alla spesa per l’emolumento sostitutivo del trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nel 2016 e, in ogni caso, nel limite di cui all’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, al fine di garantire l’invarianza della spesa.**

- Legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. 1/2009), art. 4 e punti 3, 4 e 5 del Preambolo della medesima legge regionale.

**Impiego pubblico – Personale regionale – Norme della Regione Toscana – Disposizioni concernenti il trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana, rilevanti ai fini della determinazione della spesa sostenuta per tale finalità nell’anno 2016.**

- Legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), artt. 42, commi 8, 9 e 10; 43, comma 5; 44, comma 6-bis, secondo periodo; 45; 49, commi 4 e 4-ter; 51, commi 5, 6 e 6-bis; 52, comma 5; 58, comma 2 [, nel testo vigente al 2016].

Pag. 29

N. 78. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Liguria del 6 marzo 2024

**Tributi - Riscossione - Remunerazione del servizio - Imposizione a carico del debitore di un aggio percentuale pari al 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo o al 9 [8] per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, a seconda che il pagamento avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.**

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall’art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Pag. 49

N. 79. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**



- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. .....

Pag. 55

N. 80. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. .....

Pag. 82

N. 81. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**



- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. .....

Pag. 108

N. 82. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. .....

Pag. 135

N. 83. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).



- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. .....

Pag. 162

N. 84. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. .....

Pag. 188

N. 85. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche** - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).



- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. ..... Pag. 213

N. 86. Ordinanza del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2024

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*. ..... Pag. 240



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 89

*Sentenza 20 marzo - 16 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Erogazione, a determinate condizioni, di prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili con disabilità psicomotoria o disturbi del comportamento - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 12, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 12 (Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche territoriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-16 agosto 2023, depositato in cancelleria il 9 agosto 2023, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mariangela Rosato per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 9 agosto 2023 (reg. ric. n. 24 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 12 (Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche territoriali).



Le disposizioni denunciate impegnano le aziende sanitarie della Regione all'erogazione di «prestazioni odontoiatriche a invasività minore, media e maggiore», in favore di «pazienti fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento», a condizione che «il [...] periodo d'osservazione per complicanze post-intervento non sia superiore a ventiquattro ore dal termine della procedura» (art. 1). Si prevede che, per ogni azienda sanitaria, debbano essere dedicate almeno due strutture abilitate per le descritte prestazioni, da collocarsi «all'interno di ambiente protetto e corrispondente ai Punti territoriali di assistenza dotati di servizi chirurgici con relativo servizio di anestesiology» (art. 2). Ai fini predetti, è stabilito che le aziende sanitarie incrementino il monte ore delle prestazioni territoriali «nella misura massima di trentotto ore a settimana e per ogni struttura individuata» (art. 3, comma 1). Detto incremento è effettuato attraverso una riconversione della dotazione aziendale per la specialistica ambulatoriale oppure con assegnazione, attraverso deliberazione della Giunta regionale, di ore dedicate e vincolate alla branca odontoiatrica (art. 3, comma 2).

Secondo il ricorrente, le richiamate disposizioni non sarebbero conformi al principio costituzionale del «necessario coordinamento con la finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione».

In particolare, l'art. 1 introdurrebbe «un ulteriore livello di assistenza sanitaria rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni posti a carico del servizio sanitario regionale», con conseguente violazione «della disciplina relativa ai piani di rientro dal disavanzo finanziario», cui risulta sottoposta la Regione Puglia sin dall'anno 2010. Detti piani, ricorda il ricorrente, «costituiscono elementi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica» e impongono il «divieto di spese non obbligatorie».

Nel ricorso si fa notare che l'ambito dei beneficiari delle prestazioni odontoiatriche, come individuato dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 12 del 2023, «è più esteso rispetto a quanto previsto dalla normativa statale», con conseguente «maggiore spesa sanitaria non obbligatoria».

Ritiene il ricorrente che, in tema di assistenza odontoiatrica, la normativa statale - individuata dal ricorrente nelle previsioni dettate dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 241), e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) - limiti gli interventi di assistenza odontoiatrica coperti dal Servizio sanitario nazionale (SSN) ai soli programmi di tutela della salute odontoiatrica nell'età evolutiva e alla sola assistenza odontoiatrica e protesica in favore di determinate categorie di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità.

Tali condizioni sono indicate dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), «all'allegato C» (*recte*: 4C). Quest'ultimo individua, all'uopo, due specifiche tipologie di «vulnerabilità», quella «sanitaria» e quella «sociale».

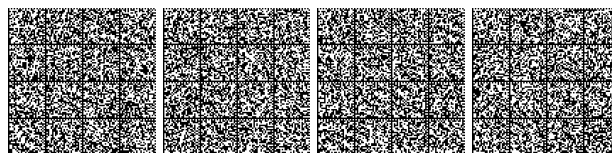
La prima è riconosciuta in capo alle persone affette da gravi patologie, le cui già precarie condizioni di salute potrebbero essere ulteriormente pregiudicate da una concomitante patologia odontoiatrica, al punto che il mancato accesso alle relative cure potrebbe metterne a repentaglio la sopravvivenza. A questa categoria di persone - precisa il ricorrente - devono essere garantite tutte le prestazioni odontoiatriche incluse nel «nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale», con la sola esclusione delle protesi e degli interventi di tipo estetico.

Coloro che, invece, sono affetti da altre patologie o condizioni alle quali sono frequentemente associate complicanze di natura odontoiatrica potrebbero accedere alle cure odontoiatriche solo se versino anche in situazione di vulnerabilità «sociale», cioè in una «condizione di svantaggio sociale (basso reddito e/o marginalità e/o esclusione sociale)».

Le disposizioni regionali impugnate si discosterebbero dal descritto quadro nazionale, anzitutto dal punto di vista soggettivo: le prestazioni de quibus verrebbero infatti estese «ad una platea di beneficiari più ampia». Osserva al riguardo il ricorrente che l'art. 1, nello stabilire il criterio di accesso alle cure odontoiatriche, non associa la condizione patologica (diversa, in tesi, da quella prevista dalla normativa statale) alla condizione di vulnerabilità sociale. E ciò, nonostante la Regione possieda «gli strumenti per definire gli indici rivelatori delle condizioni di svantaggio economico e sociale», integranti gli estremi di tale vulnerabilità.

La non conformità alla normativa nazionale, inoltre, si apprezzerrebbe anche dal punto di vista oggettivo. Le prestazioni odontoiatriche assicurate dall'art. 1 della legge pugliese sarebbero «diverse» da quelle garantite dalla norma statale di riferimento, di cui all'«allegato 4» (*recte*: 4C) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (il quale indica le seguenti: visita odontoiatrica; estrazioni dentarie; otturazioni e terapie canalari; ablazione del tartaro; applicazione di protesi rimovibili, escluso il manufatto protesico; applicazione di apparecchi ortodontici a soggetti da zero a quattordici anni con «indice IOTN [indice di necessità di trattamento ortodontico] = 4° o 5°», escluso il costo del manufatto; apicificazione a soggetti da zero a quattordici anni).

Il ricorrente, quindi, «come da costante giurisprudenza costituzionale», rimprovera alla Regione Puglia, sottoposta alla disciplina del piano di rientro dai disavanzi della spesa sanitaria, di introdurre nuovi ed ulteriori livelli di assistenza mediante l'utilizzo di risorse proprie o di risorse «afferenti alla quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale»; il tutto, con l'ulteriore criticità relativa all'«adeguata copertura della spesa pubblica», in quanto l'impiego delle risorse per prestazioni non essenziali verrebbe, corrispondentemente, a ridurre le risorse per le prestazioni essenziali.



L'illegittimità costituzionale da cui sarebbe affetto l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 12 del 2023 vizierebbe, in via derivata, anche i successivi artt. 2 e 3, in quanto attuativi.

2.- Con atto depositato il 22 settembre 2023, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, depositando documenti e concludendo per l'inammissibilità e/o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Sotto il primo profilo, la Regione evidenzia l'«erroneità» del richiamo operato dal ricorrente ai parametri legislativi interposti che si assumono violati.

Si fa notare nell'atto di costituzione che l'Allegato 4C al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, evocato dal ricorso (sia pure con l'erronea numerazione di «allegato 4»), «ad oggi, non è vigente»: infatti, la sua entrata in vigore è stata subordinata alla conclusione del procedimento finalizzato all'emanazione del decreto ministeriale recante la definizione delle tariffe massime per le prestazioni sanitarie (decreto che, al momento, si troverebbe ancora «in fase preparatoria»). Pertanto, a legislazione vigente, precisa la Regione, la norma in materia di assistenza odontoiatrica sarebbe da ricondurre al d.P.C.m. 29 novembre 2001, il quale, a propria volta, rimanda al decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 (Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe). Quest'ultimo stabilisce che l'assistenza odontoiatrica essenziale deve essere erogata in favore di soggetti in condizioni di vulnerabilità sociale ovvero sanitaria, «non prevedendo ulteriori criteri restrittivi».

La resistente aggiunge che la materia risulta regolamentata dal successivo decreto del Ministro della salute 9 dicembre 2015 (Condizioni di erogabilità e indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale), del quale la legge regionale impugnata rappresenterebbe «diretta emanazione ed attuazione». Tale fonte - precisa la Regione - stabilisce le misure di controllo delle condizioni di erogabilità e contiene le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, con oneri a carico del SSN.

In tale quadro, la legge pugliese impugnata troverebbe il proprio ambito di applicazione nel criterio della «vulnerabilità sanitaria» declinato dal d.m. 9 dicembre 2015, secondo l'accezione cosiddetta «discendente», in base alla quale le prestazioni de quibus devono essere garantite «almeno ai cittadini affetti da gravi patologie, le cui condizioni di salute possano essere gravemente pregiudicate da una patologia odontoiatrica concomitante» (Allegato 3). In tale ultima categoria, fa notare la Regione, rientrerebbero proprio i «pazienti fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento», individuati dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 12 del 2023 come destinatari delle prestazioni garantite. Di conseguenza, il legislatore pugliese non avrebbe affatto ampliato la platea dei beneficiari.

Né esso avrebbe inciso sulla tipologia delle prestazioni odontoiatriche erogabili, con riferimento, cioè, a quelle ad «invasività minore, media e maggiore», come definite dal regolamento regionale 31 marzo 2020, n. 5 (Attuazione della L.R. n. 9/2017 e ss.mm.ii. Individuazione delle prestazioni erogabili negli studi e negli ambulatori odontoiatrici e definizione dei requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici). La legge pugliese avrebbe inteso indicare solo le strutture chiamate ad erogare le prestazioni in oggetto (art. 2) e le relative modalità di erogazione (art. 3). Risulterebbero in tal modo coinvolte solo «strutture pubbliche territoriali», senza quindi alcun costo aggiuntivo. La finalità perseguita dal legislatore regionale, in definitiva, sarebbe solo quella di programmare e di garantire l'erogazione di prestazioni odontoiatriche già comprese nei livelli essenziali di assistenza (LEA) in favore di determinati pazienti fragili i quali, altrimenti, «dovrebbero ricorrere a ricoveri inappropriati con trattamento di sedazione, essendo affetti da disabilità psicomotoria o da disturbi del comportamento».

La Regione solleva poi un'eccezione di inammissibilità relativamente alla impugnativa degli artt. 2 e 3 della legge reg. Puglia n. 12 del 2023 per «genericità, mancanza di specificazione ed indeterminatezza». Il ricorrente, infatti, non avrebbe dimostrato «in che modo l'impugnata L.R. n. 12/2023 sia suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal Piano di rientro», non fornendo la dimostrazione, «in termini pratici e concreti», del sospettato vizio di illegittimità costituzionale.

Ancora, la resistente osserva che la legge regionale impugnata «non comporta ulteriori oneri e non prevede l'utilizzo di risorse proprie», tanto è vero che essa «è neutra sotto il profilo finanziario e non reca alcuna previsione di variazioni di bilancio», come peraltro «precisato nell'atto di refertazione che ha condotto all'approvazione della norma».

Infine, la resistente invoca il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, «come enucleato» da questa Corte nella sentenza n. 242 del 2022, «con riferimento alla specifica circostanza della ritardata definizione dell'*iter* relativo alla decretazione ministeriale necessaria per la vigenza dell'Allegato 4C al DPCM 17/01/2017 [*recte*: 12 gennaio 2017]». In tale prospettiva, richiamando le affermazioni di questa Corte, la resistente precisa che il tempo trascorso per il mancato e/o ritardato aggiornamento dei LEA «determina la compromissione del diritto alla salute in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale», senza che ciò possa giustificarsi in ragione della necessità di completare il relativo *iter*, «poiché il mero trascorrere del tempo si traduce nell'obsolescenza dell'assistenza sanitaria».



Con successiva memoria, depositata il 30 gennaio 2024, la Regione Puglia ha ribadito i propri argomenti difensivi, insistendo per il rigetto, o per la declaratoria di inammissibilità, delle questioni di legittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. Puglia n. 12 del 2023, deducendo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le disposizioni oggetto di impugnativa prescrivono alle aziende sanitarie regionali di erogare «prestazioni odontoiatriche a invasività minore, media e maggiore, per pazienti fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento, il cui periodo d'osservazione per complicanze post-intervento non sia superiore a ventiquattro ore dal termine della procedura» (art. 1). Le strutture abilitate per le suddette prestazioni «non possono essere inferiori a due per ogni azienda sanitaria, collocate all'interno di ambiente protetto e corrispondente ai Punti territoriali di assistenza dotati di servizi chirurgici con relativo servizio di anesthesiologia» (art. 2). Per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1, si stabilisce che «le aziende sanitarie incrementano il monte ore delle prestazioni territoriali nella misura massima di trentotto ore a settimana e per ogni struttura individuata» (art. 3, comma 1), sulla base di «una riconversione della dotazione aziendale per la specialistica ambulatoriale oppure con assegnazione, attraverso deliberazione della Giunta regionale, di ore dedicate e vincolate alla branca odontoiatrica» (art. 3, comma 2).

A giudizio del ricorrente, in tal modo verrebbero introdotte, a carico del Servizio sanitario regionale, prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza fissati dalle norme statali: e ciò, sia sotto il profilo soggettivo, in quanto ne risulterebbe ampliata la platea dei beneficiari, sia dal punto di vista oggettivo, avuto riguardo alla tipologia delle prestazioni garantite (le quali non avrebbero esatta corrispondenza con quelle che, secondo la disciplina statale, rientrano nei *LEA*).

Al riguardo, nel ricorso si richiama la «normativa nazionale in tema di assistenza odontoiatrica», che sarebbe da rinvenire nelle previsioni del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che hanno definito i livelli essenziali di assistenza (sono citati i d.P.C.m. 29 novembre 2001 e 12 gennaio 2017, e relativi Allegati).

A giudizio del ricorrente, la Regione Puglia andrebbe dunque incontro a «una maggiore spesa sanitaria non obbligatoria», con conseguente superamento dei limiti - cui la stessa Regione è sottoposta sin dal 2010 - discendenti dalle previsioni statali sul rientro dal deficit sanitario, che impongono alle regioni coinvolte di porre in essere solo interventi volti al recupero del disavanzo.

2.- È opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'ambito delle prestazioni odontoiatriche che ricadono nei *LEA* è circoscritto, dalla legislazione statale, ai «programmi di tutela della salute odontoiatrica nell'età evolutiva» e all'«assistenza, odontoiatrica e protesica a determinate categorie di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità» (art. 9, comma 5, lettera c, del d.lgs. n. 502 del 1992). Al di fuori di tali confini, per esplicita previsione dell'art. 9, comma 4, lettera a), del medesimo decreto, vengono infatti in rilievo «prestazioni aggiuntive, non comprese nei livelli essenziali ed uniformi di assistenza», che possono trovare soddisfazione con i fondi integrativi del SSN.

La descritta delimitazione non ha, inizialmente, trovato adeguata precisazione nelle norme secondarie che hanno definito le prestazioni rientranti nei *LEA*. Infatti, il d.P.C.m. 29 novembre 2001, nell'indicare le prestazioni di specialistica ambulatoriale comprese negli stessi *LEA* (Allegato 2B, lettera a, «assistenza odontoiatrica»), ha operato un mero richiamo «alle fasce di utenti e alle condizioni indicate al comma 5 art. 9 del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni».

La più precisa definizione del concetto di «particolare vulnerabilità», e una dettagliata indicazione della tipologia di prestazioni odontoiatriche comprese nei *LEA*, si devono al successivo d.m. 9 dicembre 2015, adottato ai sensi dell'art. 9-*quater* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2015, n. 125. L'Allegato 3 di tale decreto ha dettato i «[c]riteri per la definizione delle condizioni di erogabilità delle prestazioni odontoiatriche», e le sue previsioni sono poi state trasfuse nell'Allegato 4C al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (che il ricorso, con mero errore materiale, indica come «allegato 4» o come «allegato C»), con il quale sono stati aggiornati i *LEA*.



Quest'ultimo Allegato, al pari del precedente, è dedicato proprio alle prestazioni odontoiatriche di specialistica ambulatoriale ed è infatti, come l'altro, intitolato «Criteri per la definizione delle condizioni di erogabilità delle prestazioni odontoiatriche». Esso è entrato in vigore, sostituendo il precedente, in data 4 agosto 2023, in base a quanto stabilito dalla norma transitoria di cui all'art. 64, comma 2, dello stesso d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che ne subordinava la vigenza alla pubblicazione del decreto ministeriale chiamato a ridefinire le tariffe massime delle prestazioni. Il decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica), per l'appunto, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 agosto 2023.

Allo stato, pertanto, l'Allegato 4C al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 rappresenta il parametro nazionale di riferimento per stabilire quali prestazioni di assistenza odontoiatrica, e in favore di quali soggetti, siano ricomprese nei LEA. Esso, per quanto qui rileva, declina la condizione soggettiva di «particolare vulnerabilità» secondo i profili della cosiddetta «vulnerabilità sanitaria», riferita a «condizioni di tipo sanitario che rendono indispensabili o necessarie le cure odontoiatriche», e della «vulnerabilità sociale», che consente l'accesso alle prestazioni a coloro che si trovino in «condizioni di svantaggio sociale ed economico (correlate di norma al basso reddito e/o a condizioni di marginalità e/o esclusione sociale) che impediscono l'accesso alle cure odontoiatriche a pagamento per gli elevati costi presenti nelle strutture private».

Più precisamente, il requisito della vulnerabilità sanitaria viene definito, nell'Allegato 4C, sulla scorta di due differenti criteri, denominati, l'uno, «criterio “ascendente”» (che «prende in considerazione le malattie e le condizioni alle quali sono frequentemente o sempre associate complicanze di natura odontoiatrica») e, l'altro, «criterio “discendente”» (che «prende in considerazione le malattie e le condizioni nelle quali le condizioni di salute potrebbero risultare aggravate o pregiudicate da patologie odontoiatriche concomitanti»).

Per ciascuno dei due aspetti soggettivi di vulnerabilità, sanitaria e sociale, inoltre, l'Allegato 4C, al paragrafo 3, individua la tipologia delle prestazioni odontoiatriche che devono considerarsi comprese nei LEA. Nel primo caso, l'Allegato rinvia alle prestazioni «riportate nell'allegato 4» (che reca il cosiddetto nomenclatore) purché esse siano ivi associate alla «condizione di erogabilità “vulnerabilità sanitaria”»; ciò, tuttavia, con l'ulteriore precisazione secondo cui, «[d]ate le premesse e la gravità delle patologie stesse, ai soggetti così definiti in condizioni di vulnerabilità sanitaria, devono essere garantite tutte le prestazioni odontoiatriche incluse nel nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale, con l'esclusione dei manufatti protesici e degli interventi di tipo estetico». Nel secondo caso, e quindi per i soggetti in condizione di vulnerabilità sociale, l'Allegato 4C rinvia alle prestazioni «riportate nell'allegato 1, cui è associata la condizione di erogabilità “vulnerabilità sociale”», con la precisazione che devono essere almeno garantite talune specifiche prestazioni che vengono elencate, con apposita numerazione, alla fine del paragrafo 3 (pagina quarta).

Quanto al panorama normativo che si rinviene nella Regione Puglia, occorre considerare che le prestazioni odontoiatriche hanno ricevuto specifica disciplina, da ultimo, con il regolamento regionale n. 5 del 2020, adottato in attuazione della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private). Esso ha individuato, in particolare, le prestazioni erogabili negli studi odontoiatrici e nelle strutture di specialistica ambulatoriale odontoiatrica, insieme ai requisiti richiesti ai fini del rilascio delle relative autorizzazioni all'esercizio, a seconda della tipologia di struttura. Inoltre, per quanto in questa sede rileva, tale regolamento regionale ha introdotto dettagliati criteri per ripartire le prestazioni a seconda della loro «minore, media e maggiore invasività» (art. 4, comma 2) e ha operato una classificazione delle strutture e degli studi odontoiatrici che, previa autorizzazione, possono erogarle (art. 6). Gli Allegati 1A, 2A e 3A del regolamento recano appositi elenchi delle prestazioni odontoiatriche, distinguendo specificamente quelle a bassa, media e alta invasività.

In tale contesto si inserisce la legge regionale oggetto delle presenti questioni, con la quale la Regione Puglia ha inteso garantire alcune specifiche prestazioni odontoiatriche (quelle, per l'appunto, «a invasività minore, media e maggiore, [...] il cui periodo d'osservazione per complicanze post-intervento non sia superiore a ventiquattro ore dal termine della procedura») in favore di una determinata categoria di beneficiari, individuati nei «pazienti fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento».

Entrambi gli aspetti - sia quello oggettivo, che si riferisce alla tipologia di prestazioni garantite, sia quello soggettivo, che ne individua i beneficiari - sono sottoposti a censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, che li contesta sotto il profilo dell'indebito ampliamento dei LEA: operazione che, come rimarca il ricorrente, non sarebbe consentita alla Regione Puglia, in quanto sottoposta ai vincoli del piano di rientro dai disavanzi della spesa sanitaria.

3.- Tanto premesso, deve anzitutto essere esaminata l'eccezione di inammissibilità delle questioni promosse, sollevata dalla Regione Puglia relativamente alla impugnazione degli artt. 2 e 3 della legge pugliese. Viene lamentata l'eccessiva genericità delle censure, le quali non avrebbero dimostrato «in che modo l'impugnata L.R. n. 12/2023 sia suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal Piano di rientro».



L'eccezione non è meritevole di accoglimento.

L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 12 del 2023, ai fini dell'erogazione delle prestazioni odontoiatriche che formano oggetto di disciplina, introduce, come già riferito, una corrispondente riorganizzazione dei servizi sanitari, stabilendo la presenza di almeno due strutture abilitate per ogni azienda sanitaria che siano dotate di precise caratteristiche. L'art. 3 incide sui conseguenti costi del personale, in quanto, per far fronte alle nuove prestazioni, impone un incremento del monte ore, fissandone la misura massima e le modalità di realizzazione.

A fronte di siffatte previsioni, il pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di risparmio, nella prospettazione del ricorrente, deve considerarsi in re ipsa, essendo coinvolte «due macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario» (così, da ultimo, sentenza n. 134 del 2023, punto 8.2. del Considerato in diritto, proprio con riguardo ad un'analogha situazione di riorganizzazione sanitaria nella Regione Puglia).

4.- Le questioni sono inammissibili.

4.1.- Anzitutto, per quanto riguarda il profilo soggettivo che viene coinvolto dalle censure del ricorrente nella parte in cui esse lamentano l'ampliamento, che sarebbe stato operato con l'art. 1, della platea dei beneficiari delle prestazioni odontoiatriche rispetto alle corrispondenti previsioni statali sui LEA, il ricorso è carente nell'illustrazione del presupposto interpretativo che dovrebbe sorreggerlo.

4.1.1.- La tesi del ricorrente è che la legge pugliese, laddove indica come beneficiari i «pazienti fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento» (art. 1), avrebbe individuato patologie diverse e ulteriori rispetto a quelle che, in base alla fonte statale di riferimento (costituita dall'Allegato 4C al d.P.C.m. 12 gennaio 2017), selezionano i soggetti beneficiari delle prestazioni odontoiatriche; e ciò avrebbe fatto senza associare tali patologie alla condizione di «vulnerabilità sociale».

In proposito, si evidenzia nel ricorso che, in base al menzionato Allegato 4C, l'accesso alle prestazioni odontoiatriche è garantito sulla base del criterio della «vulnerabilità sanitaria» nei casi in cui si tratti «almeno» di «cittadini affetti da gravi patologie, le cui condizioni di salute possano essere gravemente pregiudicate da una patologia odontoiatrica concomitante (criterio “discendente”», al punto che il mancato accesso alle cure odontoiatriche possa mettere a repentaglio la prognosi “quoad vitam” del soggetto».

In tale ottica, secondo il testo normativo statale di cui si tratta, sono individuabili «almeno le seguenti condizioni: 1. pazienti in attesa di trapianto e post-trapianto (escluso il trapianto di cornea); 2. pazienti con stati di immunodeficienza grave; 3. pazienti con cardiopatie congenite cianogene; 4. pazienti con patologie oncologiche ed ematologiche in età evolutiva e adulta in trattamento con radioterapia o chemioterapia o comunque a rischio di severe complicanze infettive; 5. pazienti con emofilia grave o altre gravi patologie dell'emocoagulazione congenite, acquisite o iatrogene». Rimarca altresì il ricorrente che, per i pazienti affetti da altre patologie, o da altre condizioni cui possono associarsi complicanze di natura odontoiatrica, l'accesso alle prestazioni è comunque consentito, sempre in base alle previsioni dell'Allegato 4C, ma solo allorché tali ulteriori patologie risultino associate alla condizione della «vulnerabilità sociale»: condizione che, invece, la legge pugliese impugnata avrebbe disatteso.

4.1.2.- Tale ricostruzione della normativa statale rilevante è affetta da omissioni che ridondano in una non adeguata motivazione del vizio di legittimità costituzionale dedotto.

Il ricorrente, invero, parte dall'implicito presupposto secondo cui l'elenco degli stati patologici pregressi, che abilitano i pazienti che ne sono portatori alla fruizione delle prestazioni odontoiatriche in base alla sola condizione della «vulnerabilità sanitaria» (terza pagina dell'Allegato 4C al d.P.C.m. 12 gennaio 2017), configuri un catalogo chiuso, dinnanzi al quale, cioè, le regioni non potrebbero attribuire rilevanza ad ulteriori stati pregressi in mancanza del concorrente requisito della vulnerabilità sociale. Sulla base di tale dato di partenza, lo Stato sostiene l'illegittimità costituzionale della legge pugliese poiché, rispetto a quelle elencate dal citato Allegato, avrebbe selezionato altre e distinte patologie (disabilità psicomotoria e disturbi del comportamento), ponendole come requisito sufficiente per l'accesso alle cure odontoiatriche.

Tale presupposto interpretativo, tuttavia, non risulta argomentato. Alla luce della formulazione della normativa statale interposta, che si caratterizza per un elevato livello di tecnicismo, l'affermazione della natura tassativa dell'elenco in esame avrebbe richiesto un'adeguata illustrazione.

Detta normativa si iscrive nella logica che mira all'individuazione dei LEA e che, come tale, è volta a delimitare rigorosamente la spesa sanitaria per quelle regioni, come la Puglia, che si trovano sottoposte al piano di rientro.

Tuttavia, lo stesso Allegato 4C, laddove declina il criterio della vulnerabilità sanitaria cosiddetto “discendente”, conferisce generale rilevanza alle «malattie e [...] condizioni nelle quali le condizioni di salute potrebbero risultare aggravate o pregiudicate da patologie odontoiatriche concomitanti». Sicché il successivo elenco delle patologie pregresse, anche alla stregua dell'impiego ripetuto dell'avverbio «almeno» che lo caratterizza, è apparso alla Regione resi-



stente acquisire una più aperta connotazione, e ciò in funzione dell'obiettivo di curare, o di non far aggravare, lo stato pregresso. Più in particolare, la Regione Puglia ha sottolineato che i pazienti «fragili con disabilità psicomotoria o con disturbi del comportamento» sarebbero da ricomprendere nella categoria dei soggetti «affetti da gravi patologie, le cui condizioni di salute possono essere gravemente pregiudicate da una patologia odontoiatrica concomitante», categoria cui il richiamato Allegato 4C garantisce l'accesso alle prestazioni odontoiatriche.

In tale quadro, il ricorrente si è limitato ad affermare, in modo assertivo, il carattere tassativo del catalogo degli stati patologici preesistenti di cui all'Allegato 4C, senza illustrare adeguatamente le ragioni per le quali il legislatore regionale, nel dare attuazione ai LEA quanto all'accesso alle cure odontoiatriche, non avrebbe dovuto conferire rilievo ai pregressi stati patologici presi in considerazione.

4.1.3.- Per costante orientamento di questa Corte, «non basta l'indicazione delle norme da raffrontare per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2020 e n. 212 del 2018). In particolare, quanto ai giudizi in via principale, nei quali l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini addirittura più stringenti che nei giudizi incidentali (tra le tante, sentenze n. 68 del 2024, n. 125 del 2023, n. 135 e n. 71 del 2022), questa Corte afferma costantemente che «il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un'argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa» (sentenza n. 112 del 2023). Onere che, per quanto sopra detto, nel presente giudizio non è stato assolto dal ricorrente.

4.2.- Analoghi rilievi di inammissibilità devono svolgersi in relazione alle censure riferite al profilo oggettivo delle questioni promosse, relativo alla tipologia di prestazioni odontoiatriche che vengono fatte rientrare nei LEA.

Nel ricorso si sostiene che le prestazioni ammesse dalla legge reg. Puglia n. 12 del 2023 - e cioè quelle «a invasività minore, media e maggiore [...] il cui periodo d'osservazione per complicanze post-intervento non sia superiore a ventiquattro ore dal termine della procedura» (art. 1) - fuoriescono dai livelli essenziali di assistenza riservati, dall'Allegato 4C, ai soggetti vulnerabili. Nel sostenere l'assunto, il ricorrente pone a raffronto la previsione pugliese - che, come già visto, si riferisce a soggetti già affetti da particolari patologie (disabilità psicomotoria e disturbi del comportamento) - con l'elenco delle prestazioni odontoiatriche che si rinviene alla fine della quarta pagina dell'Allegato 4C, il quale enumera sette specifiche prestazioni mediche che devono essere garantite ai soggetti in condizione di vulnerabilità sociale.

4.2.1.- Il confronto così impostato, tuttavia, non può considerarsi idoneo a sorreggere le dedotte censure. L'elenco richiamato dal ricorrente si riferisce, invero, alla sola situazione dei pazienti che si trovino in condizioni di vulnerabilità sociale, e non anche alla diversa cornice, presa in considerazione dalla legge pugliese impugnata, di pazienti che presentino bisogni correlati alla vulnerabilità sanitaria. Per questi ultimi, lo stesso Allegato 4C, al paragrafo 3, nella sezione specificamente dedicata proprio alla «vulnerabilità sanitaria», individua un diverso gruppo di prestazioni odontoiatriche, cioè quelle «incluse nel nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale, con l'esclusione dei manufatti protesici e degli interventi di tipo estetico» (nomenclatore riportato nell'Allegato 4 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017).

Il parametro di raffronto impiegato dal ricorrente, pertanto, si palesa non conferente rispetto alla situazione (pazienti in specifiche condizioni di vulnerabilità sanitaria) che avrebbe dovuto essere indagata. Un corretto confronto avrebbe dovuto considerare, da un lato, la specifica tipologia di prestazioni assicurate dalla disposizione regionale impugnata e, dall'altro lato, le prestazioni che, secondo le indicazioni dell'Allegato 4C, si rinvenivano nel nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale. In tale contesto, il ricorrente avrebbe dovuto chiarire le ragioni per le quali le prime (pur definite sulla base di una nozione ampia e generale, che valorizza le sole condizioni di «invasività» e la connessa durata del periodo di osservazione per complicanze post-intervento) non potrebbero ritenersi ricomprese tra le seconde (che sono, invece, caratterizzate da un elenco a voci specifiche, come riportate nel richiamato Allegato 4 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017).

4.2.2.- Va, al riguardo, ancora richiamata la giurisprudenza di questa Corte, che ha ripetutamente precisato che il ricorso avverso una norma regionale, recante pregiudizio alle attribuzioni statali, deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il vulnus lamentato. Quando - come nel caso di specie - il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate, è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2022 e n. 232 del 2019): ciò che, nella specie, non è avvenuto.

5.- L'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 12 del 2023 comporta l'inammissibilità anche di quelle relative agli artt. 2 e 3 della stessa legge, che sono meramente attuativi del disposto del predetto art. 1.

6.- Per le esposte ragioni, tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse devono essere dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 12 (Prestazioni odontoiatriche per pazienti fragili erogate in strutture pubbliche territoriali), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240089

N. 90

*Sentenza 10 aprile - 20 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Nuova prestazione di Assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) - Liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo della NASpI spettante al lavoratore per l'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale - Impossibilità di proseguire, per causa sopravvenuta non imputabile al lavoratore, l'attività di impresa - Instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per il quale è riconosciuta l'indennità - Obbligo, a carico del beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione ottenuta anziché nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato svolto - Irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità e del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

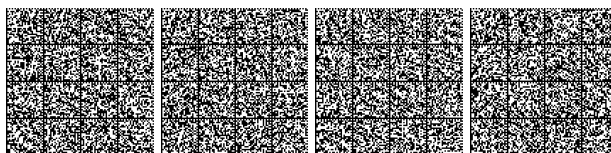
- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, art. 8, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 36 e 41.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra M. Z. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 6 dicembre 2022, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Mauro Sferrazza e Massimo Boccia Neri per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 aprile 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 dicembre 2022 (r. o. n. 131 del 2023), il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, 36 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui prevede, senza possibilità di valutare il caso concreto, l'obbligo di restituire l'intera anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (d'ora in avanti: NASpI) se il beneficiario stipuli un contratto di lavoro subordinato entro il termine di scadenza del periodo per cui l'indennità è riconosciuta.

1.1.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che, a seguito dell'interruzione del rapporto di lavoro in ragione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo e del conseguente stato di disoccupazione involontaria, il lavoratore aveva domandato la liquidazione anticipata dell'indennità NASpI, a lui spettante fino al 28 maggio 2021, al fine di intraprendere l'attività imprenditoriale di esercizio commerciale (un *bar*). La domanda veniva accolta, in data 23 settembre 2019, e gli importi, che sarebbero spettati con cadenza mensile, gli venivano versati in una unica soluzione.

Il rimettente riferisce, altresì, che nel giudizio *a quo* il ricorrente ha prodotto la dichiarazione dei redditi per l'anno 2019 e per l'anno 2020, e che da quest'ultima era risultata la mancanza di redditi conseguente alla chiusura del bar stabilita dalla decretazione d'urgenza a causa della pandemia da COVID-19 esplosa nell'anno 2020. Per tale ragione il ricorrente aveva deciso di non proseguire l'attività di impresa e iniziato, in data 15 febbraio 2021, un nuovo rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. L'azienda era stata ceduta in data 30 aprile 2021, per un corrispettivo molto inferiore a quello pagato inizialmente per rilevarla (quasi un decimo del prezzo di acquisto).

Avendo il lavoratore costituito il rapporto di lavoro subordinato (il 15 febbraio 2021) prima che spirasse il termine coperto dalla NASpI (28 maggio 2021), l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con missiva del 5 ottobre 2021, gli chiedeva la restituzione dell'intero importo erogato a titolo di anticipata liquidazione della NASpI, pari a 19.796,90 euro.

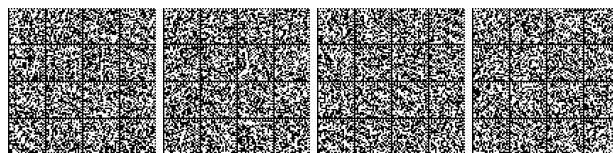
Il lavoratore, pertanto, proponeva opposizione avverso tale richiesta chiedendo l'accertamento della non debenza dell'asserito indebito, oggetto della ripetizione pretesa dall'Istituto.

L'INPS si costituiva affermando che la propria pretesa era fondata sull'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015.

Su sollecitazione della parte ricorrente il rimettente ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale della disposizione indicata.

1.2.- In punto di rilevanza, nell'ordinanza si dà atto che - avendo il ricorrente ottenuto l'anticipazione dell'intero trattamento NASpI, nella sussistenza dei requisiti di legge, quali la cessazione involontaria del rapporto di lavoro e la relativa pregressa contribuzione - la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato durante il periodo al quale si riferisce la NASpI comporta l'obbligo restitutorio dell'intera somma percepita in ragione della testuale applicazione dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015.

Infatti, l'inizio del rapporto di lavoro si colloca al 15 febbraio 2021, ovvero nel periodo coperto dall'indennità di disoccupazione, la cui spettanza si sarebbe protratta fino al 28 maggio 2021.



Pertanto, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione, verrebbe meno il fondamento della pretesa restitutoria vantata dall'INPS. Da ciò, la rilevanza delle questioni sollevate.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente dà atto che questa Corte, con sentenza n. 194 del 2021, ha già scrutinato la disposizione censurata dichiarando non fondata la relativa questione, che, però, avrebbe riguardato un caso non assimilabile a quello in esame.

In particolare, nel caso già esaminato, il lavoratore aveva costituito un rapporto di lavoro subordinato, sia pure per la durata di pochi giorni, in costanza dello svolgimento dell'attività di impresa.

Pertanto, i principi affermati nella predetta sentenza non sarebbero applicabili al caso in esame, in quanto il ricorrente ha effettivamente intrapreso e poi svolto un'attività imprenditoriale (un esercizio commerciale di ristoro), sopportando anche notevoli costi per rilevare un'azienda, salvo doversi poi rinunciare di fronte ad un evento assolutamente imprevedibile quale è stata l'emergenza pandemica.

Ad avviso del rimettente, la disposizione oggetto di censura si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, per un duplice aspetto; da un lato, nei casi di impossibilità sopravvenuta dello svolgimento dell'attività di impresa, la disposizione censurata evidenzerebbe una incoerenza tra l'integrale restituzione dell'indennità percepita e l'effettivo svolgimento dell'attività di impresa; ed analoga incoerenza sussisterebbe sotto il profilo della sproporzione degli effetti.

In particolare, il rimettente evidenzia che nella fattispecie il ricorrente ha acquistato l'attività commerciale da un terzo per un costo pari a quarantacinquemila euro, somma superiore all'importo anticipato dall'INPS; l'attività, poi, è stata esercitata per oltre un anno tra il 2019 e il 2021, ma la pandemia per COVID-19, manifestatasi all'inizio del 2020, ha inciso negativamente sulla redditività degli esercizi pubblici; ciò era dimostrato, nella specie, dalla mancanza di reddito per l'anno 2020 (essendo stato documentato che i ricavi sono stati pari a 4.414 euro, e dunque superati dai costi). La costituzione del rapporto di lavoro subordinato tre mesi prima della scadenza del periodo di NASpI si giustificava con l'esigenza del ricorrente di procurarsi un reddito per elementari esigenze di sussistenza.

Osserva il rimettente che l'integrale restituzione dell'indennità percepita non può trovare ragionevole giustificazione nella finalità antielusiva quando sia dimostrato, come nel caso di specie, che l'attività imprenditoriale è stata iniziata e proseguita anche con l'impiego di capitali rilevanti, per poi interrompersi a seguito di un evento imprevedibile, nella specie la pandemia legata alla diffusione del COVID-19, che ha obbligato i titolari di esercizi commerciali alla chiusura degli stessi per periodi non trascurabili.

Quanto all'assenza di proporzionalità della reazione legislativa, il rimettente evidenzia che nella sentenza n. 194 del 2021 questa Corte ha sì evidenziato come la scelta del legislatore «fosse stata esercitata in modo non manifestamente irragionevole», precisando altresì che «sarebbe possibile ipotizzare criteri alternativi, connotati, da una qualche flessibilità».

In definitiva - secondo il giudice *a quo* - la restituzione integrale dell'anticipata liquidazione della NASpI rappresenterebbe una conseguenza irragionevole nella sua rigidità, che non lascia né all'INPS né al giudice alcun margine di valutazione in relazione al caso concreto.

Con specifico riferimento alla fattispecie in esame, il rimettente afferma che la disposizione censurata, nel prevedere l'integrale restituzione della somma anticipata sarebbe comunque irragionevole, in quanto l'importo anticipato è stato interamente utilizzato al fine di acquistare l'attività economica, con la conseguenza che la restituzione integrale risulterebbe eccessivamente gravosa, anche alla luce delle perdite già subite dal ricorrente, il quale ha venduto l'attività per un prezzo molto inferiore a quello di acquisto. Inoltre, la sproporzione emergerebbe anche dalla considerazione della brevità del periodo del rapporto di lavoro subordinato, ricadente in quello della NASpI (soli tre mesi dalla sua scadenza).

Sussisterebbe anche la violazione dell'art. 4, primo comma, Cost., che tutela il diritto al lavoro nelle sue declinazioni di lavoro dipendente (art. 36 Cost.) e di lavoro autonomo (art. 41 Cost.).

Al riguardo, il rimettente osserva che la disposizione censurata impedisce per i percettori dell'indennità anticipata, la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato per tutto il periodo in cui viene corrisposta la NASpI, a pena della restituzione integrale dell'importo ricevuto. Si tratta, a suo giudizio, di una inammissibile deroga all'art. 4, primo comma, Cost. che riconosce in generale il diritto al lavoro.

Sussisterebbe, altresì, il contrasto con l'art. 36 Cost., in quanto per effetto della disposizione in esame, il soggetto percettore dell'indennità anticipata si troverebbe davanti alla scelta di rinunciare allo svolgimento di attività retribuita al fine di evitare di restituire l'importo ricevuto, privandosi del reddito necessario per la sua sussistenza.

Infine, vi sarebbe il contrasto con l'art. 41 Cost., in relazione al principio della libera imprenditorialità che va riconosciuta anche ai soggetti percettori della NASpI anticipata.



In conclusione, secondo il rimettente, l'incidenza della emergenza pandemica sulla concreta possibilità di proseguire l'attività imprenditoriale costituisce un argomento che richiede un nuovo intervento di questa Corte sulla disposizione censurata, nella parte in cui prevede l'obbligo di integrale restituzione dell'importo anticipato, senza criteri di flessibilità che permettano di adeguare la decisione al caso concreto.

2.- Con atto depositato il 30 ottobre 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

2.1.- L'Avvocatura, in primo luogo, eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto l'ordinanza di rimessione mirerebbe a introdurre un precetto vago, non connotato da precisione e tassatività, che imporrebbe all'INPS una valutazione estremamente discrezionale circa la dimostrazione, da parte del beneficiario della prestazione, tanto della reale iniziativa e prosecuzione dell'attività economica, quanto dei motivi che abbiano eventualmente condotto alla chiusura dell'esercizio.

In particolare, la difesa statale evidenzia che la decisione in ordine all'an e al quantum della restituzione dell'anticipazione erogata sarebbe subordinata al riscontro di fattori eccezionali, identificati dalle nozioni di impossibilità sopravvenuta e di evento imprevedibile, così come indicato nell'ordinanza di rimessione.

A tal riguardo, richiamando la citata sentenza n. 194 del 2021, la difesa statale afferma che il temporaneo vincolo in costanza di svolgimento dell'attività imprenditoriale, per la quale è stata corrisposta l'anticipazione, non impedirebbe al lavoratore di svolgere anche altre attività di lavoro autonomo.

Nel merito, l'Avvocatura afferma che, in riferimento alla violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost., la questione è già stata ritenuta non fondata nella richiamata sentenza n. 194 del 2021.

Nello specifico, deduce che l'eventuale necessitata cessazione dell'attività imprenditoriale rientra nell'ambito del normale rischio di impresa che grava su ogni imprenditore.

La difesa statale osserva poi che, proprio per far fronte all'emergenza pandemica, il legislatore ha previsto misure a sostegno di tutti i lavoratori danneggiati da tale evento eccezionale e in situazione di debolezza economica, come tali meritevoli di tutela (lavoratori autonomi, collaboratori coordinati e continuativi, artigiani, commercianti e professionisti).

Si tratta degli interventi di cui agli artt. 27, 28, 44 e 44-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27; agli artt. 78 e 84 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77; e, inoltre, di cui agli artt. 9 e 13 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 13 ottobre 2020, n. 126, e di cui all'art. 15 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176.

Con specifico riferimento alle attività imprenditoriali, rilevano, poi, i contributi a fondo perduto previsti dall'art. 25 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e dall'art. 1 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Ad avviso della difesa statale, gli effetti negativi derivati dalla pandemia non possono configurarsi come eventi di forza maggiore idonei a liberare i soggetti dalle obbligazioni restitutorie sorte nell'ambito di rapporti giuridici ordinari.

Infine, l'Avvocatura evidenzia la non fondatezza anche delle censure riferite alla violazione dell'art. 4, primo comma, Cost., in quanto la norma non prevede alcun divieto di assumere un rapporto di lavoro subordinato, ma prevede solo l'obbligo di restituire l'incentivo erogato per intraprendere l'attività di lavoro autonomo.

La disposizione censurata sarebbe coerente anche con gli artt. 36 e 41 Cost., dal momento che la *ratio* ad essa sottesa è conforme alle politiche di contrasto della disoccupazione e di incremento dell'occupazione, come affermato nella sentenza n. 194 del 2021.

3.- Con atto depositato il 27 ottobre 2023, l'INPS si è costituito in giudizio deducendo, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni.

L'Istituto osserva che l'ordinanza di rimessione non contiene la formulazione di un *petitum* specifico e determinato, non indicando il verso della addizione richiesta.

Nel merito, la difesa dell'Istituto sostiene la non fondatezza delle questioni per le ragioni indicate nella sentenza n. 194 del 2021.



Non è decisivo che l'attività imprenditoriale sia stata effettivamente iniziata e svolta per circa un anno, in quanto, come stabilito nella richiamata sentenza, ciò che rileva è l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato nel periodo in cui sarebbe stata erogata la prestazione periodica.

Secondo l'INPS, poi, non sarebbe pertinente l'osservazione secondo cui la pandemia abbia colpito in modo severo le attività imprenditoriali e, in particolare, i pubblici esercizi ed in specie i "bar". In tutti i casi di intrapresa attività commerciale è consustanziale un accettato rischio imprenditoriale connesso al modificarsi delle condizioni fattuali ed economiche dell'attività.

Inoltre, l'Istituto ha richiamato i provvedimenti a sostegno del reddito per i lavoratori autonomi e imprenditori in periodo di pandemia da COVID-19.

Quanto all'ulteriore profilo di censura, ovvero alla mancanza di proporzionalità insita nell'obbligo della integrale restituzione, l'INPS richiama l'affermazione contenuta nella sentenza n. 194 del 2021, secondo cui tale obbligo non è una sanzione.

Né potrebbe assumere rilievo, trattandosi di un inconveniente di fatto, il dato dell'aver venduto l'attività ad un prezzo ridotto, tanto più a fronte del rimedio dell'azione generale di rescissione ex art. 1448 del codice civile, alla quale sarebbe stato possibile fare ricorso per recuperare l'evidente sproporzione tra il valore dell'attività commerciale e il prezzo pagato dal terzo compratore.

Priva di fondamento risulterebbe anche l'asserita violazione dell'art. 4, primo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata non impedisce affatto la costituzione di un rapporto di lavoro, atteso che la restituzione dell'anticipata liquidazione della NASpI risponde ad un criterio di autoresponsabilità del suo percettore.

La finalità dell'incentivo alla autoimprenditorialità risponde allo scopo di indirizzare il lavoratore disoccupato verso attività autonome per ridurre la pressione sul mercato del lavoro subordinato.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 36 Cost., l'Istituto deduce che ogni indebito oggettivo previdenziale comporta, ai sensi dell'art. 2033 cod. civ., la necessaria restituzione integrale, in ipotesi secondo un piano di rateizzazione, così come previsto dalla normativa interna del medesimo Istituto.

Rimarrebbe esclusa anche la violazione dell'art. 41 Cost., in quanto la restituzione dell'incentivo risponde ad un criterio di autoresponsabilità del percettore. In ogni caso si verserebbe nel campo delle scelte discrezionali del legislatore.

3.1.- Con memoria depositata in data 16 marzo 2024, l'INPS ha ribadito le proprie argomentazioni in punto di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 6 dicembre 2022 (r. o. n. 131 del 2023), il Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, 36 e 41 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, nella parte in cui prevede, senza alcuna possibilità di valutare il caso concreto, l'obbligo di restituire l'intera anticipazione della NASpI se il beneficiario stipuli un contratto di lavoro subordinato entro il termine di scadenza del periodo per cui l'indennità è riconosciuta.

2.- Il rimettente riferisce di essere investito di un giudizio di opposizione avverso la richiesta dell'INPS di restituzione integrale dell'anticipazione della NASpI, erogata al lavoratore ricorrente, quale incentivo all'autoimprenditorialità per intraprendere l'attività di esercizio commerciale di ristoro (un *bar*).

Dopo aver chiarito che nel caso in esame l'anticipazione dell'indennità era stata corrisposta in un'unica soluzione in relazione ad importi spettanti fino al 28 maggio 2021, il giudice *a quo* dà atto che il ricorrente ha dimostrato, allegando documentazione, di non aver conseguito alcun reddito a causa dell'interruzione dell'esercizio dell'attività commerciale, avvenuta in conformità alla decretazione d'urgenza adottata nel corso della pandemia esplosa nel marzo del 2020; per tale ragione il ricorrente aveva accettato, in data 15 febbraio 2021, un lavoro a tempo determinato.

Fondando la propria pretesa sull'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, l'INPS ha domandato la restituzione dell'intero importo erogato a titolo di NASpI, pari a 19.796,90 euro, per avere l'opponente intrapreso il rapporto di lavoro subordinato nel periodo coperto dall'indennità.

Ciò precisato, il rimettente sostiene che la disposizione indicata è affetta da illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede l'obbligo della restituzione integrale dell'anticipazione NASpI, nel caso in cui il beneficiario abbia stipulato un contratto di lavoro subordinato entro il termine di scadenza del periodo per cui l'indennità è riconosciuta, senza consentire al giudice di adeguare la decisione sull'obbligo restitutorio al caso concreto nel quale l'attività imprenditoriale sia divenuta impossibile per cause sopravvenute, come accaduto nella specie, per effetto dell'emergenza pandemica.



Ad avviso del rimettente, sussisterebbe il contrasto con l'art. 3 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza e al principio di proporzionalità, in quanto l'integrale restituzione non troverebbe alcuna giustificazione rivelandosi eccessivamente gravosa, là dove l'interruzione dell'attività imprenditoriale, effettivamente avviata, sia dovuta ad impossibilità sopravvenuta.

Sarebbero violati anche gli artt. 4, 36 e 41 Cost., perché la previsione della restituzione dell'intero ammontare della NASpI si porrebbe in contrasto con il precetto costituzionale che riconosce il diritto al lavoro, nella duplice declinazione di lavoro dipendente e di lavoro autonomo.

Il rimettente sottolinea, infatti, che la disposizione censurata, da un lato, impedisce ai percettori dell'indennità anticipata la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato per tutto il periodo in cui sarebbe dovuta la NASpI, a meno di non subire la restituzione integrale dell'indennità, salvo intraprendere la strada del lavoro autonomo; scelta non esigibile a causa della situazione di crisi economica determinata dalla pandemia; dall'altro, finisce con l'incidere negativamente anche sulla libertà di svolgere una attività imprenditoriale, poiché i percettori della liquidazione anticipata della NASpI si troverebbero obbligati a proseguire in ogni caso un'attività imprenditoriale fino al termine del periodo coperto dalla misura.

3.- In primo luogo, quanto al profilo dell'ammissibilità delle questioni, occorre esaminare le eccezioni dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri, che muovono, sostanzialmente, da medesime considerazioni.

Sia la difesa statale che quella dell'Istituto assumono che l'ordinanza di rimessione difetti di un *petitum* specifico e determinato, poiché non indicherebbe il verso della addizione richiesta per la *reductio ad legitimitatem*, prospettando, altresì, meri inconvenienti di fatto.

Più specificamente, l'Avvocatura dello Stato deduce l'inammissibilità delle questioni perché l'ordinanza mirebbe ad introdurre un precetto vago, non connotato da precisione e tassatività, che imporrebbe all'INPS una valutazione altamente discrezionale sia ai fini della dimostrazione dell'effettivo inizio e prosecuzione dell'attività economica e dei motivi che abbiano determinato la mancata prosecuzione, sia quanto ai criteri oggettivi per la quantificazione delle perdite e dei guadagni connessi all'attività imprenditoriale e alla non volontarietà della cessazione dell'attività.

Secondo la difesa dell'INPS, poi, non sarebbe chiaro se il rimettente intenda richiedere l'integrale caducazione della norma o un intervento manipolativo, peraltro non consentito, versandosi in un settore cui spetta al legislatore la risoluzione di aspetti problematici di politiche del lavoro.

#### 3.1.- Le eccezioni non sono fondate.

Al riguardo, va sottolineato che questa Corte, nella sentenza n. 194 del 2021, concernente una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la medesima disposizione oggi censurata (*infra*, punti 5 e 5.1.), ha disatteso una analoga eccezione di inammissibilità, affermando che «in generale, l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure (sentenza n. 175 del 2018), spettando a questa Corte, ove ritenuto sussistente il denunciato vizio di illegittimità costituzionale, individuare il dispositivo più idoneo a rimuovere tale vizio».

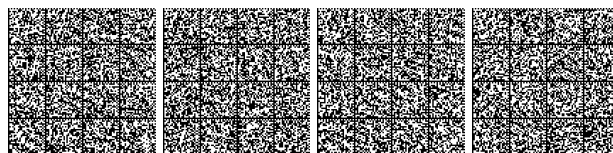
Nella medesima sentenza si è anche precisato che nei casi in cui il *petitum* sia di carattere additivo, «la questione è inammissibile solo se l'ordinanza di rimessione omette di indicare in maniera sufficientemente circostanziata il verso della addizione che sarebbe necessaria per la *reductio ad legitimitatem* (sentenza n. 175 del 2018)».

Spetta infatti a questa Corte, ove ritenga fondate le questioni, «di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del *petitum* dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati, stante anche che «l'assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate» non compromette l'ammissibilità delle questioni stesse (*ex plurimis*, sentenza n. 59 del 2021) quando sia rinvenibile nell'ordinamento una soluzione adeguata al parametro di riferimento» (sentenza n. 221 del 2023).

Le eccezioni dell'Avvocatura dello Stato e della difesa dell'INPS non sono dunque fondate, atteso che il giudice *a quo* indica, in modo sufficientemente compiuto, il contenuto della pronuncia additiva auspicata, laddove dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, nella parte in cui prevede l'obbligo della restituzione integrale dell'anticipazione NASpI senza possibilità di adeguare tale obbligo restitutorio nell'ipotesi in cui la prosecuzione dell'attività sia stata impedita dall'impossibilità sopravvenuta di svolgere l'attività imprenditoriale e il beneficiario abbia stipulato un contratto di lavoro subordinato entro il termine di scadenza del periodo per cui l'indennità è riconosciuta.

4.- Prima di esaminare il merito delle censure, va innanzi tutto richiamata, in sintesi, la ricostruzione dell'evoluzione del quadro legislativo di riferimento, già operata da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2021.

In particolare, ed ai fini che qui interessano, è stato evidenziato che la disposizione censurata, per favorire la ricollocazione del lavoratore, involontariamente inoccupato, al di fuori del mercato del lavoro subordinato, consente all'avente diritto al trattamento NASpI di ottenerne la corresponsione anticipata per poter avviare un'attività autonoma, di impresa o in forma cooperativa.



Più specificamente, l'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015 stabilisce al comma 1 che «[i]l lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio».

Qualora, però, il lavoratore instauri un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI, la disposizione censurata stabilisce che egli è tenuto a restituire «per intero» l'anticipazione ottenuta, eccettuando la sola ipotesi in cui il rapporto di lavoro subordinato sia instaurato con la cooperativa della quale il lavoratore ha sottoscritto una quota di capitale sociale.

Nella citata sentenza n. 194 del 2021, questa Corte ha sottolineato come il presupposto dell'incentivo in esame - al pari di quelli che ne costituiscono i precedenti, ovvero la corresponsione anticipata dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), di cui all'art. 2, comma 19, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) e, in un contesto normativo diverso, l'indennità di mobilità erogata in via anticipata ex art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) - consista nell'agevolare il lavoratore nell'intraprendere un'attività autonoma o avviare un'impresa al fine «di favorire il reimpiego del lavoratore “disoccupato” in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato, allo scopo di ridurre la pressione sul relativo mercato».

Più di recente, poi, nella sentenza n. 38 del 2024 - che ha scrutinato, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, e 41, primo comma, Cost., l'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, nella parte in cui «nell'interpretazione datane dal diritto vivente della Corte di cassazione», esclude la compatibilità della indennità di mobilità ricevuta ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, imponendo al lavoratore autonomo la necessità della richiesta di corresponsione anticipata, pena la perdita del diritto - questa Corte ha evidenziato che anche tale modalità di erogazione costituisce «una sorta di finanziamento destinato a uno scopo, quello dell'investimento in un'attività autonoma o di impresa, per far fronte alle spese iniziali dell'attività che il lavoratore in mobilità svolgerà in proprio, così fuoriuscendo dal mercato del lavoro dipendente».

L'erogazione della NASpI, in via anticipata e in una unica soluzione, costituisce dunque, per la finalità che intende perseguire, una modalità di corresponsione del beneficio del tutto peculiare rispetto alla erogazione “ordinaria” della stessa indennità; se il lavoratore inoccupato non intende avvalersi di tale incentivo all'autoimprenditorialità, la NASpI segue la disciplina prevista, in particolare, dagli artt. 5 e 7 del d.lgs. n. 22 del 2015.

Al di fuori dell'opzione per l'erogazione anticipata, infatti, l'art. 5 del d. lgs. n. 22 del 2015 stabilisce che «[l]a NASpI è corrisposta mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni. Ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione [...]».

Quanto alle condizionalità dell'indennità, l'art. 7 del d.lgs. n. 22 del 2015 prescrive, al comma 1, che «[l']erogazione della NASpI è condizionata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni», prevedendosi, altresì, al comma 2, «ulteriori misure volte a condizionare la fruizione della NASpI alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo», nonché al comma 3, «le condizioni e le modalità per l'attuazione della presente disposizione nonché le misure conseguenti all'inottemperanza agli obblighi di partecipazione alle azioni di politica attiva di cui al comma 1», da adottare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali «entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

5.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, è fondata.

5.1.- Deve innanzi tutto evidenziarsi che questa Corte, con la sentenza n. 194 del 2021, ha già valutato la disciplina oggetto dell'odierna censura con riferimento alla fattispecie generale: quella dell'insorgenza dell'obbligo di restituzione integrale dell'anticipazione della NASpI quando il lavoratore, pur continuando ad esercitare l'attività per la quale è stato corrisposto l'incentivo all'autoimprenditorialità ai sensi del comma 4 dell'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015, abbia costituito, seppur per un periodo limitato, un rapporto di lavoro subordinato, percependo la relativa retribuzione. È l'ipotesi di un'attività di lavoro subordinato svolta contemporaneamente a quella imprenditoriale, per la quale sia stata erogata l'anticipazione della NASpI.

Questa Corte ha inoltre rimarcato che l'anticipazione dell'incentivo all'imprenditorialità ha la finalità di «favorire il reimpiego del lavoratore “disoccupato” in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato, allo scopo di ridurre la pressione sul relativo mercato» ed ha aggiunto che «[s]i tratta, in sostanza, di forme tipiche di legislazione promozionale, volte ad incentivare l'iniziativa autonoma individuale, quale forma di occupazione “alternativa” rispetto al lavoro dipendente, “convertendo” in lavoratori autonomi o imprenditori i lavoratori in cerca di occupazione, con l'ulteriore possibile effetto indotto, per lo stesso mercato del lavoro, della eventuale insorgenza di nuove occasioni di lavoro nel medio-lungo periodo».



Si giustifica, quindi, la previsione della restituzione integrale dell'importo dell'incentivo avendo questa Corte ricondotto tale obbligo alla «specifica finalità di contrasto del possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio senza poi intraprendere, in concreto, un'attività di lavoro autonomo o di impresa», in quanto «[l']eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, proprio nel periodo in cui spetterebbe altrimenti la prestazione periodica, è un indice rivelatore della mancanza di effettività e di autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa, che giustifica la liquidazione anticipata della prestazione, altrimenti spettante con cadenza periodica».

Nel riconoscere che il contrasto dell'elusione è al fondo di tale disciplina, sempre la sentenza n. 194 del 2021 ha chiarito che «l'obbligo restitutorio è coerente con l'indicata finalità antielusiva della disposizione censurata, che è quella di evitare che il trattamento corrisposto in via anticipata non sia realmente utilizzato per intraprendere e poi proseguire un'attività di lavoro autonomo, di impresa o in forma cooperativa» e, ancora, che «la *ratio* dell'obbligo restitutorio, previsto dalla disposizione censurata, è costituita da una più specifica finalità di contrasto del possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio senza poi intraprendere, in concreto, un'attività di lavoro autonomo o di impresa».

Posto, poi, che la restituzione integrale dell'anticipazione non ha natura «sanzionatoria», questa Corte ha evidenziato che il rapporto di lavoro subordinato instaurato nel periodo di spettanza della NASpI assurge a «elemento fattuale indicativo della mancanza o insufficienza del presupposto stesso del beneficio - ossia dell'inizio, e poi prosecuzione, di un'impresa individuale (o in cooperativa) ovvero di un'attività di lavoro autonomo».

Pur riconducendo tale disciplina, di particolare rigore, alla discrezionalità del legislatore, esercitata in modo non manifestamente irragionevole, questa Corte, con la medesima sentenza, ha comunque evidenziato la possibilità di «ipotizzare criteri alternativi, connotati da una qualche flessibilità, non dissimili, ad esempio, da quello che prevede la compatibilità della prestazione di lavoro subordinato di modesta entità con la spettanza dell'erogazione periodica - non già anticipata - della NASpI (art. 9 del d.lgs. n. 22 del 2015)».

5.2.- I principi enunciati dalla sentenza n. 194 del 2021, successivamente confermati dalla sentenza n. 38 del 2024, vanno ulteriormente ribaditi anche con riferimento all'ipotesi di promozione di un'attività imprenditoriale che in concreto non consegua i risultati sperati dal lavoratore, percettore dell'anticipazione della NASpI. Quest'ultimo infatti - beneficiando dell'erogazione integrale, senza essere tenuto a rispettare le condizionalità di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 22 del 2015, quali la regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa, nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi competenti, e l'onere di ricerca attiva di un'occupazione per il reinserimento nel tessuto produttivo - accetta di sperimentare il percorso alternativo di promuovere un'attività imprenditoriale, assumendo anche il relativo rischio d'impresa che ne costituisce una componente intrinseca.

Il rischio di impresa è insito nella finalità stessa dell'incentivo all'autoimprenditorialità, stante che al lavoratore è lasciata la scelta di beneficiare dell'indennità della NASpI, in un'unica soluzione e nell'importo complessivo del trattamento che gli spetta, in luogo dell'erogazione periodica soggetta alle condizionalità di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 22 del 2015, all'inottemperanza delle quali conseguirebbe l'interruzione della percezione della prestazione.

Se il lavoratore opta per l'incentivo all'autoimprenditorialità, percependo subito e integralmente, senza le condizionalità dell'art. 7 citato, quanto altrimenti conseguirebbe periodicamente e sub condicione, è ben evidente che deve «mettere in conto» il possibile esito negativo dell'attività di impresa, essendo esso compreso in tale calcolo di convenienza.

5.3.- Diversa è, invece, la fattispecie, oggetto del giudizio principale, che concerne l'ipotesi particolare in cui il percettore dell'anticipazione dell'indennità, dopo aver intrapreso e svolto per un significativo periodo di tempo l'attività imprenditoriale, non possa proseguirla per cause sopravvenute e imprevedibili, a lui non imputabili, e costituisca un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo della NASpI. Anche per questa fattispecie particolare la disposizione censurata impone che il percettore dell'anticipazione dell'indennità, se instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI, sia tenuto a restituire «per intero» l'anticipazione ottenuta, benché l'attività imprenditoriale non sia proseguita a causa di una condizione di impossibilità sopravvenuta o di insuperabile oggettiva difficoltà.

In tale evenienza, però, emerge per un verso che, qualora l'attività imprenditoriale sia stata effettivamente iniziata e proseguita per un apprezzabile periodo di tempo, grazie all'utilizzo dell'incentivo all'autoimprenditorialità, la finalità antielusiva risulta esaurita, in quanto pienamente realizzata, e quindi non si verte in una situazione in cui possa esserci «mancanza di effettività e di autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa» (sentenza n. 194 del 2021).

Per altro verso, non può essere priva di rilevanza la circostanza che il percettore dell'anticipazione si sia trovato nella situazione di non poter proseguire l'attività imprenditoriale per causa a lui non imputabile.

A fronte di un accadimento imprevisto può insorgere l'impossibilità o la oggettiva insuperabile difficoltà della prosecuzione dell'attività di impresa, in concreto avviata e fino ad allora esercitata; ciò che fa diventare sproporzionata l'integralità dell'obbligo restitutorio, rendendo lo stesso inesigibile secondo i canoni di correttezza e buona fede, che in generale integrano il rapporto obbligatorio. Ed infatti, la clausola generale di cui all'art. 1175 cod. civ., che impone alle parti del rapporto obbligatorio di comportarsi secondo correttezza, «vincola il creditore a esercitare la sua pretesa in maniera da tenere in debita considerazione, in rapporto alle circostanze concrete, la sfera di interessi che fa riferimento al debitore» (sentenza n. 8 del 2023).



In questa particolare contingenza la previsione della restituzione integrale, per il caso in cui il lavoratore non abbia altra scelta che procurarsi un reddito mediante l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato nel periodo coperto dalla indennità, stante l'impossibilità di proseguire l'attività autonoma, risulta affetta da un rigore eccessivo, che si traduce in intrinseca irragionevolezza e mancanza di proporzionalità, di tal che non si giustifica più l'integralità dell'obbligo restitutorio dell'anticipazione in luogo della sua parametrizzazione alla durata del rapporto stesso.

Il rigore della regola, che impone la restituzione integrale con riferimento alla fattispecie generale, non può andare disgiunto da una clausola di flessibilità che tenga conto delle ipotesi particolari. Nella specie, laddove per cause indipendenti dalla volontà del percettore l'attività imprenditoriale, per la quale l'anticipata liquidazione della NASpI risulti essere stata effettivamente utilizzata, non possa essere proseguita, la integralità della restituzione difetta di proporzionalità, dovendo la stessa essere invece riparametrata affinché l'obbligo restitutorio risulti commisurato al periodo di mancata prosecuzione dell'attività d'impresa.

Se, dunque, il rischio di impresa - come già rilevato - comporta la non irragionevolezza dell'obbligo della restituzione integrale quando l'attività imprenditoriale risulti improduttiva, in conseguenza di scelte legate alla conduzione dell'attività aziendale, che abbiano portato all'insuccesso della stessa, ciò non può predicarsi ove la prosecuzione dell'attività sia divenuta impossibile o di oggettiva insuperabile difficoltà, per un fatto sopravvenuto non imputabile al lavoratore, il quale infine rinunci a continuarla.

È quanto accade, in particolare, se l'impossibilità di proseguire l'attività d'impresa derivi da condizioni di forza maggiore, come nella specie per il *factum principis* rappresentato dalle misure di contrasto della pandemia da COVID-19 e dalle relative chiusure o restrizioni per gli esercizi pubblici, solo alleviate da sostegni e provvidenze, o derivi da altre circostanze simili, quali eventi naturali o fenomeni atmosferici estremi o finanche fatti dell'uomo (come in caso di devastazione dolosa ad opera della criminalità), ma tutti non imputabili al percettore dell'incentivo.

6.- In definitiva, senza la necessaria parametrizzazione dell'obbligo restitutorio nelle indicate evenienze particolari, la disposizione censurata viola i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost.

7.- La questione di legittimità costituzionale è fondata anche in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 4, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, nel prevedere l'obbligo restitutorio integrale dell'anticipazione quando la prosecuzione dell'attività di impresa sia divenuta impossibile o di oggettiva insuperabile difficoltà, per causa sopravvenuta non imputabile al lavoratore, finisce con il violare anche il diritto al lavoro, dal momento che ai percettori dell'indennità anticipata, che senza colpa abbiano rinunciato a proseguire l'attività imprenditoriale, è sostanzialmente preclusa la possibilità di costituzione di un rapporto di lavoro subordinato per tutto il successivo periodo in cui sarebbe dovuta la NASpI.

Salvo occasioni di lavoro autonomo, il lavoratore, per non essere obbligato a restituire integralmente l'anticipazione, dovrebbe rimanere inattivo e attendere - senza lavorare, appunto - la scadenza del periodo per il quale è stata concessa l'anticipazione; ciò che potrebbe finanche privarlo dei mezzi di sussistenza.

È configurabile, pertanto, la violazione altresì dell'art. 4 Cost., il quale è declinato finanche come «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

8.- Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

9.- Così accertata la violazione dei parametri costituzionali evocati dal rimettente, si tratta ora di stabilire un rimedio appropriato a tale violazione.

Il giudice *a quo* aspira a una pronuncia che sostituisca l'attuale obbligo restitutorio integrale con la previsione di criteri di flessibilità che permettano di adeguare la decisione al caso concreto, laddove il lavoratore, percettore dell'anticipazione della NASpI, non abbia potuto continuare l'attività imprenditoriale a cagione di una situazione di forza maggiore o di una sopravvenuta causa a lui non imputabile.

Ritiene questa Corte che i vizi denunciati possano essere rimediati proporzionando l'obbligo restitutorio alla durata del rapporto di lavoro subordinato instaurato nel periodo coperto dall'indennità della NASpI. Con riferimento a tale periodo la NASpI risulta, *in parte qua*, priva di causa e quindi indebita; alla estensione di tale periodo, pertanto, va commisurato l'obbligo restitutorio come soluzione adeguata ad assicurare il rispetto dei sopra richiamati parametri di legittimità costituzionale.

10.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della NASpI nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240090

N. 91

*Sentenza 16 aprile - 20 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Pornografia minorile - Trattamento sanzionatorio per produzioni di materiale pedopornografico - Condotte di minore gravità - Possibilità di attenuare la pena in misura non eccedente i due terzi - Omessa previsione - Violazione dei principî di ragionevolezza, personalità della responsabilità penale e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice penale, art. 600-ter, primo comma, numero 1).
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 600-ter, primo comma, numero 1), del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Bologna, seconda sezione penale, nel procedimento a carico di P. B., con ordinanza del 15 settembre 2023 iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 15 settembre 2023, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Bologna, seconda sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 600-ter, primo comma, numero 1), del codice penale, nella parte in cui non prevede, per il reato di produzione di materiale pornografico mediante l'utilizzazione di minori di anni diciotto (da ora in poi, anche: materiale pedopornografico), l'attenuante per i casi di minore gravità.

1.1.- Il giudice rimettente espone di dover giudicare su un'imputazione di produzione di materiale pedopornografico, reato che sarebbe stato commesso con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nonché di adescamento di minori. In particolare, l'imputato, mediante l'utenza telefonica del padre e con uno pseudonimo, contattava ragazze minorenni, inviando foto dei propri organi genitali ed ottenendo da alcune delle interlocutrici, su sua richiesta, foto ritraenti i loro «organi sessuali secondari», così inducendo le vittime a inviargli materiale pedopornografico.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* assume la diretta e attuale incidenza della censurata disposizione al fine di definire il giudizio.

E ciò in quanto l'imputato è chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 600-ter, primo comma, numero 1), cod. pen., fattispecie nella quale rientrerebbe la condotta da questi tenuta di realizzazione di materiale pedopornografico tramite l'«utilizzazione» di ragazze minorenni all'epoca dei fatti. Nel caso in esame, però, si tratterebbe di condotte di minore gravità, come evincibile da una serie di elementi: la contenuta differenza di età tra l'imputato (appena diciottenne) e le persone offese (tredicenni e quattordicenni); l'oggetto delle immagini pedopornografiche, ritraenti unicamente «organi sessuali secondari»; l'assenza di finalità commerciali o divulgative; la mancanza di particolari tecniche di manipolazione psicologica o seduzione affettiva, o comunque pressioni subdole e infide sintomatiche di un più riprovevole sfruttamento della propria posizione di supremazia in termini di età ed esperienza, essendo, l'istigazione, avvenuta tramite un'opera di persuasione non connotata da particolare ostinazione o insidia (la produzione e l'inoltro delle fotografie avevano luogo, rispetto alla prima vittima, pressoché su semplice richiesta, pur preceduta dall'inganno sull'età, e, rispetto alla seconda, a seguito di mera richiesta, «sia pure “insistente”», da parte dell'imputato).

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che l'art. 600-ter, primo comma, numero 1), cod. pen., prevedendo quale trattamento sanzionatorio la reclusione da sei a dodici anni e la multa da 24.000 a 240.000 euro, senza prevedere attenuanti in casi di minore gravità, violerebbe gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.

Innanzitutto, viene sostenuta l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio che, nella sua eccessiva severità, precluderebbe al giudice di adeguare la sanzione al caso concreto, mitigando la risposta punitiva, assai severa, in presenza di elementi oggettivi - relativi a mezzi, modalità esecutive, grado di compressione della dignità e del corretto sviluppo sessuale della vittima, condizioni fisiche e psicologiche di quest'ultima anche in relazione all'età, occasionalità o reiterazione delle condotte e consistenza del danno arrecato, anche in termini psichici - indicatori di una minore gravità del fatto.

La formulazione della censurata disposizione, che include nel proprio ambito applicativo situazioni significativamente diverse sul piano del grado di offesa al bene giuridico tutelato, in assenza della previsione di una «valvola di sicurezza», non consentirebbe, dunque, l'irrogazione di una pena adeguata al caso concreto. Né sarebbe di ausilio l'eventuale applicazione delle attenuanti generiche, che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 63 del 2022), sono volte a mitigare la misura della pena in presenza di taluni indicatori soggettivi e oggettivi e non a correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali.



La disposizione censurata violerebbe, inoltre, i principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena, sanciti rispettivamente dal primo e terzo comma dell'art. 27 Cost., in quanto la sproporzione derivante dall'omissione censurata, da un lato, ostacolerebbe l'individualizzazione della pena, corollario del carattere personale della responsabilità penale, e, dall'altro, ne svilirebbe la funzione rieducativa posto che una pena sproporzionata rischia di venire percepita dal condannato come ingiusta.

Per tali ragioni, il rimettente ritiene doversi estendere alla disposizione censurata la possibile attenuazione in misura non eccedente i due terzi, per i casi di minore gravità, già prevista per le figure delittuose di violenza sessuale e atti sessuali con minorenne di cui agli artt. 609-bis e 609-quater cod. pen.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio e in esso non si è costituito l'imputato.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2023, il Tribunale di Bologna, seconda sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 600-ter, primo comma, numero 1), cod. pen., nella parte in cui non prevede, per il reato di produzione di materiale pedopornografico, l'attenuante per i casi di minore gravità.

1.1.- Il rimettente espone di dover giudicare su un'imputazione di produzione di materiale pedopornografico, sottolineando che la condotta oggetto di imputazione debba considerarsi di minore gravità, alla luce di una serie di elementi: la contenuta differenza di età tra l'imputato (appena diciottenne) e le persone offese (tredicenni e quattordicenni), l'oggetto delle immagini pedopornografiche, ritraenti unicamente «organi sessuali secondari», l'assenza di finalità commerciali o divulgative, la mancanza di particolari tecniche di manipolazione psicologica o seduzione affettiva, o comunque pressioni subdole e infide sintomatiche di un più riprovevole sfruttamento della propria posizione di supremazia in termini di età ed esperienza, essendo l'istigazione avvenuta tramite un'opera di persuasione non connotata da particolare ostinazione o insidia (la produzione e l'inoltro delle fotografie avevano luogo, rispetto alla prima vittima, pressoché su semplice richiesta, pur preceduta dall'inganno sull'età, e, rispetto alla seconda, a seguito di mera richiesta, «sia pure "insistente"», da parte dell'imputato).

Il giudice *a quo* si duole dell'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio sancito dall'art. 600-ter, primo comma, numero 1), cod. pen. che, nella sua eccessiva severità e in assenza di una "valvola di sicurezza", anche in considerazione della significativa asprezza del minimo edittale (pari a sei anni di reclusione), gli precluderebbe di graduare il trattamento punitivo; gli sarebbe impedito, quindi, di adeguare la sanzione al caso concreto in presenza di elementi oggettivi - relativi a mezzi, modalità esecutive, grado di compressione della dignità e del corretto sviluppo sessuale della vittima, condizioni fisiche e psicologiche di quest'ultima anche in relazione all'età, occasionalità o reiterazione delle condotte e consistenza del danno arrecato, anche in termini psichici - indicatori di una minore gravità del fatto. La disposizione censurata violerebbe, inoltre, i principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena, sanciti rispettivamente dal primo e terzo comma dell'art. 27 Cost., in quanto la sproporzione derivante dall'omissione censurata, da un lato, ostacolerebbe l'individualizzazione della pena, corollario del carattere personale della responsabilità penale, e, dall'altro, ne svilirebbe la funzione rieducativa posto che una pena sproporzionata rischia di venire percepita dal condannato come ingiusta.

Per tali ragioni, il rimettente ritiene doversi estendere alla disposizione censurata la possibile attenuazione in misura non eccedente i due terzi, per i casi di minore gravità, già prevista per le figure delittuose di violenza sessuale e di atti sessuali con minorenne di cui agli artt. 609-bis e 609-quater cod. pen.

2.- Le questioni - aventi ad oggetto il solo reato di produzione di materiale pedopornografico, con esclusione quindi della diversa fattispecie di realizzazione di esibizioni o spettacoli pornografici prevista dal medesimo numero 1) del primo comma dell'art. 600-ter cod. pen. - sono fondate.

3.- Per costante giurisprudenza costituzionale, le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena - in quanto massima espressione di politica criminale - spettano al legislatore, con il solo limite delle scelte sanzionatorie che si rivelino arbitrarie o manifestamente irragionevoli (*ex multis*, tra le ultime, sentenze n. 46 del 2024, n. 120 del 2023, n. 260 e n. 95 del 2022, n. 62 del 2021).



Nella perimetrazione del proprio sindacato di legittimità costituzionale, questa Corte, quanto meno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993, ha sviluppato un modello di sindacato sulla proporzionalità “intrinseca” della pena, in modo da assicurare che questa sia adeguatamente calibrata sul fatto concreto; e ciò anche indipendentemente dalla individuazione di un preciso *tertium comparationis* alla cui luce condurre lo scrutinio di proporzionalità (si vedano, più di recente, tra le altre, le sentenze n. 136 del 2020 e n. 284 del 2019).

In particolare, nello scrutinio di legittimità costituzionale sulla proporzionalità della pena, assume rilievo centrale la formulazione particolarmente ampia della disposizione censurata, la cui latitudine normativa sia tale da ricomprendere fattispecie significativamente diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore; e proprio in tali ipotesi è stata sottolineata la necessità di prevedere delle diminuenti al fine di garantire la possibilità di graduare e individualizzare la sanzione rispetto allo specifico disvalore della singola condotta e assicurare il rispetto dei principi fissati dagli artt. 3 e 27 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 120 del 2023, n. 244 del 2022, n. 117 del 2021, n. 88 del 2019, n. 106 del 2014 e n. 68 del 2012).

In alcune ipotesi è stata, altresì, presa in considerazione l'eccessiva asprezza del minimo editale, idonea, in quanto tale, a precludere al giudice di graduare la sanzione per adattarla al caso concreto e allo specifico disvalore della condotta incriminata (*ex multis*, sentenze n. 46 del 2024, n. 120 del 2023, n. 244 e n. 63 del 2022, n. 143 del 2021 e n. 68 del 2012).

3.1.- Entrambi i profili - estesa latitudine normativa e minimo editale particolarmente elevato - sono stati valorizzati, da ultimo, dalla sentenza n. 120 del 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen. - per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - nella parte in cui non prevedeva una diminuzione di pena (in misura non eccedente un terzo) quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità; e ciò sulla base della considerazione che «la mancata previsione di una “valvola di sicurezza” che consenta al giudice di modulare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo editale di notevole asprezza». Richiamando anche la sentenza n. 68 del 2012 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva una diminuzione di pena per il fatto di lieve entità - è stato altresì rimarcato che la disposizione era «capace di includere nel proprio ambito applicativo “episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza”».

Analoghe considerazioni sono alla base della sentenza n. 244 del 2022, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 167, primo comma, del codice penale militare di pace (che punisce il cosiddetto sabotaggio militare), nella parte in cui non prevedeva che la pena potesse essere diminuita se il fatto di rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato poteva essere in concreto considerato, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità. Al di là delle argomentazioni legate alla specificità della fattispecie, anche in tale caso questa Corte ha posto in rilievo tanto la «tessitura semantica particolarmente lata delle espressioni utilizzate dal legislatore» - idonea a includere anche fatti di lieve entità (in relazione in particolare alla modestia del pregiudizio cagionato alla efficienza operativa delle res oggetto della condotta) - quanto la eccezionale asprezza del minimo editale. Ha dunque concluso che la disposizione censurata poteva condurre a un trattamento sanzionatorio «manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, con pregiudizio allo stesso principio di individualizzazione della pena e alla sua necessaria funzione rieducativa».

4.- Alla luce delle coordinate giurisprudenziali sopra riportate, le questioni di legittimità costituzionale - come si è detto - si rivelano fondate con riferimento a tutti i parametri evocati.

5.- Il primo comma, numero 1), dell'art. 600-ter cod. pen. punisce, con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 24.000 a euro 240.000, chi, utilizzando minori di anni diciotto, produce materiale pornografico. Con la stessa pena editale sono punite, ai sensi del medesimo art. 600-ter cod. pen., altre condotte, quali la realizzazione di esibizioni o spettacoli pornografici mediante l'utilizzazione di minori di anni diciotto (primo comma, numero 1) ovvero il reclutamento o l'induzione di minori di anni diciotto a partecipare a esibizioni o spettacoli pornografici ovvero il trarre profitto dai suddetti spettacoli (primo comma, numero 2), o, ancora, il commercio del materiale pedopornografico di cui al primo comma (secondo comma). Per converso, sono sanzionate con pene edittali minori condotte che possono avere un disvalore non inferiore rispetto alla mera produzione del materiale pedopornografico, soprattutto se la stessa sia realizzata in maniera tale da mantenere il materiale prodotto nella sfera privata di colui



che lo produce. Si pensi alla distribuzione, divulgazione, diffusione e pubblicizzazione del predetto materiale pedopornografico, o anche alla distribuzione e divulgazione di notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori (terzo comma), condotte punite con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 2.582 a euro 51.645.

Ma è all'interno della medesima fattispecie della produzione del materiale pedopornografico che possono essere ricomprese condotte e modalità esecutive del reato assai eterogenee tra loro.

Con la conseguenza che, in tale contesto, la mancata previsione di una "valvola di sicurezza" che consenta al giudice di modulare la pena, onde adeguarla alla concreta gravità della singola condotta, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata, in quanto la formulazione normativa del censurato art. 600-ter, primo comma, numero 1), cod. pen., nella sua ampiezza, è idonea a includere, nel proprio ambito applicativo, condotte marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, alcune delle quali anche estranee alla *ratio* sottesa alla severa normativa in materia di pedopornografia; situazione resa più delicata, sul piano della legittimità costituzionale, da una cornice edittale del reato caratterizzata - proprio nella giusta considerazione del disvalore di tale tipologia di reati e per i pericoli agli stessi correlati - da un minimo di significativa asprezza.

6.- Invero, la perimetrazione del reato di produzione di materiale pedopornografico previsto dall'art. 600-ter, primo comma, numero 1), cod. pen. è particolarmente ampia.

La disposizione si caratterizza per una notevole latitudine descrittiva («utilizzando minori [...] produce materiale pornografico»), atta a coinvolgere una vasta gamma di condotte dal diversificato disvalore, idonee cioè a compromettere il bene giuridico tutelato in maniera profondamente differente.

La norma, d'altronde, colpisce indistintamente condotte relative all'utilizzazione di minori di anni diciotto, senza operare alcuna graduazione (come, invece, avviene, ad opera dell'art. 609-quater cod. pen.) in base ad una serie di elementi idonei ad incidere sul disvalore della condotta e sul pregiudizio del bene giuridico tutelato, quali, ad esempio, l'età della vittima, il rapporto tra quest'ultima e l'agente o la differenza di età tra i due, o, ancora, il contenuto delle immagini prodotte; essendo peraltro irrilevante, perché sia integrato il reato in parola, che la produzione del materiale sia destinato alla successiva distribuzione, divulgazione o diffusione: condotte, queste, sanzionate come fattispecie autonome dal terzo comma, peraltro (come già ricordato) con una cornice edittale minore.

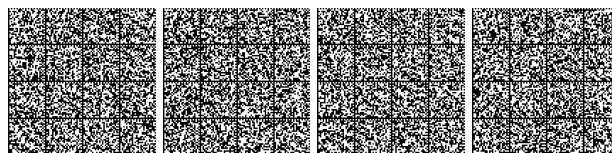
6.1.- Per comprenderne l'attuale formulazione, va considerato che la disposizione censurata è stata oggetto di una significativa evoluzione normativa e giurisprudenziale, volta al rafforzamento della prevenzione e della repressione di un reato di particolare gravità, sia che si abbia riguardo alla sfera psico-emotiva e quindi allo sviluppo della personalità del minore, sia per il pericolo che il reato in questione, al pari di altre condotte sanzionate nella stessa disposizione incriminatrice, possa favorire un sistema criminale che faccia leva sull'uso dei minori per illecite finalità di ordine lato sensu sessuale.

In particolare, la legge 6 febbraio 2006, n. 38 (Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet), nel modificare l'art. 600-ter cod. pen., ha eliminato, per la configurazione del reato, il riferimento allo "sfruttamento" del minore, sostituendolo con la nozione di "utilizzazione", nonché la finalità «di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico».

Come chiarito dalla Corte di cassazione, tale modifica ha comportato, per un verso, che per la consumazione dei delitti sia sufficiente l'utilizzazione dei minori per la produzione di esibizioni o di materiale pornografico, a prescindere da qualsiasi finalità lucrativa o commerciale, per un altro verso, che per l'individuazione dell'elemento soggettivo debba farsi riferimento al dolo generico (occorrendo, comunque, la consapevolezza che i soggetti utilizzati siano minorenni) e non più al dolo specifico richiesto in passato (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 31 maggio - 15 novembre 2018, n. 51815).

Inoltre, con la legge 1° ottobre 2012, n. 172 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), è stata introdotta la nozione di pornografia minorile, con essa intendendosi «ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto per scopi sessuali».

A fronte di una formulazione così «volutamente molto ampia», è stato di conseguenza ritenuto che, per la qualificazione del materiale rappresentativo come pedopornografico, sia sufficiente «"ogni rappresentazione", realizzata "con qualunque mezzo", e soprattutto oggettiva, da cui deriva la definizione giuridica di materiale pedopornografico, intendendosi per questo qualunque rappresentazione del minore che ne effigi la nudità con finalità sessuale o che ne ritragga il coinvolgimento in atti sessuali» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 8 giugno-19 luglio 2018, n. 33862) e che l'accertamento del reato prescinda da qualsivoglia soglia quantitativa, rientrando nel concetto di



“materiale” qualsiasi rappresentazione pedopornografica di un minore, anche se costituita solo da poche foto o addirittura da una sola immagine (Cass., sez. un., n. 51815 del 2018; Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 11 maggio-13 ottobre 2023, n. 41572).

Infine, la Corte di cassazione - alla luce delle modifiche normative intervenute nel tempo e dei mutamenti del contesto tecnologico e dello sviluppo del web - ha mutato orientamento sulla stessa natura del reato di cui all'art. 600-ter cod. pen. Diversamente da quanto sostenuto in passato, la medesima Corte ha, infatti, escluso la necessità dell'accertamento del pericolo concreto della diffusione del materiale prodotto nel perverso circuito della pedofilia, in quanto - essendo ormai insita nei nuovi strumenti tecnologici la potenzialità diffusiva di qualsiasi produzione di immagini o video, si da rendere anacronistico il presupposto del pericolo concreto di diffusione del materiale realizzato - ha ritenuto che la produzione comporti in re ipsa il pericolo di diffusione (Cass., sez. un., n. 51815 del 2018; da ultimo, Cass., n. 41572 del 2023).

6.2.- Se dunque la disposizione censurata è stata oggetto di un'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ne ha, in parte, ampliato l'ambito di applicazione, per le giuste finalità di prevenzione e repressione di questo reato e dei reati consimili, al contempo deve ritenersi che è proprio tale ampliamento a far emergere, sul piano della legittimità costituzionale, la necessità di una “valvola di sicurezza” che, fermo il minimo edittale elevato che il legislatore nella sua discrezionalità ha voluto porre, consenta al giudice comune, attraverso la previsione di un'attenuante speciale, di graduare e “personalizzare” la pena da irrogare in concreto con riferimento ai casi di minore gravità, al fine di assicurare la proporzionalità della sanzione in una con la individualizzazione della pena e la sua finalità rieducativa.

Questa Corte, d'altro canto, già in precedenti occasioni ha tenuto conto dell'evoluzione normativa delle disposizioni prese in esame al fine di affermare la necessità di assicurare una “valvola di sicurezza” (per esempio, con riferimento all'art. 609-bis cod. pen., la cui evoluzione normativa è stata presa in considerazione nelle pronunce n. 106 del 2014 e n. 325 del 2005, per garantire la proporzionalità della pena dopo la concentrazione in un unico reato di condotte dalla marcata differente portata lesiva del medesimo bene giuridico; ma anche con riferimento agli artt. 629 e 630 cod. pen., rispettivamente esaminati dalle già citate sentenze n. 120 del 2023 e n. 68 del 2012).

7.- I rilevati profili di contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 27 Cost., in conseguenza della mancata previsione della diminvente, si palesano ancor più considerando l'asprezza del minimo edittale, pari a sei anni; asprezza già ravvisata da questa Corte per il minimo edittale pari a cinque anni di reclusione per il reato di estorsione nonché per il minimo edittale di otto anni di reclusione stabilito dall'art. 167, primo comma, cod. pen. mil. pace (rispettivamente nelle già citate sentenze n. 120 del 2023 e n. 244 del 2022).

Né può assumere alcun rilievo, al fine di escludere il vulnus ai principi costituzionali evocati, che la pena del reato in esame potrebbe essere comunque mitigata tramite l'applicazione delle circostanze attenuanti comuni, giacché, come già chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 46 del 2024, n. 120 del 2023 e n. 63 del 2022), tali attenuanti hanno la funzione di adeguare la misura concreta della pena in forza di una serie di elementi, anche di ordine soggettivo, e non anche quella di correggere di fatto la mancanza di proporzionalità della pena quale deriva da un minimo edittale particolarmente significativo e dalla mancata previsione di una diminvente che, peraltro, il legislatore contempla per fattispecie di reato simili.

8.- D'altronde, il caso concreto all'esame del giudice *a quo* è emblematico delle irragionevoli conseguenze che possono derivare dall'assenza di una “valvola di sicurezza” che consenta al giudice di sanzionare in maniera proporzionata una condotta che - secondo quanto rilevato dal rimettente - potrebbe essere riconducibile, pur nel suo innegabile disvalore, a un'ipotesi di minore gravità, alla luce di una pluralità di elementi, individuati dal giudice *a quo* - nella valutazione di sua esclusiva pertinenza - nella contenuta differenza di età tra l'imputato e le persone offese, nell'oggetto delle immagini pedopornografiche scambiate e nell'assenza di particolari tecniche di pressione, manipolazione psicologica o seduzione affettiva.

9.- Tutto quanto sin qui esposto conduce in definitiva a ritenere sussistente la violazione del principio di proporzionalità della pena desumibile dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., con pregiudizio anche del principio di individualizzazione della stessa, alla luce del carattere «personale» della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.).

10.- Per l'individuazione della diminvente, questa Corte ritiene ragionevole fare riferimento - come peraltro richiesto dal giudice *a quo* - alla figura delittuosa di cui all'art. 609-quater cod. pen., che presenta significativi tratti in comune con quella ora all'esame, mirando anch'essa a tutelare il libero e armonico sviluppo della personalità del minore nella sfera sessuale. Tale figura delittuosa prevede la medesima cornice sanzionatoria dell'art. 600-ter cod. pen., ma al tempo stesso dispone che, nei casi di minore gravità, la pena sia diminuita in misura non eccedente i due terzi. Siffatta soluzione sanzionatoria, già esistente nell'ordinamento, costituisce una soluzione costituzionalmente adeguata



(*ex multis*, sentenze n. 6 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022 e n. 63 del 2021), idonea a porre rimedio al vulnus riscontrato. Ciò ovviamente non esclude - secondo i principi - una generale riconsiderazione da parte del legislatore della tematica in esame, sotto il profilo sistematico delle fattispecie criminose, delle norme incriminatrici e dei trattamenti sanzionatori; riconsiderazione sistematica che dovrà ovviamente tener conto dei canoni costituzionali di proporzionalità e di individualizzazione della pena.

Va, infine, sottolineato che l'invocata diminuzione potrà trovare ragionevole giustificazione limitatamente alle ipotesi di disvalore significativamente inferiore a quello normalmente associato alla realizzazione di un fatto conforme alla figura astratta del reato, trattandosi di condotta che incide comunque sull'equilibrato sviluppo e sul benessere psicofisico del minore, nonché sulla sua libertà sessuale e sulla sua dignità.

Al fine della sua applicazione è quindi richiesta, da parte del giudice del caso concreto, una prudente valutazione globale del fatto - in cui assumono rilievo le modalità esecutive e l'oggetto delle immagini pedopornografiche, il grado di coartazione esercitato sulla vittima (anche in riferimento alla mancanza di particolari tecniche di pressione e manipolazione psicologica o seduzione affettiva), nonché le condizioni fisiche e psicologiche di quest'ultima, pure in relazione all'età (e alla contenuta differenza con l'età del *reo*) e al danno, anche psichico, arrecato - in applicazione anche dei criteri adottati dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento all'attenuante di minore gravità del reato di atti sessuali con minorenne (di recente, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 10 maggio - 24 ottobre 2023, n. 43225 e 24 novembre 2022 - 1 marzo 2023, n. 8735).

In tale valutazione particolare rilievo assumerà, infine, l'estraneità della condotta incriminata rispetto a quei profili di particolare allarme sociale - ovverosia la riconducibilità del fatto, o anche solo la sua mera contiguità, al circuito della diffusione di immagini o video pedopornografici e, a maggior ragione, al relativo mercato - che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza e, più in generale, a colpire qualsiasi condotta comunque idonea ad alimentare l'offerta di pornografia minorile destinata al relativo mercato, mercato che è all'origine dello sfruttamento sessuale dei minori.

11.- Alla luce di quanto sin qui detto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 600-ter, primo comma, numero 1), cod. pen., per violazione degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede, per il reato di produzione di materiale pornografico mediante l'utilizzazione di minori di anni diciotto, che nei casi di minore gravità la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente i due terzi.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 600-ter, primo comma, numero 1), del codice penale, nella parte in cui non prevede, per il reato di produzione di materiale pornografico mediante l'utilizzazione di minori di anni diciotto, che nei casi di minore gravità la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente i due terzi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240091



N. 92

*Ordinanza 16 aprile - 21 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Incentivazione alla transizione energetica - Obbligatorietà delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale, nonché di ulteriori misure di riequilibrio e composizione per impianti e infrastrutture a gas - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di modificare le modalità di erogazione e attribuzione delle misure - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva della tutela della concorrenza e della competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Puglia 7 novembre 2022, n. 28, art. 1, commi da 1 a 3, e 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2, commi 1, 2 e 3, e 3, comma 2, della legge della Regione Puglia 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 gennaio 2023, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2023, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

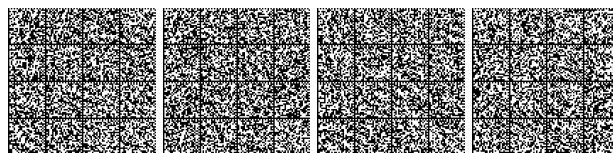
udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 3 gennaio 2023 (reg. ric. n. 1 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Puglia 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica);

che un primo gruppo di censure concerne l'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata, dei quali si assume la riconducibilità alla materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

che, in primo luogo, si contesta l'obbligatorietà delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale previste dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, con riguardo «a strutture esistenti» e «in attività alimentate con combustibili di natura fossile», in riferimento all'art. 117, comma



terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia); quest'ultima disposizione, infatti, prevede la possibilità per le regioni, gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale solamente per nuove infrastrutture energetiche o per il potenziamento e la trasformazione delle infrastrutture esistenti;

che, in secondo luogo, il ricorrente ritiene che il contrasto fra l'impugnato art. 1, comma 2, ed il menzionato art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 si verificherebbe pure in relazione all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina regionale, riferendosi quest'ultima ad una molteplicità di soggetti (proponenti, produttori, vettori, gestori di impianti e infrastrutture energetiche), mentre la disposizione statale si rivolge ai soli «proponenti»;

che, in terzo luogo, si contesta la non piena corrispondenza fra gli obiettivi ai quali la legge reg. Puglia n. 28 del 2022 finalizza gli accordi recanti misure di compensazione e di riequilibrio ambientale - di cui all'impugnato art. 1, comma 3 - e quelli generali di politica energetica nazionale, previsti dall'art. 1, comma 3, lettere da *a*) ad *m*), della legge n. 239 del 2004. In particolare, ciò interessa gli obiettivi previsti dalla legge regionale di realizzazione di «interventi di forestazione in ambito urbano e periurbano» (art. 1, comma 3, lettera d, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022) e di garanzia del «miglioramento della sostenibilità ambientale di immobili e infrastrutture pubbliche» (art. 1, comma 3, lettera b, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022), i quali non sarebbero contemplati dalla legge statale che pone gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, cui gli accordi devono essere coerenti;

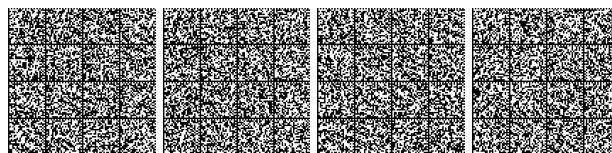
che, con specifico riferimento agli impianti alimentati da fonti rinnovabili, si lamenta che gli obiettivi indicati dalla legge regionale non sarebbero coerenti neppure con l'Allegato 2, punto 2), del decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), sia perché quest'ultimo fa riferimento a «interventi di miglioramento ambientale correlati alla mitigazione degli impatti riconducibili al progetto, ad interventi di efficienza energetica, di diffusione di installazioni di impianti a fonti rinnovabili e di sensibilizzazione della cittadinanza sui predetti temi», sia perché esso prevede che tali misure debbano essere orientate a favore dei comuni;

che il ricorrente contesta inoltre l'attribuzione alla Giunta regionale, da parte dell'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata, del potere di stipulare accordi con i soggetti interessati: l'assegnazione di tale compito ad un organo politico, infatti, contrasterebbe con l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e con il punto 2, lettera *f*), dell'Allegato 2 al d.m. 10 settembre 2010 (i quali contemplano un procedimento di natura amministrativa di autorizzazione e di definizione delle misure compensative, richiedendo in particolare, per quest'ultima, che essa avvenga in sede di conferenza di servizi, sentiti i comuni interessati, anche sulla base di quanto stabilito da eventuali provvedimenti regionali), nonché con l'art. 34, comma 16, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, il quale dispone che «[g]li accordi di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono stipulati nei modi stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata»;

che, a tale ultimo proposito, il ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte che ha rinvenuto, nella disciplina statale delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, principi che «non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia» (sentenza n. 99 del 2012);

che, con particolare riferimento all'art. 1, comma 3, lettera *e*), della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, ossia alla previsione, tra gli obiettivi da perseguire mediante le misure di compensazione, di un possibile «indennizzo anche a titolo di riequilibrio per concentrazione di attività, impianto e infrastruttura a elevato impatto territoriale», il ricorrente rinviene un ulteriore contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 e con il punto 2, lettera *e*), dell'Allegato 2 al d.m. 10 settembre 2010, escludendosi in quest'ultima disposizione, in particolare, che le misure di compensazione possano avere carattere meramente patrimoniale o indennitario;

che un secondo gruppo di censure concerne l'art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, i quali introducono un'ulteriore misura di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale, relativa agli impianti e alle infrastrutture di gas «presenti, anche in esercizio, sul territorio pugliese», nella misura del 3 per cento del valore commerciale del volume di gas prodotto, trasportato o importato in Italia - a carico, anche in questo caso, di una platea di soggetti più ampia rispetto ai soli proponenti -, volta al fine di contenere il costo del gas sostenuto dalle famiglie pugliesi tramite il meccanismo dello sconto in fattura alle utenze domestiche;



che il ricorrente ritiene, in particolare, che il comma 1 dell'art. 2, prescindendo dalla verifica della sussistenza di concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture a elevato impatto territoriale, entrerebbe in contrasto con l'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004, il quale invece rinviene in questo presupposto il fondamento del potere di intervenire con misure compensative, così indirettamente violando l'art. 117, terzo comma, Cost.;

che il comma 2 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, prevedendo che i proponenti, i produttori, i vettori ed i gestori di impianti e infrastrutture di gas presenti, anche in esercizio, sul territorio pugliese cedano il gas ai gestori della rete di trasporto locale e, da questi, ai distributori locali e, infine, alle società di vendita, al prezzo decurtato dell'ammontare della compensazione, affinché il corrispettivo sia detratto a titolo di sconto in fattura alle utenze domestiche delle famiglie pugliesi, introdurrebbe un meccanismo che «non si concilia con il funzionamento della filiera del gas naturale», la quale prevede una cessione alle società di vendita e, da queste, ai clienti finali, non contemplando in questi passaggi i gestori della rete di trasporto ed i distributori locali, deputati piuttosto al trasporto e alla consegna del gas ai clienti finali. L'attività dei distributori, a norma dell'art. 21 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144), e dell'art. 23 del decreto legislativo 1º giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), in attuazione di principi sovranazionali, sarebbe invece oggetto di separazione societaria da tutte le altre attività del settore del gas, oltre a costituire - ai sensi dell'art. 2, lettera c), della legge n. 239 del 2004, un servizio pubblico, attribuito dallo Stato in concessione secondo le disposizioni di legge. Per tali ragioni, ad avviso del ricorrente, il contrasto della disposizione regionale con la menzionata normativa statale ridonderebbe in una contestuale violazione dei commi primo e terzo dell'art. 117 Cost.;

che il ricorrente lamenta, altresì, che il meccanismo dell'impugnato art. 2 della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, interferirebbe con la competenza attribuita dall'art. 3 della legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, con riguardo alla composizione della bolletta e ai relativi oneri imposti agli operatori, non precisando le modalità tramite le quali il meccanismo incida sulla medesima bolletta, introducendo potenziali costi aggiuntivi a carico degli operatori e attribuendo alla Giunta regionale competenze regolatorie non ammesse dalla legislazione statale di principio;

che un ultimo gruppo di censure concerne l'art. 3, comma 2, dell'impugnata legge reg. Puglia n. 28 del 2022, il quale, nel prevedere che la Giunta regionale possa modificare le modalità di erogazione e attribuzione delle misure di compensazione di cui all'art. 2, comma 1, della medesima legge al fine di favorire anche le utenze produttive, oltre a quelle civili, introdurrebbe una disciplina con potenziali effetti distorsivi della concorrenza a favore delle utenze produttive pugliesi, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; competenza, peraltro, esercitata dallo Stato, in relazione alla fattispecie *de quo*, tramite l'art. 16 del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, in legge 27 aprile 2022, n. 34;

che, con atto depositato il 10 febbraio 2023, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza del ricorso, evidenziando, fra le altre cose, che l'art. 33 della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)» - non impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri - apporta modifiche alla legge regionale impugnata, le quali sarebbero rivolte proprio al fine di superare le criticità evidenziate, ancor prima del ricorso avverso la legge regionale qui in esame, dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica;

che, in data 31 luglio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato istanza di rinvio, in considerazione di un impegno, formulato dalla Regione, ad intervenire nuovamente sulle disposizioni oggetto, con modifiche concordate nel corso di numerose riunioni tecniche tenutesi con le Amministrazioni statali interessate;

che, con decreti della Presidente di questa Corte del 5 agosto 2023 e del 22 gennaio 2024, prima è stata rinviata a nuovo ruolo la discussione del giudizio e poi è stata fissata all'udienza pubblica del 16 aprile 2024;



che, in seguito, la legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)» ha ulteriormente modificato, tra gli altri, con disposizioni non impugnate in via principale, gli artt. 1, commi 2 e 3, e 2, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022;

che, a seguito di tale ultimo intervento normativo, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 9 aprile 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 10 aprile 2024, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in ragione della mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate e del ritenuto carattere satisfattivo delle modifiche, con riferimento a «tutte le questioni prospettate nel ricorso avverso la legge regionale n. 28 del 2022», pur rimanendo fermo l'interesse a coltivare l'autonomo ricorso promosso nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, con il quale è stato modificato il comma 4 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, non oggetto del presente ricorso;

che, il 15 aprile 2024, su conforme deliberazione della Giunta resa in pari data, la Regione Puglia ha depositato atto di accettazione della predetta rinuncia al ricorso;

che, in seguito alla rinuncia del ricorrente, il Presidente di questa Corte, con decreto del 10 aprile 2024, ha fissato la trattazione del ricorso alla camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Puglia;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 24, comma 1, e 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

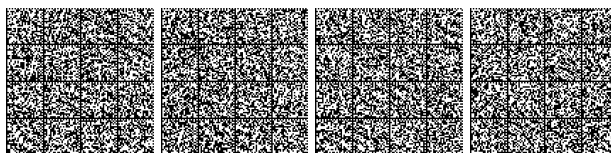
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 77

*Ordinanza del 28 marzo 2024 della Corte dei conti - Sezioni riunite in sede giurisdizionale nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2022*

**Impiego pubblico – Personale regionale – Norme della Regione Toscana – Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici - Fondo salario accessorio - Previsione dell'incremento, per l'anno 2022, dell'ammontare corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nel 2016 e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, al fine di garantire l'invarianza della spesa.**

- Legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. 1/2009), art. 4 e punti 3, 4 e 5 del Preambolo della medesima legge regionale.

**Impiego pubblico – Personale regionale – Norme della Regione Toscana – Disposizioni concernenti il trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana, rilevanti ai fini della determinazione della spesa sostenuta per tale finalità nell'anno 2016.**

- Legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), artt. 42, commi 8, 9 e 10; 43, comma 5; 44, comma 6-bis, secondo periodo; 45; 49, commi 4 e 4-ter; 51, commi 5, 6 e 6-bis; 52, comma 5; 58, comma 2 [, nel testo vigente al 2016].

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione composta dai signori magistrati:

Giovanni Coppola, Presidente;  
Alessandro Benigni, consigliere;  
Giuseppina Veccia, consigliere;  
Antonino Grasso, consigliere;  
Massimo Agliocchi, consigliere;  
Vanessa Pinto, consigliere;  
Emanuele Scatola, primo referendario relatore,

ha pronunciato la seguente sentenza/ordinanza sul ricorso iscritto al n. 815/SR/DELC del registro di segreteria, proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 6 lettera e, e 123 ss. del decreto legislativo 174 del 2016, dalla Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Eugenio Giani, autorizzato con decreto n. 16061 del 25 luglio 2023, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al ricorso, dall'avv. Lucia Bora (Avvocatura regionale), con domicilio digitale come da PEC risultante da Registri di giustizia (lucia.bora@postacert.toscana.it) e domicilio eletto in Roma presso l'avv. Franco Coccoli, M&D Studio legale associato, via Mercati n. 51;

per l'annullamento della decisione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, n. 165/2023/PARI del 20 luglio 2023, pubblicata in data 21 luglio 2023, nella parte in cui non è disposta la parifica dei capitoli di spesa nn. 71120 «retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101» e 13114 «retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101», per complessivi euro 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l'incremento del Fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2023 il primo referendario Emanuele Scatola e uditi l'avv. Lucia Bora per parte ricorrente e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Adelisa Corsetti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con la decisione n. 165/2023/PARI del 20 luglio 2023, la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha parificato il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022, nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad eccezione di una serie di poste, tra le quali figurano, per quel che rileva in questa sede, i capitoli di spesa nn. 71120 «retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101» e 13114 «retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101», per complessivi euro 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l'incremento del Fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.

La questione oggetto del presente giudizio attiene, dunque, al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi di governo della Regione Toscana.

2. Giova, al riguardo, ripercorrere i principali snodi fattuali che hanno portato alla mancata parifica delle suddette poste.

2.1. Il problema del trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici si era già posto nel precedente giudizio di parificazione inerente al rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021.

Nel corso di tale giudizio, erano emerse alcune irregolarità attinenti al trattamento economico accessorio del personale in questione, che risultava beneficiario di emolumenti accessori istituiti dalla l.r. Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (recante «Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale»).

Le criticità riscontrate, che avevano determinato — ad avviso della Sezione territoriale — un incremento ingiustificato di spesa a carico del bilancio regionale, riguardavano due aspetti: da un lato, l'istituzione e la disciplina — con legge regionale — di trattamenti economici accessori difformi da quelli previsti dal CCNL a favore di tale categoria di personale e dall'altro, l'erronea imputazione al bilancio, anziché al Fondo del salario accessorio, di tali emolumenti. Ciò avrebbe determinato un incremento ingiustificato della spesa di personale — quantificato nella misura di euro 1.937.755,91 — posto a carico del bilancio, ma non autorizzato dal CCNL e dalle norme statali, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

I dubbi sollevati dalla Sezione regionale riguardavano la legittimazione della fonte legislativa regionale a regolamentare la corresponsione degli emolumenti in oggetto. Ciò in ragione del fatto che la materia retributiva — in quanto riconducibile all'ordinamento civile — rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Tale competenza è stata esercitata a livello di disciplina statale con il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), che, agli articoli 2 e 45, prevede una delega a favore della contrattazione collettiva nazionale, stabilendo che il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici sia definito dai contratti collettivi. Peraltro, secondo la Sezione territoriale, l'imputazione al bilancio della relativa spesa costituiva un evidente *vulnus* agli equilibri finanziari, aprendo così la strada ad una potenziale questione di legittimità costituzionale «per ridondanza».

2.2. In considerazione dei profili di criticità riscontrati, la Sezione toscana decideva di sospendere il giudizio di parifica limitatamente ai capitoli relativi al trattamento economico accessorio del personale di staff, al fine di attivare il contraddittorio con la regione in ordine alla prospettata questione di legittimità costituzionale (delibera n. 131/2022/PARI).

2.3. Nelle more della sospensione del giudizio, l'amministrazione regionale adottava due diverse misure conformative ritenute, poi, idonee dalla Sezione regionale di controllo a superare le criticità segnalate, che decideva pertanto di parificare i capitoli del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021 relativi al trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici (deliberazione n. 243/2022/PARI).



La prima misura riguardava gli effetti prodotti dalla l.r. n. 1/2009 sul bilancio 2021 ed è stata adottata dall'amministrazione con il decreto dirigenziale n. 24784 del 14 dicembre 2022. In attuazione degli indirizzi formulati dalla Giunta regionale con la decisione 7 dicembre 2022, n. 27, e previa dimostrazione che, in applicazione degli istituti ordinari del CCNL, gli importi avrebbero potuto essere comunque corrisposti al personale in questione, tale decreto ha imputato al Fondo salario accessorio 2021 l'importo di euro 1.937.755,91, precedentemente posto, invece, direttamente a carico del bilancio.

Per effetto di questa diversa imputazione (al Fondo anziché al bilancio) il decreto dirigenziale n. 24784/2022 in argomento ha effettuato anche la rideterminazione, in riduzione, delle economie provenienti dal Fondo 2021 — che nel frattempo, attraverso il Fondo pluriennale vincolato (FPV), erano state rinviate al Fondo 2022 per alimentarne la consistenza — che sono così passate così da euro 8.564.238,00 a euro 6.626.482,09.

La quantificazione, in sede preventiva, del Fondo 2022 è stata, conseguentemente, modificata in riduzione passando da euro 34.582.221,00 (come definita, in precedenza, con il decreto n. 15203 del 26 luglio 2022) a euro 32.644.465,09. Il differenziale, pari a euro 1.937.755,91, è andato a beneficio del bilancio che è stato, così, «ristorato» della corrispondente spesa sostenuta per la corresponsione del trattamento economico accessorio 2021 e tale «reintegrazione» ha prodotto un miglioramento dei saldi di bilancio, determinando — conseguentemente — il venir meno della rilevanza della questione di legittimità prospettata.

La seconda misura adottata dalla Regione Toscana al fine di superare — per il futuro — le censure prospettate in merito alla non corretta imputazione del trattamento accessorio in argomento, è stata di tipo legislativo (proposta di legge n. 160/2022 approvata dalla Prima Commissione in sede referente, nella seduta del 13 dicembre 2022) ed è confluita nella l.r. 7 gennaio 2023, n. 2 (recante «Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009»), che ha abrogato le disposizioni della l.r. n. 1/2009 relative al trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici regionali, riconducendo tale trattamento nell'ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Funzioni locali (articoli 1 e 2) e disponendone, a decorrere dall'anno 2022, l'imputazione al Fondo salario accessorio del personale del comparto (art. 3) — anziché al bilancio regionale — ad invarianza della consistenza delle risorse allocate sul medesimo Fondo.

Segnatamente, l'art. 3 della l.r. n. 2/2023 disponeva: «a decorrere dall'anno 2022, l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di cui agli articoli 1 e 2 (cioè il personale delle strutture di supporto agli organi politici della regione) viene imputato al fondo del salario accessorio del personale del comparto».

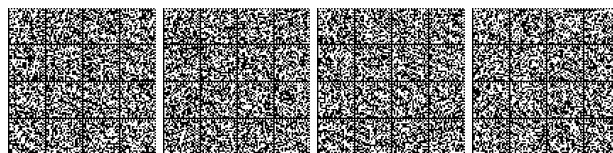
2.4. In questo quadro si colloca l'intervento del legislatore statale sulla materia in esame. Segnatamente, l'art. 3, comma 1, decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 — convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74 — ha stabilito che «le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo (...)».

Per effetto di tale modifica, a decorrere dall'entrata in vigore della nuova norma statale (23 aprile 2023), il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto di Giunta e Consiglio regionale potrà ormai consistere in un trattamento omnicomprendente ed essere imputato direttamente al bilancio, anziché al Fondo salario accessorio del personale del comparto.

2.5. Dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 44/2023, il legislatore toscano è intervenuto nuovamente su tale aspetto con la l.r. 19 maggio 2023, n. 23 (recante «Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della L.R. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla L.R. n. 1/2009»), che, oltre ad abrogare la l.r. n. 2/2023 — allineandosi così alle previsioni del decreto-legge n. 44/2023, che consentono di imputare il trattamento accessorio del personale di staff direttamente al bilancio dell'ente — ha dettato una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022.

La nuova legge regionale, nello specifico, da un lato, ha confermato, per l'anno 2022, l'imputazione al Fondo salario accessorio della spesa per gli emolumenti del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio regionale (art. 4), dall'altro, a differenza di quanto previsto dalla precedente l.r. n. 2/2023 — contestualmente abrogata — ha disposto, per l'anno 2022, l'incremento del Fondo salario accessorio in misura «corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della regione, agli organismi politici del consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (...), al fine di garantire l'invarianza della spesa».

3. Su quest'ultima disposizione si è appuntata l'attenzione della Sezione territoriale nel giudizio di parifica relativo al rendiconto 2022 della Regione Toscana, che ha intravisto due elementi di potenziale criticità.



Il primo è stato ravvisato nella previsione di un incremento del fondo apparentemente sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste, tassativamente, dal CCNL e dalla legge statale e, dunque, effettuato in violazione del riparto di competenze tra legge statale e legge regionale.

Il secondo fattore di potenziale criticità è stato individuato nella previsione, adombrata nel preambolo della legge, di una rideterminazione in aumento del limite fissato dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2015. Segnatamente, il punto 5 del Preambolo prevede: «(...) si rende necessario, per l'anno 2022, provvedere all'incremento del fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale (...). L'incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all'anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 (...)».

Come è noto, l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 stabilisce che, «al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

3.1. La Sezione regionale ha sottolineato come le regole di incremento del fondo e quelle di rimodulazione del tetto fissato dall'art. 23, comma 2, non siano derogabili dal legislatore regionale.

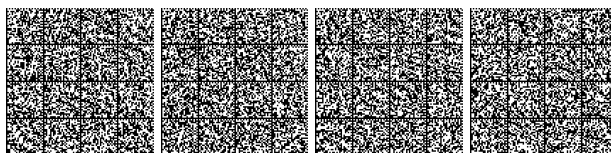
I magistrati toscani hanno precisato che la possibilità di incrementare il Fondo del salario accessorio, destinato a finanziare gli istituti contrattuali applicati in sede di contrattazione decentrata, soggiace, in base all'art. 2 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 23, comma 2 decreto legislativo n. 75/2017, ad un doppio limite: «il primo, di carattere preliminare, è costituito dall'obbligo di rispettare i vincoli del CCNL (per il comparto v. art. 67 CCNL siglato in data 18 maggio 2018) e delle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento del fondo e indicano, per alcune di esse, anche il limite massimo di incremento consentito; il secondo vincolo, che si aggiunge al primo, condizionando la possibilità e la misura dell'incremento del Fondo stesso, è costituito dall'obbligo di rispettare il tetto 2016, previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017», che costituisce un limite invalicabile per il trattamento accessorio del personale.

3.2. La Sezione territoriale ha precisato che il tetto di cui si discorre può essere rimodulato in aumento dall'amministrazione, «qualora emerga che nel calcolo iniziale del tetto-base 2016 siano state erroneamente omesse voci di salario accessorio legittimamente corrisposte ai dipendenti, in quell'esercizio, sulla base delle leggi statali e dei contratti collettivi di comparto, ai quali l'art. 117, comma 2, lettera l) Cost. riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti. La correzione dell'errore e, quindi, la rimodulazione del tetto dell'art. 23, comma 2, inizialmente sotto-stimato, sarà consentita a prescindere dal fatto che l'imputazione delle risorse — omesse nel calcolo iniziale — fosse prevista a carico del fondo o direttamente a carico del bilancio, purché, in quest'ultimo caso, l'imputazione al bilancio fosse espressamente prevista dal CCNL o dalla legge statale che, si sottolinea una volta di più, sono le uniche fonti legittimate dall'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti».

Seguendo tale ragionamento, qualora, invece, una parte delle risorse destinate al trattamento accessorio, nel 2016, «sia stata posta a carico del bilancio in assenza di copertura di una legge statale o di norme di CCNL (...), prima di procedere all'incremento del tetto del 2016, includendovi tali risorse, occorre verificare se l'importo imputato, nel 2016, dall'amministrazione — sulla base della legge regionale n. 1/2009 — a carico del bilancio, per il pagamento delle indennità accessorie (euro 2.077.138,64), avrebbe potuto alimentare il fondo 2016, ove le indennità in argomento dovevano essere correttamente imputate, secondo le regole previste dal CCNL vigente a quel tempo e tenendo conto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalle norme statali alla stessa data».

3.3. Al riguardo, la Sezione regionale ha chiarito che «gli incrementi del fondo e la rimodulazione del tetto dell'art. 23, comma 2, sono consentiti esclusivamente nel rispetto delle regole predette e, quindi, un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale n. 23 in argomento (...) impone di subordinare l'incremento del Fondo 2022, previsto dall'art. 4, al rispetto delle specifiche voci di alimentazione previste delle norme di CCNL e di legge statale».

Per tali motivi, secondo la Sezione territoriale, l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 — nella parte in cui prevede, per l'anno 2022, un incremento del Fondo di ammontare corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi politici della regione sostenuta nel 2016 — deve essere interpretato nel senso che tale misura di incremento non sia aggiuntiva, cioè ulteriore e diversa rispetto alle voci di alimentazione del fondo già previste tassativamente dal CCNL (art. 67) e dalle leggi statali, e sia consentita solo nell'ambito degli eventuali spazi di incremento della parte stabile del Fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale), non ancora utilizzati dall'Amministrazione. Ciò perché la legge regionale non può allocare nel Fondo



del salario accessorio, risorse aggiuntive rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, pena la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost., come più volte precisato dalla Corte costituzionale, secondo la quale, in tale materia, «la regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse»; pertanto, «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196/2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto; in tal senso, *cfr.* anche Corte costituzionale, sentenza n. 146/2019).

In ogni caso, precisano i magistrati toscani, «il fondo dovrà rispettare anche il limite dell'art. 23, comma 2, cioè il tetto 2016 al trattamento accessorio del personale del comparto, pari a euro 28.689.267,00, oppure quello eventualmente rimodulato in aumento dall'amministrazione, nei limiti in cui riesca a dimostrare che gli importi relativi ai trattamenti accessori erogati nel 2016 a carico del bilancio (euro 2.077.138,64), in base alla legge regionale n. 1/2009, avrebbero potuto, in tutto o in parte, alimentare, il fondo 2016 — ove le indennità in argomento avrebbero dovuto correttamente essere imputate — secondo le regole del CCNL e i vincoli di finanza pubblica vigenti a quel tempo».

3.4. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche e a fronte della formulazione poco chiara dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023, secondo la Sezione toscana, «l'unica interpretazione costituzionalmente orientata della norma — coerente con le disposizioni statali che disciplinano le modalità di costituzione e incremento dei fondi e con i vincoli di finanza pubblica — è quella che subordina l'incremento del fondo 2022 e l'eventuale rideterminazione del limite dell'art. 23, comma 2, alle verifiche preliminari sopra indicate». Ciò al fine di superare ogni potenziale criticità sul piano della costituzionalità della norma, salvo verificare poi in concreto le modalità con le quali l'ente ha effettuato — in sede amministrativa — tali incrementi in conformità ai vincoli di finanza pubblica e alle regole di riparto delle competenze legislative tra Stato e regione.

3.5. Muovendo da queste premesse, l'esame della Sezione regionale di controllo si è spostato, quindi, sull'atto amministrativo con cui è stata data esecuzione alla previsione legislativa in parola. Si tratta del decreto n. 12137 del 7 giugno 2023, che ha disposto l'incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022, nella misura di euro 2.077.138,64.

L'importo dell'incremento è stato quantificato in base alla l.r. n. 1/2009, di cui la regione aveva disposto la parziale abrogazione con l.r. n. 2/2023 (art. 7). Tale importo, per effetto del suddetto decreto n. 12137/2023, è destinato allo stesso tempo a incrementare il Fondo trattamento accessorio del 2022 e ad innalzare il limite dell'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017.

Ad avviso della Sezione territoriale, «esso non pare però in alcun modo correlato alle verifiche di compatibilità anzidette, delle quali non v'è traccia nel testo del decreto», mentre, prima di disporre l'incremento del fondo 2022 nell'importo definito in sede di decreto, l'amministrazione avrebbe dovuto verificare, da un lato, se sussistessero margini sufficienti di incremento previsti dalle singole voci del CCNL e delle leggi statali e, dall'altro, se fosse possibile rimodulare il tetto dell'art. 23, comma 2, tenendo conto dell'importo teorico di incremento del fondo consentito nel 2016. Secondo la Sezione regionale di controllo, infatti, «l'invarianza della spesa correlata all'incremento del fondo 2022 non deve essere garantita rispetto all'importo complessivo erogato in concreto nel 2016 al personale dipendente» sulla base della l.r. n. 1/2009, «bensì rispetto all'importo teorico correttamente erogabile a carico del bilancio e del fondo, nel 2016, sulla base della legge statale e del CCNL (ai quali l'art. 117 Cost. ha riservato la disciplina della materia) a quel tempo vigenti, cioè, tenendo conto dei limiti di incremento massimo consentiti da questi ultimi».

Ciò perché nel 2016, secondo la Sezione toscana, le indennità accessorie del personale di staff — in assenza di una norma statale che ne autorizzasse l'imputazione al bilancio — avrebbero dovuto essere, necessariamente, ricondotte al Fondo del salario accessorio. Di qui l'esigenza di verificare la possibilità di imputare al suddetto Fondo — secondo le regole previste dal CCNL vigente a quel tempo e tenendo conto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalle norme statali alla stessa data — l'importo posto dall'amministrazione regionale nel 2016, sulla base della l.r. n. 1/2009, direttamente a carico del bilancio, per il pagamento delle indennità accessorie (euro 2.077.138,64). «Solo l'esito positivo di tale verifica potrebbe consentire all'ente di considerare l'importo ipotizzato (euro 2.077.138,64), in tutto o in parte, ai fini della rideterminazione del tetto base 2016 dell'art. 23, comma 2». In assenza di tale verifica preliminare, «l'eventuale rimodulazione del tetto dell'art. 23, comma 2, sarebbe, invece, illegittima poiché disposta in violazione delle norme di finanza pubblica e del corretto riparto di competenze legislative tra Stato e regione». Tale rimodulazione non può non tener conto, secondo la Sezione toscana, dell'erronea imputazione del trattamento accessorio a carico del bilancio e dell'incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione è derivata, per effetto di norme regionali (l.r. n. 1/2009) adottate in assenza di competenza legislativa in materia (Corte cost., sentenza n. 196/2018).



3.6. Per tali motivi, la Sezione territoriale ha escluso la possibilità di utilizzare legittimamente, quale componente del tetto base 2016, l'importo erogato in concreto sulla base della l.r. n. 1/2009 (fonte ritenuta priva di legittimazione costituzionale nella materia del trattamento economico), con conseguente necessità di prendere in considerazione, a tal fine, l'importo legittimamente erogabile sulla base delle uniche fonti costituzionalmente autorizzate, cioè il CCNL e le leggi statali.

L'esame del decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 condotto dalla Sezione regionale ha evidenziato, invece, che l'amministrazione, «omettendo le verifiche preliminari sopra indicate ha disposto l'incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022 (quantificandolo, in via definitiva nell'importo di euro 35.561.916,06) dell'importo di euro 2.077.138,64 e la rideterminazione in aumento del limite 2016, previsto dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017, nella stessa misura, innalzandolo da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64 (...).».

La Sezione toscana ha osservato, a tal proposito, che l'incremento del fondo 2022, se effettuato in assenza di margini previsti dal CCNL, peraltro, graverebbe il bilancio di tale esercizio di una spesa ingiustificata e non autorizzata da fonte statale e l'incremento del tetto dell'art. 23, comma 2, se effettuato in assenza delle predette verifiche, esporrebbe il bilancio al rischio di ulteriori incrementi di spesa di personale, anche negli esercizi successivi, visti i margini di importo aggiuntivi derivanti dal nuovo tetto, come rideterminato dall'Amministrazione, con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023.

3.7. Sulla scorta delle motivazioni esposte, nell'ambito dell'istruttoria svolta nel giudizio di parifica, la Sezione regionale ha manifestato dubbi in ordine alla legittimità degli incrementi del Fondo 2022 e del tetto dell'art. 23, comma 2, disposti, con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023, in assenza delle mentovate verifiche.

In sede di contraddittorio, l'amministrazione ha replicato osservando che la l.r. n. 23/2023 «ha un significato letterale univoco» e fornisce all'interprete «un sicuro percorso di comprensione» che non rende «necessario né possibile procedere ad ulteriori attività interpretative», poiché «neppure alla Corte dei conti, in sede di parifica, è consentito fornire interpretazioni costituzionalmente orientate al fine di inibire l'efficacia di una legge, dal significato letterale chiaro ed inequivocabile».

Nella decisione di parifica e nella relazione allegata alla decisione stessa (Volume II, Capitolo XII, Paragrafo 1.11), la Sezione regionale di controllo ha precisato che l'interpretazione costituzionalmente orientata della l.r. n. 23/2023 si è resa necessaria in quanto «la lettura combinata dell'articolato normativo e del preambolo non consente (...) di comprendere se l'incremento del fondo previsto dal legislatore regionale è da intendersi quale aggiuntivo, cioè ulteriore e diverso rispetto a quello consentito dall'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 e dalle leggi statali, oppure se resta confinato nell'ambito degli spazi di incremento del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale) e non ancora utilizzati dall'amministrazione». La prima lettura della norma (previsione di incremento del fondo 2022 diverso e ulteriore rispetto a quello consentito dalle voci di alimentazione del Fondo indicate dall'art. 67 CCNL), ad avviso della Sezione territoriale, renderebbe quest'ultima non conforme a Costituzione, perché «volta a dettare una disciplina innovativa dell'ordinamento in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, materia che — com'è noto — è riservata al legislatore statale». Per eliminare tali incertezze interpretative, detta Sezione ha ribadito la necessità di scegliere, fra più soluzioni astrattamente possibili, quella che rende la disposizione conforme a Costituzione, privilegiando una lettura del citato art. 4 coerente con il riparto di competenze legislative tra Stato e regione. Tale criterio ermeneutico impone di leggere la norma in esame nel senso di consentire l'incremento del Fondo 2022 in conformità e nei limiti delle previsioni del CCNL (art. 67) e, laddove prevede la rideterminazione del limite dell'art. 23, comma 2, di subordinarla al rispetto dei limiti di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo.

L'attenzione si è spostata, pertanto, sul decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 che — in applicazione dell'art. 4, l.r. n. 23/2023 — ha incrementato il fondo 2022 dell'importo di euro 2.077.138,64. La Sezione toscana ha rilevato come tale decreto non faccia cenno a questo tipo di verifiche preliminari, limitandosi a dichiarare che l'incremento del Fondo e la rideterminazione del tetto dell'art. 23, comma 2 decreto legislativo n. 75/2017 sono effettuati «in attuazione della l.r. n. 23/2023».

3.8. Al fine di superare le obiezioni formulate dalla magistratura contabile, la regione ha tentato di dimostrare la correttezza degli incrementi disposti con il decreto stesso, in quanto legittimati anche dalle norme del CCNL.

Secondo la ricostruzione prospettata dall'amministrazione, l'incremento del fondo 2022 trova giustificazione nell'art. 67, comma 5, lettere a) e b), del CCNL siglato in data 21 maggio 2018, mentre la legittimazione a rideterminare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 75/2017, con riferimento all'anno 2016, deriva dall'art. 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999.

L'art. 67, comma 5, lettere a) e b), del CCNL 2018 consente agli enti di destinare apposite risorse «a) alla componente stabile di cui al comma 2, in caso di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale»; «b) alla componente variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della *performance* o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale (...)».



L'art. 15, comma 5, del CCNL 1999 abilita gli enti — «in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche» — a valutare l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività.

La Sezione territoriale ha ritenuto, tuttavia, che la prospettazione dell'amministrazione non fosse accoglibile perché nel 2022, così come negli esercizi precedenti, non è stato riscontrato alcun incremento della dotazione organica del personale di supporto degli organi politici, né — in relazione alle attività svolte da tale personale - sono stati attivati nuovi servizi o processi di riorganizzazioni finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, che — associati ad un aumento delle prestazioni del personale in servizio o ad un incremento stabile delle dotazioni organiche — avrebbero potuto legittimare l'allocazione di risorse aggiuntive sul fondo 2022 e 2016. Inoltre, è stato osservato che il personale di supporto degli organi politici non svolge attività gestionale, né è assegnatario di obiettivi di *performance*, il che esclude la possibilità di invocare l'applicabilità dell'art. 67, comma 5, lettera b) del CCNL vigente nel 2022.

Per le suddette motivazioni, i magistrati toscani hanno ritenuto che l'incremento del Fondo 2022 — di importo pari a euro 2.077.138,64 — disposto con il decreto n. 12137/2023, non potesse trovare giustificazione nelle norme richiamate dall'Ente (art. 67, comma 5, lettera a) e b) del CCNL del 21 maggio 2018), «dovendosi, pertanto, ritenere illegittimo in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL» e che la rideeterminazione del limite dell'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017, disposta con il medesimo decreto, non fosse corretta in quanto effettuata in assenza dei presupposti previsti dall'art. 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999.

Alla luce di tali premesse, la Sezione toscana ha affermato che «le risorse utilizzate per finanziare l'incremento del fondo sono state prelevate dal bilancio gravandolo di una spesa ingiustificata».

Per le ragioni esposte, nella decisione n. 165/2023/PARI non sono stati parificati i capitoli del bilancio 2022 che finanziano l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente (cap. 71120 «retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101» e cap. 13114 «retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101»).

4. Con la l.r. 31 luglio 2023, n. 32 (pubblicata sul BURT n. 41, parte prima, n. 41 del 2 agosto 2023), il Consiglio regionale toscano ha approvato il rendiconto generale per l'esercizio 2022. La regione si è parzialmente adeguata alle statuizioni della Corte dei conti con riferimento al risultato di amministrazione che, con l'art. 9 della predetta legge, è stato riaccertato nei termini esposti nella decisione di parifica. Con riguardo ai soli capitoli per i quali è stato presentato il ricorso all'esame, l'amministrazione ha ritenuto, invece, di non adeguarsi alla decisione di parifica.

5. Con ricorso notificato alla Procura generale della Corte dei conti il 3 agosto 2023 e depositato, in pari data, presso la segreteria di queste Sezioni riunite, la Regione Toscana ha impugnato il capo della decisione n. 165/2023/PARI che non ha parificato i suddetti capitoli inerenti al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici (Giunta e Consiglio).

La Regione Toscana, in via preliminare, afferma il proprio interesse al ricorso, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., sebbene esso sia stato presentato successivamente all'entrata in vigore della legge regionale di approvazione del rendiconto generale per l'anno 2022.

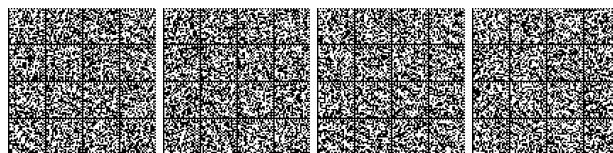
Va precisato, infatti, che la regione — con la suddetta legge n. 32/2023, entrata in vigore il 2 agosto 2023, giorno della pubblicazione sul BURT — ha approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022 in data antecedente alla presentazione del ricorso dinanzi a queste Sezioni riunite.

Sul punto, parte ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale (in particolare la recente sentenza n. 184 del 2022), alla cui stregua le sfere di competenza della regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti, e quindi non interferiscono tra di loro.

Nel merito, le censure dell'amministrazione si appuntano sul capo della decisione della Sezione territoriale che non parifica i capitoli di spesa inerenti alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici della Giunta e del Consiglio regionale, per complessivi euro 2.077.138,64.

Contro questo capo della decisione della Sezione territoriale, la regione articola quattro motivi di ricorso.

5.1. Con un primo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce l'erronea applicazione dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, per assenza dei presupposti per negare la parificazione, nonché la violazione del decreto legislativo n. 118 del 2011.



Al riguardo, la regione sottolinea come il limite fissato dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 debba essere inteso come riferito all'ammontare complessivo delle risorse destinate, per l'anno 2016, al trattamento accessorio del personale, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni. In ossequio a tale criterio, secondo la prospettazione di parte ricorrente, la l.r. n. 23/2023 ha provveduto ad incrementare il Fondo salario accessorio del personale del comparto con risorse già presenti sul bilancio regionale ed utilizzate per le medesime finalità nell'anno 2016, rideterminando del medesimo importo il conseguente limite alla spesa sostenuta a bilancio nell'anno 2016 per gli emolumenti accessori del personale delle strutture di supporto, pari ad euro 2.077.138,64 e, a salvaguardia dell'invarianza della spesa, contestualmente si è dunque provveduto alla corrispondente riduzione di tale importo dai capitoli di bilancio dedicati a tale tipologia di spesa.

Per tali motivi, la regione sostiene che «il trasferimento delle somme oggetto della mancata parifica dal bilancio regionale al Fondo per le risorse accessorie del personale del comparto Funzioni locali non ha determinato alcun effetto sul saldo finale e non ha inciso sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione, in quanto le risorse erano comunque già stanziare sui relativi capitoli per le medesime finalità e, pertanto, la mancata parifica è illegittima per difetto dei presupposti essenziali del relativo controllo».

Di qui l'asserita erronea applicazione dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012 per assenza dei presupposti per negare la parificazione, unitamente alla violazione del decreto legislativo n. 118/2011, nei suoi principi di coerenza, continuità e comparabilità, attendibilità delle scritture contabili, pareggio del bilancio e dell'equilibrio dei sistemi contabili pubblici (primo motivo di ricorso), in quanto l'incremento di euro 2.077.138,64, oltre che limitato alla sola annualità 2022, è stato attuato mediante il decreto n. 12137/2023, al fine di garantire l'invarianza della spesa.

5.2. Con un secondo motivo di ricorso, la regione deduce la violazione, da parte della Sezione di controllo Toscana, dei principi espressi dalla Sezione autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG.

Parte ricorrente richiama la decisione di parifica della Sezione regionale toscana (n. 165/2023/PARI), nella parte in cui afferma che la rimodulazione del tetto dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 75/2017 «non può non tenere conto dell'erronea imputazione del trattamento accessorio a carico del bilancio e dell'incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione era derivata». Secondo parte ricorrente, tale affermazione — oltre a non considerare che nel 2016 la spesa in esame era correttamente imputata al bilancio regionale, in virtù delle previsioni della L.R. n. 1/2009 all'epoca vigenti e mai contestate — non tiene conto dei principi espressi in materia dalla giurisprudenza contabile che, in merito alla determinazione dell'ammontare complessivo del fondo per il trattamento accessorio del personale, con specifico riferimento alla cumulabilità dei fondi dedicati alle varie categorie di lavoratori dipendenti, ha ribadito che, «nel computo del tetto di spesa previsto dal comma 2, dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017, rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio dall'ente destinate al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo».

In particolare, secondo la regione, l'impugnata decisione di mancata parificazione parziale non considera che nell'anno 2016, nella vigenza delle disposizioni di cui ai capi VI e VII della l.r. n. 1/2009 non contestate, non sarebbe stato possibile appostare sul fondo salario accessorio le risorse relative al trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi politici, pena la violazione del dettato normativo regionale. Dette risorse, come chiarito nella suddetta deliberazione della Sezione delle autonomie, concorrono alla determinazione del limite delle risorse di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

5.3. Con il terzo motivo di ricorso, la regione deduce la violazione e falsa applicazione della l.r. n. 23/2023, in particolare dell'art. 4.

La regione contesta il ricorso all'interpretazione costituzionalmente orientata e sottolinea la chiarezza e l'univocità di significato della disposizione dettata dall'art. 4 (letta in combinato disposto con i punti 3, 4 e 5 del Preambolo), che non ammette il ricorso a tale canone ermeneutico.

Secondo parte ricorrente, la decisione di parifica, nella parte in cui effettua un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023, «in assenza di un carattere oscuro ed ambiguo della normativa, è errata perché determina la disapplicazione del chiaro ed univoco disposto regionale, così violando la competenza legislativa regionale costituzionalmente garantita».

Alla luce della chiarezza del dettato normativo, l'amministrazione contesta le censure mosse dalla Sezione toscana al decreto dirigenziale n. 12137/2023, che si limita a dare puntuale applicazione a quanto previsto dalla l.r. n. 23/2023.

5.4. Con il quarto motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la violazione art. 15, comma 5, del CCNL regioni-autonomie locali del 1° aprile 1999 e dell'art. 67, comma 5, lettere a) e b) del CCNL 2016/2018.



La regione ritiene che gli incrementi disposti con il decreto dirigenziale n. 12137/2023 siano legittimati anche dalle norme del CCNL.

Secondo la ricostruzione prospettata dall'amministrazione, l'incremento del fondo 2022 trova giustificazione nell'art. 67, comma 5, lettere *a)* e *b)*, del CCNL siglato in data 21 maggio 2018, mentre la legittimazione a rideterminare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, con riferimento all'anno 2016, deriva dall'art. 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999.

Alla luce di tali motivi, in accoglimento del ricorso, la regione chiede a queste Sezioni riunite di annullare o riformare la deliberazione n. 165/2023 della Sezione di controllo Toscana, nella parte in cui non parifica i capitoli di spesa di cui si è detto.

6. In data 7 novembre 2023, la Procura generale ha depositato memorie conclusionali ai sensi dell'art. 127, comma 2, c.g.c.

6.1. La Procura generale eccepisce, in via pregiudiziale e con rilievo assorbente, il difetto di interesse al ricorso e, nel merito, chiede il rigetto del ricorso con conferma della decisione impugnata.

Con riferimento alla carenza di interesse al ricorso, la Procura evidenzia la diversità tra la vicenda in esame e quella scrutinata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184/2022, con cui la Corte si è pronunciata sul conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Siciliana.

Innanzitutto, la Procura generale sottolinea come, nel caso da cui ha avuto origine l'anzidetta pronuncia della Corte costituzionale, il ricorso a queste Sezioni riunite fosse stato presentato dalla Procura stessa e non dall'Amministrazione regionale. Pertanto, il tema della permanenza del potere giurisdizionale di queste Sezioni riunite non poteva essere disgiunto dalla tutela delle prerogative dell'organo requirente nel giudizio di parificazione.

Inoltre, la Procura evidenzia come nel presente giudizio la sequenza degli atti sia diversa: non vi è, infatti, alcuna sopravvenienza della legge regionale di approvazione del rendiconto rispetto alla presentazione del ricorso che, anzi, è stato presentato dalla regione il giorno successivo all'entrata in vigore della legge stessa. Nella fattispecie all'esame, pertanto, non vi è stata alcuna sopravvenienza: o meglio, è il ricorso l'atto sopravvenuto alla legge regionale. In sintesi, è la stessa regione che, deliberatamente, ha deciso di cristallizzare con legge le risultanze del giudizio di parificazione, salvo poi, impugnare quelle stesse risultanze, notificando il ricorso ai sensi dell'art. 11, comma 6, c.g.c.

Osserva la Procura come la presentazione di un ricorso in sede giurisdizionale avverso la decisione di parifica sia finalizzata ad una rimeditazione dei profili critici della deliberazione, affinché questi possano essere recepiti nella legge di approvazione del rendiconto. È, invece, di tutta evidenza, che, una volta promulgata la legge di approvazione del rendiconto, gli esiti dell'eventuale giudizio di impugnazione della decisione di parifica mai potrebbero impattare sulla legge regionale ormai vigente.

La Procura sottolinea, quindi, la contraddittorietà della condotta serbata dall'amministrazione regionale, che, da un lato, ha chiesto tutela giurisdizionale alle Sezioni riunite, impugnando i capi della decisione di parifica ritenuti erronei e, dall'altro, ha cristallizzato la situazione approvando con legge il rendiconto, «così chiudendo la porta ad ogni eventuale adeguamento alle disposizioni del giudice contabile».

Secondo la Procura, parte ricorrente, mediante l'approvazione per legge del rendiconto, ha già manifestato la volontà di non volersi conformare al giudizio espresso dalla Sezione regionale della Corte dei conti, «sicché nessuna utilità potrebbe essere tratta da una decisione nel merito del presente giudizio».

Ne deriva l'inammissibilità del ricorso per carenza (originaria) di interesse da parte della Giunta regionale che, per effetto del vaglio positivo del Consiglio regionale legiferante sul bilancio da essa predisposto, ha consumato ogni facoltà di reazione.

6.2. Nel merito, la Procura generale sottolinea come non siano ravvisabili profili di contraddittorietà tra la decisione di parifica n. 243/2022 relativa al rendiconto 2021 e quella oggi all'esame (n. 165/2023, relativa al rendiconto 2022), stante la chiara diversità tra le situazioni sottostanti.

Con riguardo al rendiconto 2022, infatti, il decreto n. 12137/2023, con cui è stata data esecuzione alla l.r. n. 23/2023, ha disposto un incremento di risorse — poiché il Fondo è cresciuto di euro 2.077.138,64 e, in pari misura, è stato aumentato il limite 2016 (passando da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64) — in carenza delle verifiche di compatibilità richieste dalla legge e dal CCNL. Il tutto in direzione del tutto opposta rispetto a quanto operato dalla stessa amministrazione regionale con riferimento al rendiconto 2021, che è stato parificato con «una minore spesa annuale di circa 1,9 milioni di euro», con beneficio per i saldi e per il risultato di amministrazione della stessa regione.

6.3. Con riferimento alla violazione da parte della Sezione di controllo Toscana dei principi espressi dalla Sezione autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG, la Procura ritiene che il ragionamento della ricorrente, estrapolato dalla citata deliberazione, muova «dall'erroneo presupposto che le maggiori risorse stanziare a bilancio per il salario accessorio del personale di staff avrebbero potuto alimentare il Fondo 2016».



6.4. Con riguardo all'asserita violazione dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023, la Procura ricorda che la legge regionale non potrebbe allocare nel Fondo del salario accessorio risorse aggiuntive, rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, senza violare l'art. 117, comma 2, lettera *l*) Cost. e richiama l'esigenza di rispettare il limite dell'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017.

La Procura sottolinea, inoltre, l'impossibilità di invocare gli articoli 67, comma 5, lettera *b*) del CCNL 2016/2018 e 15, comma 5, del CCNL regioni- autonomie locali del 1° aprile 1999, in quanto non sussistono i presupposti per la loro applicazione.

6.5. Per i suddetti motivi, la Procura generale eccepisce, in via pregiudiziale e con rilievo assorbente, il difetto di interesse al ricorso e, nel merito, chiede il rigetto del ricorso con conferma della decisione impugnata.

7. Per completezza, si dà atto che, in data 10 novembre 2023, la Regione Toscana ha depositato memoria difensiva, ai sensi dell'art. 126 CGC, nella quale ha sostanzialmente ribadito le censure e le conclusioni già articolate nel ricorso.

Sotto il profilo dell'interesse ad agire, in aggiunta alle osservazioni già formulate nel ricorso introduttivo, l'amministrazione segnala che, in ossequio agli indirizzi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184/2022, ha accantonato direttamente sui capitoli di pertinenza del Fondo salario accessorio (Capitolo 71107 del bilancio di previsione finanziario 2023/2025) la somma di euro 2.077.138,64, rendendo l'importo indisponibile alla contrattazione, in via prudenziale e in attesa della pronuncia di queste Sezioni riunite in speciale composizione (*cf.* punto 6 decreto n. 16534 del 27 luglio 2023, doc. 23 allegato alla memoria). Anche per tale motivo la regione ritiene incontestabile la permanenza dell'interesse alla pronuncia sul ricorso proposto.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 22 novembre 2023.

#### DIRITTO

8. Ritiene, anzitutto, il Collegio che l'eccezione di inammissibilità per carenza (originaria) di interesse al ricorso, formulata dalla Procura generale, debba essere disattesa per le ragioni di seguito esposte.

A sostegno di tale eccezione, la Procura afferma che «la presentazione di un ricorso in sede giurisdizionale avverso la decisione di parifica è finalizzata ad una rimeditazione dei profili critici della deliberazione, affinché questi possano essere recepiti nella legge di approvazione del rendiconto», mentre, una volta promulgata la legge di approvazione del rendiconto, «gli esiti dell'eventuale giudizio di impugnazione della decisione di parifica mai potrebbero impattare sulla legge regionale ormai vigente».

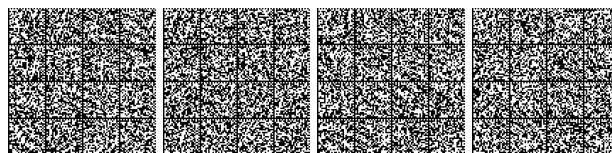
Tale argomento non persuade.

Con la recente sentenza n. 184/2022, la Corte costituzionale ha affermato il principio della permanenza della giurisdizione contabile anche in caso di approvazione del rendiconto con legge regionale. Segnatamente, la Corte costituzionale ha chiarito che «la configurazione della decisione di parifica (...) induce a escludere che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell'impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti» (*cf.* sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto).

Ad analoghe conclusioni sono pervenute le Sezioni Unite della Corte di cassazione (ordinanza 9 gennaio 2023, n. 304), laddove hanno affermato che il controllo riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche «non si può arrestare per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio».

Tale principio è stato affermato dalla Corte costituzionale, e ribadito dalle Sezioni Unite, in un caso in cui l'approvazione del rendiconto era avvenuta dopo la presentazione del ricorso dinanzi a queste Sezioni riunite ma, ad avviso del Collegio, deve essere mantenuto fermo anche nel caso inverso, in cui sia l'approvazione del rendiconto a precedere il ricorso.

Ciò in ragione del fatto che «le sfere di competenza della regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti» (Corte cost., sentenza n. 72/2012, punto 2.2 del Considerato in diritto). Infatti, «l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la validazione) del risultato di amministrazione e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria» (Corte cost., sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto).



Al riguardo, il Collegio osserva che l'esito del giudizio di parifica produce un effetto conformativo non già sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, bensì un effetto conformativo indiretto nel senso di impegnare l'amministrazione a porre rimedio alle situazioni di irregolarità accertate in sede di assestamento e a provvedere adeguatamente per assicurare il rispetto della copertura. La decisione di parifica, quindi, non determina alcun obbligo giuridico di modificare la legge di rendiconto eventualmente approvata ma si riflette sugli obblighi di assestamento e sulla legittimità delle coperture previste, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013 e n. 184/2022).

Deve, dunque, ribadirsi che «oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento» (sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto), sicché la promulgazione della legge regionale di approvazione del rendiconto non è idonea a costituire un ostacolo all'emanazione della decisione nel giudizio di parificazione del rendiconto, né tantomeno nel giudizio dinanzi a queste Sezioni riunite.

Pertanto, non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018).

La Procura generale ha sottolineato le differenze sussistenti tra il caso in esame e quello da cui ha tratto origine la sentenza n. 184/2022. La vicenda siciliana è stata connotata, secondo la Procura, dalla «non coincidenza tra soggetto ricorrente (il pubblico ministero interveniente necessario nell'interesse della legge) e amministrazione controllata, sicché il tema della permanenza del potere giurisdizionale nel Giudice dell'impugnazione non poteva essere disgiunto dalla tutela delle prerogative dell'organo requirente nel giudizio di parificazione».

Il Collegio ritiene, tuttavia, che le differenze tra la vicenda siciliana e il caso in esame, pur sussistenti, non siano tali da giustificare una soluzione diversa da quella delineata dalla sentenza n. 184/2022. Sarebbe arduo, infatti, sostenere che in caso di approvazione della legge regionale in pendenza del termine per ricorrere dinanzi a queste Sezioni riunite solo la Procura manterrebbe, a tutela delle sue prerogative, il potere di impugnativa, mentre tale potere andrebbe negato all'Amministrazione. Una tale interpretazione appare in contrasto con i principi espressi dalla Corte costituzionale nelle suddette pronunce e, peraltro, presenterebbe profili di incostituzionalità per violazione del principio di parità delle parti (art. 111, comma 2, della Costituzione) e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (art. 24 Cost. e art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Tale lettura trova conferma nella sentenza 8 maggio 2023, n. 89 (punto 4.7 del Considerato in diritto), nella quale la Corte costituzionale ha ribadito l'esigenza del rispetto della garanzia della tutela «assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost.» (sentenza n. 39 del 2014), riguardo a pronunce delle sezioni regionali di controllo suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati, in coerenza con il carattere soggettivo della giurisdizione.

Permane, pertanto, l'interesse a ricorrere — e il potere giurisdizionale delle Sezioni riunite sulla parificazione del rendiconto regionale — anche in caso di approvazione legislativa del rendiconto. Tale soluzione vale a prescindere dal soggetto (regione/Procura generale) che esercita il potere di impugnativa.

La Procura sostiene, inoltre, che «la regione, mediante l'approvazione (del rendiconto) per legge ha dichiarato, in *advance*, di non volersi conformare al giudizio espresso dalla Sezione regionale della Corte dei conti, sicché nessuna utilità potrebbe essere tratta da una decisione nel merito del presente giudizio».

Ad avviso del Collegio, la previa approvazione del rendiconto non configura, tuttavia, una violazione del divieto di venire *contra factum proprium* che incide sull'interesse ad agire.

Queste Sezioni riunite ritengono, infatti, che permanga l'interesse dell'amministrazione ad ottenere dai giudici contabili un accertamento «sulla conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e (...) ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica», in vista delle ricadute che tale accertamento può avere sui successivi documenti contabili che alimentano il ciclo di bilancio.

È chiaro che suscita perplessità la scelta dell'amministrazione di approvare con legge il rendiconto e poi di procedere, come nel caso di specie, alla impugnazione, sia pure *in parte qua*, della decisione di parifica. È altrettanto chiaro, tuttavia, che nel caso in cui la regione proceda ugualmente ad approvare tale legge, ciò non preclude l'impugnazione della decisione di parifica — né da parte dell'ente, né tantomeno da parte della Procura — ma espone l'ente, in caso di mancata «validazione» da parte della magistratura contabile, al rischio di censure di incostituzionalità della legge di approvazione del rendiconto o delle successive leggi di bilancio costruite su risultati di amministrazione difformi da quanto accertato dalla Corte dei conti.



In questi termini si è espressa la Corte costituzionale: «se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali» (sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto).

Il ricorso in esame conferma che sussiste interesse della regione a rimuovere dall'ordinamento una statuizione di mancata parifica che potrebbe inficiare la legittimità costituzionale della legge di approvazione del rendiconto o delle successive leggi di bilancio, sicché l'approvazione legislativa del rendiconto non fa venire meno l'interesse ad agire da parte dell'amministrazione.

Peraltro, con memoria del 10 novembre 2023, la Regione Toscana ha dichiarato di avere accantonato direttamente sui capitoli di pertinenza del Fondo salario accessorio (Capitolo 71107 del bilancio di previsione finanziario 2023/2025) la somma di euro 2.077.138,64, rendendo l'importo indisponibile alla contrattazione, in via prudenziale e in attesa della pronuncia di queste Sezioni riunite (*cf.* punto 6 decreto n. 16534 del 27 luglio 2023, doc. 23 allegato alla memoria).

Tale circostanza conferma l'interesse dell'Amministrazione alla pronuncia sul ricorso in esame.

Alla luce delle osservazioni che precedono, il Collegio ritiene che l'atto legislativo di approvazione del rendiconto non privi la regione dell'interesse a ricorrere.

9. Disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, ad avviso del Collegio, la questione di diritto devoluta con il mezzo in esame postula che venga sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4 (rubricato «Fondo salario accessorio») della l.r. 19 maggio 2023, n. 23 (recante «Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della L.R. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla L.R. n. 1/2009»), nonché dei punti 3, 4 e 5 del Preambolo della predetta legge, Preambolo che costituisce, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della l.r. n. 55/2008, parte integrante del testo normativo.

9.1. Come è stato anticipato, la Sezione territoriale ha fondato la mancata parifica dei capitoli di spesa inerenti al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici (Giunta e Consiglio regionale) su un'interpretazione costituzionalmente orientata delle suddette disposizioni della l.r. n. 23/2023. Segnatamente, la Sezione regionale di controllo per la Toscana afferma che tale interpretazione costituzionalmente orientata si sia resa necessaria a causa dell'ambiguità generata dalla lettura del combinato disposto dell'art. 4 e dei punti 3, 4, e 5 del Preambolo, poiché il predetto articolo si limita a prevedere che «per l'anno 2022 il fondo del salario accessorio del personale del comparto è incrementato dell'ammontare corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di Governo della regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, al fine di garantire l'invarianza della spesa», mentre il punto n. 5 del Preambolo aggiunge che «l'incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all'anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017».

Secondo la Sezione territoriale, la lettura combinata dell'articolato normativo e del preambolo non consente, tuttavia, di comprendere se l'incremento del fondo previsto dal legislatore regionale sia da intendersi quale «aggiuntivo», cioè ulteriore e diverso rispetto a quello consentito dall'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 e dalle leggi statali, oppure se resti confinato nell'ambito degli spazi di incremento del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale) e non ancora utilizzati dall'amministrazione. Nell'economia del ragionamento della Sezione territoriale, la prima lettura della norma (previsione di incremento del fondo 2022 diverso e ulteriore rispetto a quello consentito dalle voci di alimentazione del Fondo indicate dall'art. 67 CCNL) renderebbe quest'ultima non conforme a Costituzione, perché volta a dettare una disciplina innovativa dell'ordinamento in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, materia che — com'è noto — è riservata al legislatore statale.

Per eliminare tali dubbi e incertezze di lettura, la Sezione toscana si è avvalsa del canone ermeneutico che impone all'interprete di scegliere, fra più soluzioni astrattamente possibili, quella che rende la disposizione conforme a Costituzione.

Per questo motivo, la Sezione territoriale, «tra le varie letture possibili dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023», ha ritenuto di privilegiare, in via interpretativa, «quella coerente con il riparto di competenze legislative tra Stato e regione delineato dall'art. 117, comma 2, lettera l) Cost., che impone di leggere la norma, laddove prevede di incrementare il Fondo 2022, nel senso di consentire tale incremento in conformità e nei limiti delle previsioni del CCNL (art. 67) e, laddove prevede la rideterminazione del limite dell'art. 23, comma 2, di subordinarla al rispetto dei limiti di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo».



Muovendo da queste premesse, la Sezione toscana ha rilevato come il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 — che, in applicazione dell'art. 4, l.r. n. 23/2023, ha incrementato il fondo 2022 dell'importo di euro 2.077.138,64 — non contenga alcun cenno alle suddette verifiche preliminari. Tale decreto si limita, infatti, a dichiarare che l'incremento del Fondo e la rideterminazione del tetto dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 sono effettuati «in attuazione della l.r. n. 23/2023». Tali motivazioni hanno indotto la Sezione regionale a ritenere illegittimo l'incremento del Fondo 2022 — di importo pari a euro 2.077.138,64 — disposto con il decreto n. 12137/2023, in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL e che anche la rideterminazione del limite dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, disposta con il medesimo decreto, sia da ritenere non corretta, poiché effettuata in assenza dei presupposti previsti dalle disposizioni statali e contrattuali vigenti nel 2016.

Ciò rileva in sede di parifica, secondo la Sezione territoriale, in quanto «le risorse utilizzate per finanziare l'incremento del fondo sono state prelevate dal bilancio gravandolo di una spesa ingiustificata, di importo pari a euro 2.077.138,64». Di qui la decisione di non parificare i capitoli del bilancio 2022, che finanziano l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale di supporto organi politici.

9.2. Contrariamente a quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo, il Collegio ritiene, tuttavia, che il tenore letterale delle suddette disposizioni sia tale da non consentire all'interprete di ricavarne un significato conforme alla Costituzione.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale poggia sul fatto che, ad avviso di queste Sezioni riunite, una simile interpretazione «adeguatrice», pur muovendo da premesse condivisibili, non possa essere praticata, in ragione della sua contrarietà al dato testuale.

Come è stato detto, l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 dispone, per l'anno 2022, l'incremento del fondo del salario accessorio in misura corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici sostenuta nel 2016 «e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (...), al fine di garantire l'invarianza della spesa».

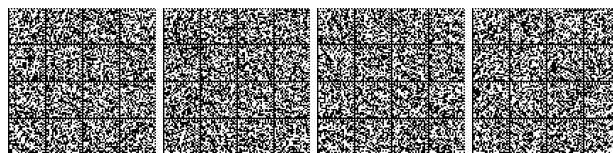
Dalla piana lettura di tale disposizione emerge con nitore come il legislatore regionale abbia disposto l'incremento del Fondo del salario accessorio senza lasciare spazio ad alcun tipo di verifica ulteriore. I punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo avvalorano tale conclusione. Segnatamente, il punto n. 3 afferma espressamente che «in ossequio (...) al costante e consolidato orientamento delle diverse sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (...), nonché della sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG (...), nel computo del tetto di spesa di cui al sopracitato art. 23, comma 2, rientrano tutte le risorse utilizzate dalle amministrazioni pubbliche per il trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine e dall'allocatione contabile delle risorse a tal fine destinate, ovvero sia le risorse tratte dai fondi per la contrattazione integrativa, sia le risorse poste direttamente a carico del bilancio delle singole amministrazioni». Ciò spiega il senso dell'affermazione contenuta nel successivo punto n. 5, a mente del quale, «nel rispetto del principio di invarianza della spesa, si rende necessario, per l'anno 2022, provvedere all'incremento del fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale al fine di ricondurre la spesa complessiva destinata al trattamento accessorio del personale non dirigenziale entro i limiti definiti dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017. L'incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all'anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, in coerenza con quanto previsto nelle deliberazioni della Corte dei conti sopracitate».

Alla luce della chiarezza del dato normativo, il Collegio ritiene che il suddetto decreto n. 12137/2023 si sia limitato a dare attuazione ad una volontà incrementativa manifestata in maniera inequivocabile dal legislatore regionale, sulla base di valutazioni compiute a monte dal legislatore stesso.

Al riguardo, queste Sezioni riunite ritengono che l'attività interpretativa giudiziale, ivi inclusa quella adeguatrice, sia segnata dal «limite di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza stessa» (cfr. Cassazione S.U., 28 gennaio 2021, n. 2061, che richiama Cassazione, S.U., 11 luglio 2011, n. 15144; Cassazione, S.U., 22 giugno 2018, n. 16957; Cassazione, S.U., 31 ottobre 2018, n. 27755).

9.3. Esclusa, per le ragioni esposte, la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, occorre premettere che la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica è stata progressivamente ampliata sia per oggetto, poiché essa riguarda ormai tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (cfr. sentt. n. 244 del 1995, punto 3 del Considerato in diritto; n. 213 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto), sia per parametro, non essendo più limitata alle violazioni dell'art. 81 della Costituzione.

Tale legittimazione, infatti, è stata estesa dapprima ai contrasti con le norme costituzionali sull'equilibrio e sui limiti all'indebitamento degli enti sub-statali (articoli 97, comma 1, e 119 Cost.; cfr. sentenza n. 181 del 2015, spec. punti n. 6.2 e n. 6.3 del Considerato in diritto) e, successivamente, alla violazione dei parametri attinenti al riparto di



competenze tra Stato e Regioni, sia pure alle condizioni precisate dalla stessa giurisprudenza costituzionale (*cf.* sentenze n. 196 del 2018, spec. punto 2.1.1 del Considerato in diritto; n. 138 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto; n. 244 del 2020, spec. punto 3.1.1 del Considerato in diritto).

La sentenza n. 253/2022 costituisce ulteriore conferma della giurisprudenza costituzionale, ormai consolidata, in ordine all'ampliamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità aventi ad oggetto leggi regionali, non soltanto in riferimento a parametri attinenti agli equilibri finanziari ma anche a norme costituzionali sul riparto delle competenze.

Alla luce di tale evoluzione giurisprudenziale, la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, può evocare parametri diversi da quelli posti a presidio degli equilibri finanziari, che attengono al riparto di competenze qualora la loro lesione si rifletta sull'attività svolta in sede di parifica (in questo senso si è espressa la Corte costituzionale anche nelle sentenze n. 196/2018 e n. 138/2019).

In sintesi, il percorso argomentativo seguito dai giudici contabili rimettenti e accolto dalla Corte costituzionale dimostra che, qualora fossero stati parificati i capitoli del bilancio in applicazione delle norme denunciate, le Sezioni regionali avrebbero validato un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio (*cf.* sentenze n. 196 del 2018, punto 2.1.2 del Considerato in diritto; n. 146 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto).

Pertanto, in casi del genere, al giudice contabile non resta che sollevare la questione trovandosi, in sede di giudizio di parificazione, ad accertare il risultato di amministrazione sulla base dell'applicazione di una legge che precluderebbe il diniego di parifica in relazione a quelle disposizioni rivolte ad ampliare illegittimamente la capacità di spesa della regione.

È quindi l'interesse costituzionale a controllare la legittimità della legislazione di spesa a indurre all'ampliamento della legittimazione del giudice contabile, che non potrebbe altrimenti portare a pieno compimento il sindacato ad esso affidato in sede di parifica. Tale sindacato deve, infatti, necessariamente estendersi al presupposto giuridico della spesa rendicontata asseritamente incostituzionale.

Il sindacato in sede di parifica non è limitato, pertanto, ad una mera verifica delle scritture contabili ma va esteso alla regolarità dei titoli legittimanti la spesa — e, quindi, alla legittimità costituzionale delle leggi di spesa presupposte — nella misura in cui tale estensione risulti strettamente pregiudiziale ai fini della parificazione, e cioè alla validazione della correttezza del risultato di esercizio e delle relative coperture.

In questa prospettiva, l'accertamento della veridicità e della legittimità dei conti svolto in sede di parifica non può non interessare incidentalmente la legittimità del titolo legislativo che ha generato la posta di spesa, determinando effetti peggiorativi sul saldo.

In definitiva, il giudice contabile è legittimato a sollevare questione di costituzionalità sul titolo legislativo di spesa, quando ciò sia pregiudiziale alla verifica della legittimità/regolarità del saldo.

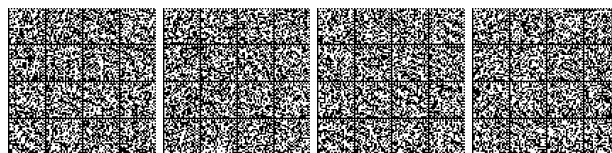
9.4. Tirando le fila del discorso, nella fattispecie, l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 ha disposto un incremento del fondo del salario accessorio pari a euro 2.077.138,64 e, in pari misura, è stato aumentato il limite 2016 (passando da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64). Le risorse utilizzate per finanziare l'incremento sono state prelevate dal bilancio, gravandolo di una spesa pari a euro 2.077.138,64, con effetti peggiorativi sul saldo. Dalla legittimità costituzionale del titolo legislativo che ha generato tale posta di spesa dipende la «validazione» del risultato di amministrazione e delle relative coperture.

Non potendo disapplicare la norma di legge presupposta alla partita di spesa rispetto alla validazione del saldo — considerata, inoltre, l'inconfigurabilità, nel caso di specie, di un'interpretazione adeguatrice della stessa — queste Sezioni riunite sono tenute a sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 4, nella misura in cui tale disposizione produce effetti anche contabili; diversamente, si troverebbero a validare un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio.

9.5. Sul piano della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene che l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 sia illegittimo, anzitutto, in quanto invasivo della sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», poiché dispone un incremento del Fondo per il salario accessorio sganciato dalle possibili voci di alimentazione del fondo stesso previste, tassativamente, dal CCNL e dalla legge statale, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

La legge regionale n. 23/2023 non può, dunque, allocare nel fondo del salario accessorio risorse aggiuntive rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, pena la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.

La disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale regionale e della loro erogazione è riservata a leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste leggi fanno rinvio.



Secondo costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (...) sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 175 del 2017). Essa, pertanto, «è retta dalle disposizioni del Codice civile e dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia (articoli 2 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001).

Come è stato precisato dalla Corte costituzionale, «la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione (...) è stata riconosciuta, con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. A essi vanno ora accostati, ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso, i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 196/2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

Appare, pertanto, evidente l’illegittimità dell’iniziativa del legislatore toscano che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell’art. 81, comma 3, della Costituzione, in quanto relativa ad un incremento del Fondo del salario accessorio disposto senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile». Nel caso di specie, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile da parte della regione ha determinato una dinamica espansiva della spesa di personale mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio disposto al di fuori delle ipotesi contemplate dalla normativa statale e dalla contrattazione collettiva, uniche fonti legittimate a intervenire nella materia *de qua*.

Ciò ha determinato un illegittimo aumento della spesa per il personale regionale. Non sarebbe, pertanto, possibile procedere alla parificazione dei due capitoli inerenti a tale spesa, senza prima sollevare questione di legittimità costituzionale. Ove, infatti, tali titoli legislativi di spesa fossero dichiarati costituzionalmente illegittimi, la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria e quindi lesiva dell’art. 81, comma 3, Cost. Pertanto, la Sezione si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto.

L’illegittimità della disposizione di cui all’art. 4 della l.r. n. 23/2023 per invasione della materia «ordinamento civile» determina, pertanto, la violazione dell’obbligo di copertura ai sensi dell’art. 81, comma 3, della Costituzione, letto in combinato disposto con l’art. 119, comma 4, della Costituzione, in quanto l’incremento del Fondo per il trattamento accessorio è stato disposto da una fonte non legittimata, al di fuori del solco tracciato dagli istituti previsti dalla disciplina statale e dalla contrattazione collettiva alla quale le norme statali rinviano.

La lesione della sfera riservata alla potestà legislativa si traduce anche nella violazione degli articoli 97, comma 1, e 119, comma 1, della Costituzione, in quanto determina una dinamica espansiva della spesa di personale, che altera la consistenza del risultato di amministrazione, incrementando indebitamente le poste passive del bilancio. La violazione del riparto di competenze legislative, pertanto, incide negativamente sugli equilibri di bilancio. In particolare, tale violazione incide, nel caso di specie, su un aggregato di spesa che, come ricordato dalla Corte costituzionale, è spesso all’origine di fattispecie perturbative degli equilibri di bilancio.

In definitiva, la normativa censurata, invadendo una materia di competenza esclusiva statale, realizza una lesione diretta dei principi posti a tutela dell’equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dagli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

L’illegittimità costituzionale delle suddette norme si può apprezzare anche in riferimento all’art. 3 della Costituzione. Le norme regionali censurate — nella misura in cui stabiliscono un incremento del fondo salario accessorio del personale, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione — incidono sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la cui regolamentazione dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale. Le suddette disposizioni regionali, pertanto, si pongono in contrasto anche con l’art. 3 Cost., in quanto determinano un’ingiustificata disparità di trattamento tra personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana e quello delle altre regioni. La violazione dell’art. 81 Cost. rileva, inoltre, anche in combinato disposto con il principio di proporzionalità della retribuzione di cui all’art. 36 Cost., che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l’attività prestata, nonché con il connesso principio di effettività delle prestazioni, che crea un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse (art. 7, comma 5, decreto legislativo n. 165/2001).

In sintesi, le censurate disposizioni regionali violano, in primo luogo, la sfera di competenza legislativa statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione), con conseguente ridondanza sui parametri finanziari di cui agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione e sui parametri di cui agli articoli 3 e 36 della Costituzione.



Pertanto, il Collegio, in caso di applicazione della suddetta normativa regionale, si troverebbe nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa la cui copertura è stata individuata nell'incremento delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio, in contrasto con il riparto di competenze fissato dall'art. 117 della Costituzione.

9.6. Mette conto evidenziare che il legislatore statale, intervenendo sulla materia in esame (art. 3, comma 1, decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74), ha stabilito che «le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo (...)».

L'intervento legislativo statale, volto a consentire una deroga, *pro-futuro*, alla regola generale dell'imputazione del trattamento accessorio dei dipendenti a carico del Fondo, conferma indirettamente, con tutta evidenza, il difetto di legittimazione del legislatore regionale a disciplinare la materia e la necessità di rispettare la regola generale dell'imputazione al Fondo, per il periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 44/2023.

Al riguardo, la ricorrente sostiene che «la lettura della relazione illustrativa di accompagnamento al decreto-legge n. 44/2023 evidenzia, in maniera incontrovertibile, l'intendimento del legislatore nazionale di dare una sorta di interpretazione autentica, potendosi attribuire alla disposizione approvata una valenza dichiarativa, di conferma — e non certo di primo riconoscimento — dell'applicabilità dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001 anche al contesto degli ordinamenti regionali». A sostegno di tale impostazione, parte ricorrente richiama la Relazione illustrativa, nella quale si legge che il comma 1 dell'art. 3 «estende espressamente anche alle regioni la possibilità di applicare la previsione normativa di cui all'art. 14, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. L'intervento si rende necessario in quanto si è rilevato una disomogenea valutazione di tale fattispecie da parte delle sezioni regionali per il controllo della Corte dei conti, che talvolta — in assenza di una espressa previsione normativa — non ha riconosciuto tale possibile applicazione ai livelli di governo regionale (...)». Tale argomento disvela, secondo la regione, la chiara *ratio legis* sottesa all'intervento normativo: «risolvere, con efficacia dichiarativa, di conferma della piena applicabilità dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001 alle regioni, la querelle comunque determinatasi anche dalle difformi interpretazioni delle diverse sezioni regionali della Corte dei conti, proprio in ordine a tale applicabilità». Ad avviso del Collegio, tale impostazione non può essere condivisa, in quanto nella fattispecie non sono sussistono le condizioni che consentono di qualificare l'art. 3, comma 1, decreto-legge n. 44/2023 come norma di interpretazione autentica.

Trattasi, infatti, di una qualificazione delicata per le conseguenze che ne derivano, che deve trovare un sicuro ancoraggio nel testo della disposizione. In assenza di indici che depongano in modo univoco in tal senso, pertanto, va ribadito il carattere innovativo di tale disposizione ex art. 11 delle disp. att. del Codice civile.

Nel caso di specie — pur non essendo ritenuto, di per sé, dirimente — non sussiste il requisito formale dell'auto qualificazione della norma come di interpretazione autentica. Difetta, in particolare, la previsione che una determinata disposizione debba essere interpretata in un certo senso.

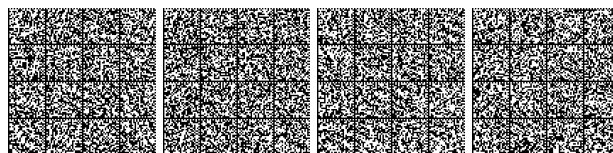
Rilievo dirimente ai fini del carattere innovativo assume, ad avviso del Collegio, il tenore letterale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023, che si limita a prevedere la possibilità per le regioni di applicare l'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001.

Del resto, anche dalla Relazione illustrativa stessa traspare il carattere innovativo della disposizione, allorquando essa afferma che il comma 1 dell'art. 3 «estende espressamente anche alle regioni la possibilità di applicare la previsione normativa di cui all'art. 14»: non avrebbe senso, infatti, estendere alle regioni una disciplina ritenuta ad esse già applicabile.

Queste Sezioni riunite non rinvergono, nel caso di specie, elementi che consentano di qualificare l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023 come norma di interpretazione autentica.

Le argomentazioni sinora svolte inducono il Collegio a sollevare questione di legittimità costituzionale anche delle disposizioni dettate dalla legge regionale n. 1/2009, per le ragioni di seguito esposte.

10. Per effetto della riserva costituzionale, la possibilità di incrementare il Fondo del salario accessorio, destinato a finanziare gli istituti contrattuali applicati in sede di contrattazione decentrata, soggiace, in base all'art. 2 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 23, comma 2 decreto legislativo n. 75/2017, ad un doppio limite: il primo, di carattere preliminare, come è stato detto, consiste nell'obbligo di rispettare i vincoli del CCNL (per il comparto, v. art. 67 CCNL siglato in data 18 maggio 2018) e delle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento del fondo e indicano, per alcune di esse, anche il limite massimo di incremento consentito. Il secondo vincolo, che si aggiunge al primo, condizionando la possibilità e la misura dell'incremento del Fondo stesso, è costituito dall'obbligo di rispettare il tetto 2016, previsto dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017.



Il tetto previsto dalla suddetta disposizione, ispirato alla finalità di contenere le spese per il salario accessorio, costituisce un limite invalicabile ed è determinato nella misura dell'ammontare complessivo delle risorse destinate dall'ente, nel 2016, al trattamento accessorio del personale.

La Corte costituzionale ha chiarito che l'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017 contiene un principio di coordinamento della finanza pubblica e quindi un'eventuale legge regionale che prevedesse incrementi del fondo in deroga al limite dell'art. 23, comma 2, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione (*cfr. ex multis* sentenze Corte costituzionale n. 212/2021, n. 20/2021 e n. 191/2017).

La Sezione regionale toscana ha ritenuto che «l'invarianza della spesa» correlata all'incremento del Fondo 2022, disposto ai sensi dell'art. 4, l.r. n. 23/2023, non debba essere garantita rispetto all'importo complessivo erogato in concreto nel 2016 al personale dipendente della regione, a titolo di trattamento accessorio, a carico del bilancio e del Fondo — sulla base della l.r. n. 1/2009 — bensì rispetto all'importo teorico «correttamente erogabile» a carico del bilancio e del Fondo, nel 2016, sulla base della legge statale e del CCNL (ai quali l'art. 117 Cost. ha riservato la disciplina della materia) a quel tempo vigenti. Ciò perché, secondo il ragionamento della Sezione territoriale, «la rimodulazione del tetto dell'art. 23, comma 2, effettuata a legislazione vigente — a maggior ragione dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 44/2023, che ha indirettamente confermato la competenza legislativa esclusiva del legislatore statale in materia di trattamento economico — non può non tener conto dell'erronea imputazione del trattamento accessorio a carico del bilancio e dell'incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione era derivata, per effetto di norme regionali (l.r. n. 1/2009) adottate in assenza di competenza legislativa in materia».

Anche in questo caso, queste Sezioni riunite, pur condividendo le premesse della Sezione regionale di controllo, ritengono che l'esclusione dal tetto 2016 dell'importo erogato in concreto sulla base della l.r. n. 1/2009 debba necessariamente passare per una pronuncia di incostituzionalità delle disposizioni di tale legge regionale, che istituivano e disciplinavano trattamenti economici accessori a favore del personale di supporto agli organi politici al di fuori del perimetro tracciato dalla contrattazione collettiva, con imputazione di tali emolumenti al bilancio anziché al Fondo del salario accessorio, in violazione dell'assetto costituzionale delle competenze legislative, che riserva la materia «ordinamento civile» alla potestà esclusiva statale.

Diversamente, queste Sezioni riunite non potrebbero disapplicare le norme dettate dalla legge regionale n. 1/2009.

La regione rivendica, infatti, un margine di incremento del tetto 2016 proprio facendo leva sulle disposizioni della legge n. 1/2009, che, in assenza di una pronuncia di incostituzionalità, autorizzavano, a quel tempo, tale spesa per il personale di staff.

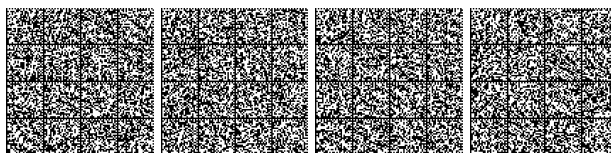
Ad avviso di queste Sezioni riunite se non si eradica il presupposto giuridico della spesa per il personale in questione non è possibile escluderla dal tetto 2016. Solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale del titolo legislativo (nella fattispecie, le disposizioni della legge regionale n. 1/2009) che ha generato tali poste di spesa può inibire la rideeterminazione in aumento del limite fissato dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

Né sussistono margini per un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni in esame, in quanto il dato letterale depone chiaramente nel senso, inequivocabile, di istituire e disciplinare emolumenti a favore del personale di staff al di fuori del solco tracciato dagli istituti del CCNL, con imputazione di tali emolumenti al bilancio anziché al Fondo del salario accessorio. Tant'è che la Regione Toscana, nella precedente parifica inerente al rendiconto 2021, per sottrarsi alle censure di incostituzionalità delle norme in esame ne ha disposto l'abrogazione, prevedendo, a decorrere dal 2022, l'imputazione dell'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di staff al fondo del salario accessorio del personale del comparto (art. 3 della l.r. n. 2/2023). Ciò a chiara conferma dell'insussistenza di margini di interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni della legge regionale n. 1/2009.

La rilevanza della questione nel presente giudizio deriva dalla circostanza che l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 (e i punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della legge stessa) ha disposto un incremento del Fondo salario accessorio considerando pacifica, in assenza di una dichiarazione di incostituzionalità, la possibilità di rideterminare in aumento il tetto 2016, includendo al suo interno anche gli emolumenti erogati in concreto al personale di supporto degli organi politici sulla base delle disposizioni dettate della legge regionale n. 1/2009.

Nella fattispecie, pertanto, è chiaro che la fissazione del limite invalicabile derivante dalla spesa 2016 dipende dalla costituzionalità o meno delle disposizioni che concorrono a determinare quel limite.

In aggiunta ai profili di incostituzionalità già evidenziati, queste Sezioni riunite ritengono, infatti, che l'art. 4 della legge regionale n. 23/2023 e i punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della predetta legge siano incostituzionali anche per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, segnatamente per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica fissato dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, in quanto rideterminano in aumento il tetto 2016, includendo al suo interno voci attinenti agli emolumenti erogati al personale di staff che si fondano su una legge di spesa presupposta (l.r. n. 1/2009) affetta da illegittimità costituzionale. Sul punto la Corte costituzionale ha



ricondotto i limiti ai trattamenti accessori, che «investono un settore rilevante della spesa per il personale», ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014), attribuiti alla competenza statale concorrente. In particolare, il Giudice delle leggi (sentenza n. 212/2020, punto 7.3. del Considerato in diritto) ha precisato che l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, «quale norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico, va riconosciuto come principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, poiché incide su un rilevante aggregato della spesa corrente, costituito da una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di contenerla entro limiti prefissati, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (in tal senso, sentenze n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012)».

Ad avviso del Collegio, solo con la dichiarazione di incostituzionalità della legge di spesa presupposta è possibile escludere gli emolumenti che trovano fondamento nella l.r. n. 1/2009 dal tetto 2016, e ritenere, conseguentemente, violato il principio di coordinamento di finanza pubblica fissato dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, che prevede un limite al salario accessorio inderogabile a livello regionale. In assenza di una pronuncia sulla legittimità costituzionale di tali disposizioni il Collegio ritiene — diversamente da quanto affermato dalla Sezione territoriale — di non poter considerare illegittima la relativa spesa.

10.1. Al riguardo, occorre premettere che le disposizioni della legge regionale n. 1/2009 concernenti il trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana sono state, in parte, abrogate dall'art. 7 della legge regionale n. 2/2023 (altre disposizioni della legge n. 1/2009 sono state modificate dagli articoli 4, 5 e 6 della predetta l.r. n. 2/2023). Ciò, come è stato detto, al fine di superare i dubbi di legittimità costituzionale manifestati dalla Sezione regionale di controllo nel precedente giudizio di parifica inerente al rendiconto 2021.

Successivamente, con l'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, decreto-legge n. 44/2023, il legislatore statale, confermando la propria competenza esclusiva in materia, ha ammesso la possibilità per le regioni di «applicare, senza aggravio di spesa, l'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo (...)». A seguito della novella normativa statale, la Regione Toscana, con la legge regionale n. 23/2023, ha disposto la «reviviscenza» (in questi termini si esprime la rubrica dell'art. 2) delle disposizioni dettate dalla legge regionale n. 1/2009, precedentemente abrogate dalla legge regionale n. 2/2023. Parimenti, con riferimento alle disposizioni oggetto di modifica, l'art. 3 della legge regionale n. 23/2023 ha disposto la «reviviscenza» delle disposizioni dettate dalla legge regionale n. 1/2009, nel testo antecedente alle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 2/2023.

Ad avviso del Collegio, non osta ad una pronuncia di incostituzionalità sulle suddette disposizioni la circostanza che, medio tempore, esse siano state abrogate dalla legge regionale n. 2/2023, né tantomeno che esse siano tornate in vigore per effetto degli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 23/2023.

Come è noto, l'abrogazione segna il limite cronologico di efficacia della norma abrogata: non sembra revocabile in dubbio che le norme abrogate seguitino ad essere applicabili a situazioni e rapporti sorti durante il tempo in cui erano vigenti, e persino — talvolta — a situazioni e rapporti successivi (c.d. ultrattività, che può essere disposta dalla nuova norma). Con l'abrogazione la norma conserva la sua obbligatorietà per le situazioni di fatti anteriori alla data del verificarsi dell'effetto abrogativo, venendo ad esse sottratte per le situazioni successive.

Nel presente giudizio, ciò che rileva sono le disposizioni della legge regionale n. 1/2009, vigenti nel 2016, perché dalla loro legittimità costituzionale dipende l'inclusione nel tetto diviso dall'art. 23, comma 2, degli emolumenti erogati in base a tale titolo.

In questo quadro normativo, permane la rilevanza della questione di legittimità costituzionale secondo gli insegnamenti del Giudice delle leggi, che ha costantemente affermato «la persistenza della rilevanza, anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia stata (...) sostituita da una successiva, in quanto, allorché un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata (...), la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione» (sentenza n. 177 del 2012; nonché, tra le altre, sentenze n. 321 del 2011, n. 209 del 2010, n. 391 del 2008 e n. 509 del 2000).

10.2. Alla luce delle argomentazioni che precedono, queste Sezioni riunite ritengono che le seguenti disposizioni della l.r. n. 1/2009 siano affette da illegittimità costituzionale:

a) i commi 8, 9 e 10 dell'art. 42 («8. La Giunta regionale determina, tenuto conto della analoga determinazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, il trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto. 9. Per il responsabile dell'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale il trattamento di cui al comma 8 non può essere superiore a quello spettante ai dirigenti responsabili di settore di cui all'art. 9, con riferimento al valore risultante dalla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione annui. 10. Per i responsabili



degli uffici di segreteria di ciascun componente e della Giunta regionale, compreso quello del Presidente, il trattamento di cui al comma 8 è determinato con riferimento a una struttura dirigenziale di complessità inferiore a quella a cui si rapporta il trattamento economico definito per il responsabile dell'Ufficio di Gabinetto, di cui al comma 9»;

b) il comma 5 dell'art. 43 («5. Il trattamento economico del Portavoce» del Presidente della Giunta regionale «è pari a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui all'art. 42, comma 10»);

c) il secondo periodo del comma 6-bis dell'art. 44 («6-bis ... Il trattamento economico onnicomprensivo spettante ai predetti dipendenti», vale a dire ai consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali reclutati su richiesta nominativa del Presidente della Giunta, «determinato dalla Giunta regionale con la deliberazione di cui all'art. 42, comma 8, non può essere superiore a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui all'art. 42, comma 10»);

d) l'art. 45 («1. Al personale di cui all'art. 44» — ossia il personale delle strutture di supporto agli organi di governo — «fatta eccezione per i relativi responsabili, è corrisposto mensilmente per tutta la durata dell'assegnazione, per le peculiarità dell'attività svolta, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico»);

e) i commi 4 e 4-ter dell'art. 49 («4. Per ogni legislatura, il Consiglio regionale, entro novanta giorni dall'insediamento, determina con propria deliberazione, modificabile nel corso della legislatura, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, tenuto conto dell'analoga determinazione della Giunta regionale, la dotazione di personale che può essere assegnata agli uffici di cui ai commi 1 e 2 ed il relativo trattamento economico che comprende, per il personale con trattamento economico non equiparato a dirigente, la corresponsione mensile, per tutta la durata dell'assegnazione, a fronte dell'attività svolta, di uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico. Fino all'adozione di tale provvedimento si applicano le determinazioni adottate nella precedente legislatura con la corrispondente deliberazione». «4-ter. In sede di prima applicazione, al fine di assicurare nella decima legislatura regionale l'operatività iniziale delle strutture di supporto di cui ai commi 1 e 2, il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente comma, modifica la deliberazione vigente nella nona legislatura, nei limiti di spesa di cui al comma 4-bis, con decorrenza dalla seduta di insediamento del nuovo Consiglio regionale»);

f) i commi 5, 6 e 6-bis dell'art. 51 («5. Per il responsabile dell'ufficio di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale il trattamento economico non può essere superiore a quello spettante e ai dirigenti di settore di maggiore complessità di cui all'art. 20 della l.r. n. 4/2008 con riferimento alla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione. 6. Per i responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti il trattamento economico non può essere superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica più elevata. 6-bis. Per i responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del portavoce dell'opposizione, ove istituito, il trattamento economico non può essere superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica iniziale»);

g) il comma 5 dell'art. 52 («5. Il trattamento economico del portavoce» del Presidente del Consiglio regionale «è determinato con la deliberazione di cui all'art. 49, comma 4, nel rispetto dei limiti di spesa ivi richiamati»);

h) il comma 2 dell'art. 58 («2. Al responsabile della segreteria di ciascun gruppo consiliare spetta il trattamento economico non superiore a quello spettante ai dipendenti regionali inquadrati nella categoria D, salvo quanto previsto dal comma 3»).

10.3. Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, in aggiunta a quanto già osservato in relazione all'art. 4 della l.r. n. 23/2023, il Collegio rileva che le suddette disposizioni, sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando direttamente un aspetto della retribuzione, invadono chiaramente una sfera riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione. La giurisprudenza della Corte costituzionale, già richiamata nel punto 9.5. della presente pronuncia, è costante nel ritenere violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» da parte di leggi regionali che disciplinano materie riservate dalla normativa statale alla contrattazione collettiva relativa all'impiego pubblico privatizzato.

Come già evidenziato per l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 e per i punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della legge stessa, le suddette disposizioni della l.r. n. 1/2009, invasive della competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», realizzano una lesione dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dagli articoli 81, comma 3, 97, comma 1 e 119, commi 1 e 4 della Costituzione.

Parimenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, tali disposizioni violano gli articoli 3 e 36, letti in combinato disposto con l'art. 81, comma 3, della Costituzione, nella misura in cui hanno introdotto un regime differenziato ingiustificato per il personale di supporto degli organi politici della Regione Toscana, peraltro privo di ancoraggio al principio



di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost. — che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l'attività prestata — nonché al connesso principio di effettività delle prestazioni, che crea un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse (art. 7, comma 5, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Per completezza, va detto che non cambia i termini del ragionamento il tentativo della regione di ravvisare nell'art. 67, comma 5, lettere *a*) e *b*) del CCNL 2016/2018 il fondamento contrattuale dell'incremento del Fondo 2022, e nell'art. 15, comma 5, del CCNL del 1° aprile 1999 il fondamento contrattuale della rideterminazione in aumento del tetto 2016 di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

Ad avviso del Collegio, infatti, non sussistono i presupposti per l'applicazione dei suddetti articoli, poiché, nella fattispecie, non risulta disposto alcun incremento della dotazione organica del personale di supporto degli organi politici, né — in relazione alle attività svolte da tale personale — sono stati attivati nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, che — associati ad un aumento delle prestazioni del personale in servizio o ad un incremento stabile delle dotazioni organiche — avrebbero potuto legittimare l'allocazione di risorse aggiuntive sul Fondo 2022 e sul Fondo 2016. A ciò si aggiunga che il personale di supporto degli organi politici non svolge attività gestionale, né è assegnatario di obiettivi di *performance*, il che esclude l'applicazione dell'art. 67, comma 5, lettera *b*) del CCNL vigente nel 2022.

Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 36, 81 comma 3, 97 comma 1, 117 commi 2 lettera l) e 3, 119 commi 1 e 4 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale della Regione Toscana n. 23/2023 e dei punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della medesima legge, nei termini indicati in parte motiva;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 36, 81 comma 3, 97 comma 1, 117 commi 2 lettera l), 119 commi 1 e 4 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dei commi 8, 9 e 10 dell'art. 42, del comma 5 dell'art. 43; del secondo periodo del comma 6-bis dell'art. 44, dell'art. 45, dei commi 4 e 4-ter dell'art. 49, dei commi 5, 6 e 6-bis dell'art. 51, del comma 5 dell'art. 52, del comma 2 dell'art. 58 della legge regionale della Regione Toscana n. 1/2009, nei termini indicati in parte motiva;*

*dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della Segreteria la presente sentenza/ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 22 novembre 2023.

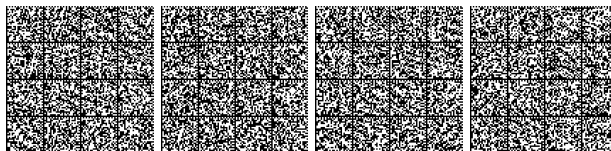
*Il Presidente:* COPPOLA

*Il relatore:* SCATOLA

*La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 22 novembre 2023, è stata depositata in Segreteria in data 28 marzo 2024.*

Il dirigente: Franco

24C00095



## N. 78

*Ordinanza del 6 marzo 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Liguria  
sull'appello proposto da Edil Maber S.r.l. contro Agenzia entrate riscossione di Genova*

**Tributi - Riscossione - Remunerazione del servizio - Imposizione a carico del debitore di un aggio percentuale pari al 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo o al 9 [8] per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, a seconda che il pagamento avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.**

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DELLA LIGURIA

## SEZIONE 3

Riunita in udienza il 21 febbraio 2024 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Venturini Mario Carlo, Presidente;

Cunati Renzo, relatore;

Bolognesi Mauro, giudice;

in data 21 febbraio 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 163/2022 depositato il 28 febbraio 2022, proposto da Edil Maber S.r.l. in persona dei leg. rappr. Mandato E. E Bertonazzi A. - 01104300999, difeso da prof. avv. Cesare Glendi - GLNCSR35T20D969B ed elettivamente domiciliato presso cesarefederico.glendi@ordineavvgenova.it

contro Ag.entrare - Riscossione - Genova - via delle Casaccie, 1 - 16100 Genova GE

difeso da avv. Andrea Rosso - RSSNDR73A02I480X ed elettivamente domiciliato presso andrea.rosso@ordineavvocatisv.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di: pronuncia sentenza n. 450/2021 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Genova sez. 3 e pubblicata il 30 giugno 2021

Atti impositivi:

Avviso iscrizione ipotecaria n. 443-52 IRAP

a seguito di discussione in pubblica udienza

## ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Svolgimento del processo (sintesi del precedente grado di giudizio).

I fatti, come accertati dal primo giudice e riportati nella sentenza appellata davanti alla CGT di 2° grado della Liguria, possono così riassumersi.

La società Edil Maber S.r.l. ricorreva avverso l'iscrizione ipotecaria, datata 1° gennaio 2018, conseguente alla richiesta di pagamento dell'importo di euro 169.544,13, eseguita da A.E.Riscossione di Genova sugli immobili di proprietà della società siti in Brugnato, via Riva d'Armi, 7 T-2 (foglio 5; particella 25; subalterni 6 e 7).

Sollelevava tutta una serie di eccezioni preliminari tra le quali la mancata notifica di atti prodromici non validamente notificati; nullità per doppia iscrizione, nello stesso giorno, di due, ipoteche, presso l'ufficio della Spezia e di Chiavari, con doppio addebito delle spese di complessivi euro 847,00; la carenza di motivazione dell'atto opposto; l'illegittimità degli interessi indicati per assenza di una chiara esposizione dei criteri di calcolo; l'illegittimità degli oneri di riscossione).



La CTP respingeva il ricorso con condanna alle spese (euro 700,00) dopo aver accertato e motivato, per quanto concerne l'eccezione preliminare «decisiva» circa gli atti prodromici (assertivamente) non notificati, che l'iscrizione ipotecaria era stata regolarmente preceduta da una comunicazione preventiva (fasc. 2017/71241), ricevuta dalla società ricorrente e non opposta e che, comunque, tutte le cartelle di pagamento di competenza della commissione in forza delle quali è stata iscritta l'ipoteca risultavano regolarmente notificate alla società. Circa le restanti altre eccezioni «formali» le respingeva tutte con motivazione sostanzialmente chiara ancorché sintetica.

Il contribuente ha proposto appello a questa CGT (RGN 163/2022; sez. II) riproponendo, in via gradata, tutte le eccezioni già formulate, esaminate e disattese in primo grado.

Ne aggiungeva una nuova, in via pregiudiziale, assumendo l'appellante la giuridica inesistenza della sentenza impugnata per violazione dell'art. 36 del decreto legislativo cit., comma 3, ultima parte, che stabilisce che la sentenza «è sottoscritta dal presidente e dall'estensore». Lamenta l'appellante che la sentenza non è stata firmata con firma «analogica» bensì «digitale» (cd. firma elettronica) e che il legislatore ha legittimato la «redazione in formato digitale dei provvedimenti giurisdizionali» (punto 6 del DMEF 18 maggio 2021) presso le Commissioni tributarie provinciali e regionale della Liguria solo a decorrere dal 1° ottobre 2021 e non prima. Ne deriverebbe, di conseguenza, che l'apposizione di firme digitali da parte del Presidente e del relatore della sentenza della CTP di Genova n. 450/2021 nelle date 25 giugno 2021 da parte del relatore dott. Scanu e 28 giugno 2021 da parte del Presidente dott. Graziano sono *tamquam non essent*, ovvero giuridicamente inesistenti.

Conclusioni per le parti:

contribuente appellante:

si chiede che l'on.le Commissione tributaria regionale adita, in accoglimento del proposto appello, voglia annullare o comunque riformare in ogni sua parte l'appellata sentenza, così come in epigrafe meglio precisata, resa *inter partes*, con l'annullamento dell'atto impugnato in quanto illegittimo e comunque emesso sulla base di una pretesa infondata, con tutte le consequenziali pronunce e statuizioni, e in specie con la condanna al rimborso di quanto in denegata ipotesi parte contribuente fosse costretta a versare per evitare la riscossione coattiva, o di quanto venisse ad esso coattivamente prelevato, con rivalutazione ed interessi, come di legge. Vinte spese ed onorari del primo e del secondo grado.

Riservato quant'altro.

Ufficio appellato:

piaccia alla Commissione Tributaria Regionale Ill.ma; ogni contraria istanza, eccezione e deduzione reietta, previa occorrendo ogni declaratoria meglio vista:

1) per tutte le ragioni esposte in narrativa, respingere l'appello proposto da Edil Maber S.r.l. e le domande tutte formulate dalla medesima nei confronti di Agenzia delle entrate riscossione in quanto inammissibili e comunque infondate in fatto ed in diritto. Con conseguente conferma della sentenza impugnata, n. 450/2021 resa dalla Commissione tributaria provinciale di Genova.

2) Con vittoria di spese e compensi del presente giudizio di gravame; spese generali, Iva e C.p.A. come per legge».

Trattazione in appello

La causa è stata discussa all'udienza del 21 febbraio 2024 nel corso della quale l'appellante ha riproposto e illustrato oralmente la questione di legittimità costituzionale — già sviluppata negli scritti difensivi — della (asserita) illegittimità costituzionale degli «oneri di riscossione» confluito nell'importo presupposto nella iscrizione a ruolo.

All'esito della discussione la CGT si è riservata.

A scioglimento della riserva osserva il collegio osserva. I motivi d'appello sono i seguenti.

1. In via pregiudiziale l'appellante rileva la giuridica inesistenza della sentenza impugnata per violazione dell'art. 36 del decreto legislativo cit., comma 3, ultima parte, che stabilisce che la sentenza «è sottoscritta dal presidente e dall'estensore». Lamenta l'appellante che la sentenza non è stata firmata con firma «analogica» bensì «digitale» (cd. firma elettronica).

Lamenta l'appellante che il legislatore ha legittimato la «redazione in formato digitale dei provvedimenti giurisdizionali» (punto 6 del DMEF 18 maggio 2021) presso le Commissioni tributarie provinciali e regionale della Liguria solo a decorrere dal 1° ottobre 2021 e non prima. Ne deriverebbe, di conseguenza, che l'apposizione di firme digitali da parte del Presidente e del relatore della sentenza della CTP di Genova n. 450/2021 nelle date 25 giugno 2021 da parte del relatore dott. Scanu e 28 giugno 2021 da parte del Presidente dott. Graziano sono *tamquam non essent*, ovvero giuridicamente inesistenti.



2. In via subordinata, l'appellante assume che la decisione stessa non è corretta nella parte in cui ha disatteso lo specifico motivo di ricorso (n. 6) con il quale parte contribuente aveva denunciato la mancata prova della previa valida notifica degli atti prodromici posti a base dell'iscrizione ipotecaria, onde la stessa non poteva essere legittimamente iscritta e risultava dunque tutt'affatto illegittima e da annullare.

L'appellante non contesta — perché documentalmente provata — la notifica di due cartelle poste a fondamento dell'iscrizione ipotecaria (cartella n. 04820150028102345000 con ricevuta di avvenuta consegna a mezzo pec il 12 novembre 2015; 6) copia cartella n. 482016002673219000 con ricevuta di consegna a mezzo pec in data 17 novembre 2016.

Limitatamente alla terza, si limita ad affermare che per la terza cartella di pagamento n. 04820160005051567000, non risultava agli atti del primo la prova documentale della notifica, nulla avendo controparte al riguardo prodotto ma AERiscossione, in appello, ha prodotto copia della predetta cartella n. 048 2016 0005051567000 con attestazione di avvenuta notifica via PEC il giorno 14 marzo 2016 alle ore 14,54,14, all'indirizzo [edilmabersrl@legalmail.it](mailto:edilmabersrl@legalmail.it)

3. A seguire, la decisione impugnata — sempre secondo l'appellante — non sarebbe corretta anche nella parte in cui ha disatteso il primo motivo di ricorso con il quale si era denunciata la nullità dell'atto impugnato poiché in esso era indicato quale responsabile della procedura di iscrizione di ipoteca il sig. Piero Follo, senza null'altro aggiungere.

4. A seguire, decisione della Commissione tributaria provinciale sarebbe erroneità della nella parte in cui ha disatteso il secondo motivo di ricorso dedotto dalla contribuente circa l'illegittimità dell'atto impugnato per difetto di motivazione, a sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990, nonché, specificamente, dell'art. 7 della legge n. 212/2000, che impone altresì l'allegazione degli atti richiamati, pur avendo già accertato il primo giudice che l'atto impugnato risultava sufficientemente motivato.

5. A seguire, illegittimità degli interessi indicati siccome non rispondenti a quanto stabilito *ex lege*. Sul punto la CTP ha ritenuto di dover disattendere il motivo, avendo accertato che «gli interessi erano già stati calcolati nelle cartelle di pagamento prodromiche all'atto impugnato, che la società ricorrente ha ricevuto senza opporsi nei termini di legge».

6. A seguire, l'appellante ribadisce l'illegittimo addebito per ben due volte delle spese (voci 18 e 19 della tabella A approvata con il decreto ministeriale del 21 novembre 2000) pari ad euro 619,76 + euro 227,24, avendo l'Agenzia della entrate - riscossione provveduto nello stesso giorno ad iscrivere, sulla base del medesimo asserito debito, due ipoteche, una presso il Servizio di Pubblicità Immobiliare di La Spezia, e una presso il Servizio di Pubblicità Immobiliare di Chiavari.

La lamentata duplicazione dell'iscrizione, seppur da esaminare nel merito, configura una (minima) riduzione del quantum posto a fondamento dell'iscrizione ipotecaria non ne giustificherebbe comunque la totale illegittimità ma solo la rideterminazione del credito da attuarsi al momento del realizzo e della ripartizione della somma eventualmente ricavata.

Tutte le eccezioni proposte dall'appellante e sopra riassunte — salvo quella di cui si dirà in prosieguo — presentano un *fumus* che, se sviluppato nel merito, comporterebbe l'alta probabilità della reiezione dell'appello. Pur tuttavia, nonostante il *fumus* di infondatezza delle questioni precedenti, la residua questione di legittimità costituzionale impedisce che si giunga a decisione su tutto il devoluto, essendo preclusa la pronuncia di sentenza cd. parziale dopo che la Corte di cassazione, con ord. n. 27249/2022, si è espressa rilevando come, ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo n. 546/1992, siano ammesse nel processo tributario soltanto sentenze definitive.

La questione di costituzionalità sollevata

7. Rimane, infine, l'eccezione di illegittimità dell'atto impugnato nella parte in cui si richiedono somme a titolo di «oneri di riscossione», per l'indeterminatezza dell'importo preteso.

L'appellante — pur non contestando né l'erroneità materiale del calcolo né la sua conformità al dettato legislativo — richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 120/2021 che, come noto, in motivazione, ha stigmatizzato il mal funzionamento del «sistema riscossione» e la sua eccessiva onerosità, specialmente per i contribuenti morosi ma infine solventi, pur avendo la Corte, all'epoca, dichiarato inammissibili le questioni sollevate perché le esigenze prospettate implicano una modifica rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore.

La questione, a giudizio di questo collegio, si ripropone, a tre anni di distanza dalla precedente pronuncia, nuovamente rilevante per la decisione del caso in esame e non manifestamente infondata.

Circa la rilevanza nel caso in esame.

L'appellante — pur non contestando l'erroneità materiale del calcolo di AERiscossione né la sua conformità al dettato legislativo — in sostanza ha contestato il *quantum* richiesto a titolo di «aggio esattoriale», costituente parte dell'intero importo presupposto all'iscrizione ipotecaria.



Ora, è di evidenza che le alternative del collegio sono solo due: respingere l'appello, compresa anche l'eccezione di incostituzionalità perché il conteggio è, pacificamente, conforme alla normativa vigente; ritenere che la normativa vigente presenta profili di illegittimità costituzionale che, se accolti, potrebbero consentire l'accoglimento dell'eccezione e, di conseguenza, l'accoglimento dell'appello sullo specifico punto. Ciò in quanto a questa CGT è preclusa qualsiasi soluzione che possa annullare o equitativamente ridurre il predetto importo.

Circa la manifesta non infondatezza.

È noto che con la predetta sentenza n. 120 del 25 maggio 2021 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Venezia.

A tale conclusione (evidentemente interlocutoria, con pressante invito all'intervento legislativo) la Corte è pervenuta dopo aver motivato, per quanto qui interessa, testualmente,

2.1.4.- In base al consolidato orientamento della Corte di cassazione l'aggio deve essere inteso come «finalizzato non tanto a remunerare le singole attività compiute dal soggetto incaricato della riscossione, ma a coprire i costi complessivi del servizio» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 3 dicembre 2020, n. 27650) e assume «natura retributiva e non tributaria» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 12 febbraio 2020, n. 3416), «trattandosi del compenso per l'attività esattoriale» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 11 maggio 2020, n. 8714).

È del tutto evidente, però, che tale remunerazione, deve restare coerente con la sua funzione e non assumere un carattere arbitrario, come invece può facilmente verificarsi nel caso (non infrequente, per le ragioni sopra viste) di eccessiva entità del costo del non riscosso addossato al contribuente «solvente».

In questa situazione, infatti, il meccanismo di finanziamento della funzione di riscossione degenera nel paradosso di addossare su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza (tardiva rispetto alla fase dell'accertamento dei tributi), il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata, in realtà, dall'ingente costo della «sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 9) nei confronti dei contribuenti insolventi.

2.1.5.- È opportuno precisare che questa situazione di inefficienza della riscossione coattiva, che incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche, non solo si riflette di fatto sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio, ma determina altresì una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario.

Questa Corte ha già precisato che tale dovere, riconducibile al valore inderogabile della solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, è «preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi» (sentenza n. 288 del 2019).

Si deve ora ribadire che un'adeguata riscossione è essenziale non solo per la tutela dei diritti sociali, ma anche di gran parte di quelli civili, data l'ingente quantità di risorse necessaria al funzionamento degli apparati sia della tutela giurisdizionale sia della pubblica sicurezza, entrambi indispensabili per la garanzia di tali diritti.

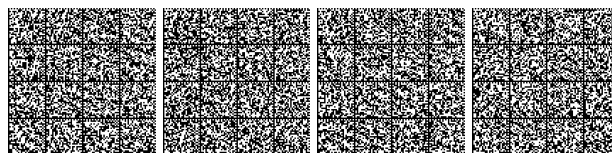
Da questo punto di vista, la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire «di fatto» alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione: la funzione della riscossione, infatti, è essenziale «condizione di vita per la comunità», al punto da esprimere un interesse «protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale» (sentenza n. 45 del 1963).

È quindi urgente che il legislatore statale provveda a riformare tali meccanismi.

(però) 2.1.6.- Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire — superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio (sostanzialmente riprodotta, come detto, nella sua essenziale struttura anche nella disciplina vigente) e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione — possono però essere molteplici e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore.

In materia di persistente inerzia del legislatore agli inviti rivoltigli dalla Corte giova ricordare e fare riferimento ad altri due precedenti espressi con ordinanza n. 207/2018 e con sentenza n. 242/2019.

Con la prima, dopo aver stigmatizzato possibili parziali profili di illegittimità costituzionale della normativa vigente, ha escluso, tuttavia, di poter porre rimedio — «almeno allo stato» — «al riscontrato *vulnus*», tramite una pronuncia meramente ablativa riferita ai pazienti che versino nelle condizioni sopra indicate (ndr. nella specie, di «fine



vita»): in assenza di una disciplina legale della prestazione dell'aiuto verrebbero, infatti, a crearsi situazioni gravide di pericoli di abuso nei confronti dei soggetti in condizioni di vulnerabilità; tale disciplina dovrebbe, d'altro canto, investire una serie di profili, variamente declinabili in base a scelte discrezionali, spettanti in linea di principio al legislatore e ha rinviato il giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni all'udienza del 24 settembre 2019 all'esito della quale è stata pronunciata la sentenza n. 242/2019 che ha definitivamente dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa di cui, prima, era stata solo segnalata la non rispondenza al dettato costituzionale.

È ben presente a questo collegio che con i predetti due interventi la Corte non sono identici a quello praticato con la sentenza n. 120/2021, consistente nella dichiarazione di inammissibilità delle questioni accompagnata da un monito al legislatore per l'introduzione della disciplina necessaria.

Sta di fatto però che, nel caso in cui il monito resti senza riscontro in un ragionevole lasso di tempo, la pronuncia di inammissibilità ha «l'effetto di lasciare in vita — e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile — la normativa non conforme a Costituzione».

Questo effetto «conservativo temporaneo» è stato tollerato, per non più un anno, infine escluso nei contorni già tracciati dalla prima ordinanza, nella delicata materia del «fine vita», per le sue peculiari comprensibili caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti.

Nondimeno anche nel caso qui in esame che ha ad oggetto altri valori - «economici», di rango inferiore a quelli «personalissimi» in precedenza tutelati, ma pur sempre costituzionalmente garantiti e di rilevanza diffusa - che sono stati indicati dalla Corte costituzionale come violati con la sentenza del 2021 e che tali continuano a essere per carenza di qualsiasi intervento di adeguamento volto al ripristino della costituzionalità violata.

Pertanto, anche in questo caso ritiene il collegio ormai indifferibile un nuovo intervento della Corte costituzionale che, eventualmente operando come in precedenza, intervenga nuovamente sulla materia già trattata con sentenza n. 120/2021 in quanto le ragioni che, allora, hanno fondato la pronuncia di inammissibilità col passare degli anni si sono affievolite se non addirittura scomparse.

Circa la questione qui sollevata

La questione qui sollevata è analoga, se non identica, a quella già posta — e dichiarata, allo stato, inammissibile — con ord. del 5 giugno 2019 (reg. ordinanza n. 85 del 2020) dalla Commissione tributaria provinciale (CTP) di Venezia ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Ora come allora, la disposizione censurata disponeva — per effetto del combinato disposto con l'art. 5, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (che ha ridotto di un punto la percentuale dell'aggio) — che «[l']attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio, pari al nove [otto] per cento delle somme iscritte a ruolo rimosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore: a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore; b) integralmente, in caso contrario».

Ora come allora, ad avviso di (quella e) di questa Corte Tributaria rimettente la disciplina denunciata violerebbe — come si legge nella sopra citata sentenza — l'art. 3 della Costituzione, in quanto la previsione di un aggio di riscossione, pari a una percentuale fissa delle somme rimosse, irragionevolmente non consentirebbe di commisurare la remunerazione dell'agente di riscossione al costo effettivo del servizio, tanto che l'aggio sarebbe dovuto anche in assenza di costi. Inoltre, nel caso di tributi di importo esiguo o di ammontare elevato, determinerebbe una remunerazione, rispettivamente, largamente inferiore o superiore ai costi, senza neppure il ragionevole correttivo costituito da un tetto massimo e minimo (come nell'ipotesi esaminata da questa Corte nella sentenza n. 480 del 1993), idoneo a determinarne un ancoraggio ai costi del servizio, nonché da un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere.

La mancanza di tale ancoraggio farebbe perdere al compenso per la riscossione il suo carattere di controprestazione economica, creando un'ingiustificata disparità di trattamento tra i contribuenti che, a parità di servizio reso (ad esempio la compilazione della cartella di pagamento), sarebbero tenuti al pagamento di un aggio diverso in relazione agli importi dovuti.



Dal presupposto interpretativo per cui i compensi della riscossione non sarebbero commisurati ai costi dell'attività della riscossione, il rimettente fa discendere, quindi, la violazione dell'art. 23 della Costituzione, in quanto l'aggio si risolverebbe in una prestazione patrimoniale imposta, per la quale, tuttavia, mancherebbe una previsione legislativa volta a determinarne il presupposto e la misura e, quindi, a limitare la discrezionalità dell'ente impositore.

La disciplina indubbiata contrasterebbe poi con l'art. 24 della Costituzione, poiché non imporrebbe all'agente di riscossione di indicare, nel dettaglio degli addebiti, gli atti esecutivi compiuti in ogni singolo procedimento di riscossione, così non consentendo di valutare la proporzionalità o la necessità dell'attività svolta dall'agente e, conseguentemente, limitando i diritti di difesa del contribuente.

Sulla base dei medesimi presupposti, sarebbe violato l'art. 53 della Costituzione, in quanto i previsti compensi di riscossione si risolverebbero in una prestazione patrimoniale imposta non proporzionale al dovere del cittadino di concorrere alle spese pubbliche con il proprio reddito, peraltro contrastando anche con il criterio della progressività.

Sarebbe poi leso l'art. 76 della Costituzione, in quanto la norma censurata, nel fissare un aggio in una misura percentuale fissa delle somme dovute dal contribuente, senza prevedere alcuna verifica puntuale e precisa dei costi realmente sostenuti per la riscossione dei ruoli, avrebbe violato il principio di delega disposto dalla legge 28 settembre 1998, n. 337 (delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione), che aveva previsto un sistema di compensi collegati alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse, alla tempestività della riscossione e ai costi della riscossione, normalizzati secondo criteri individuati dal Ministero delle finanze.

La norma censurata lederebbe, infine, i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Si aggiunge ora — a motivo della nuova rimessione — l'ulteriore circostanza della prolungata inerzia del legislatore che, ignorando il pressante invito della Corte per oltre tre anni — che, nel «comune senso e sentire», pere un termine ragionevolmente congruo e sufficiente — non ha introdotto alcuna riforma idonea a riallineare la vigente attuale normativa al dettato costituzionale.

In conclusione si ravvisa l'illegittimità costituzionale, persistente e attuale, delle norme sopra richiamate di cui, con sentenza n. 120/2021, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'inammissibilità della questione in quanto 2.1.9.- Al riscontro *vulnus* degli evocati valori costituzionali questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, dato che, come detto, il quomodo delle soluzioni attinge, in ogni caso, alla discrezionalità del legislatore, secondo uno spettro di possibilità che varia dalla fiscalizzazione degli oneri della riscossione (così come lo sono già, del resto, quelli relativi all'attività di controllo e di accertamento), eventualmente escluse le spese di notifica della cartella e quelle esecutive, alla previsione di soluzioni, anche miste, che prevedano criteri e limiti adeguati per la determinazione di un «aggio» proporzionato.

Ciò perché, tenuto conto che, nonostante il tempo trascorso, persistono attualmente tutti i profili dell'allora denunciata illegittimità costituzionale.

Pertanto questa CGT di secondo grado della Liguria, ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale, sospende il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità e manda la Segreteria, ai sensi dell'art. 23, comma 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87, a notificare la presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a darne comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

P. Q. M.

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione; l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*A. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.*



*B. dispone la sospensione del presente giudizio;*

*C. dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

*D. dispone infine l'immediata trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale assieme al fascicolo processuale nella sua interezza e con la prova delle avvenute e rituali notificazioni e comunicazioni predette.*

*Il Presidente:* VENTURINI

*Il relatore:* CUNATI

24C00096

N. 79

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti  
da Espansione srl e altri contro Pirenei srl e altri*

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7351 del 2023, proposto da Espansione S.R.L., Editrice T.N.V. S.P.A., Retesette S.P.A., Rete 7 S.R.L., Rtv 38 S.p.A., Tel lombardia S.R.L., Telecity S.R.L., Teleradio Diffusione Bassano S.R.L., Canale 9 S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da pec da Registri di giusti-



zia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci n. 24, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro:

Pirenei S.r.l., Videolina S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Alpi (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Grp Reti S.r.l., Associazione tv locali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Videolina S.p.A., non costituito in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale n. 7383 del 2023, proposto da:

Videolina S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci n. 24;

Videolina Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro:

Pirenei S.r.l., Espansione S.R.L, Editrice T.N.V. S.p.A, Retesette S.p.A, Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.A, Telelombardia S.R.L, Telecitv S.R.L, Teleradio Diffusione Bassano S.R.L, Canale 9 S.R.L, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Grp Reti S.R.L, Associazione tv locali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.A., Retesette S.p.A., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.A., Telelombardia S.r.l., Telecitv S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale n. 7420 del 2023, proposto da Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro:

Pirenei S.r.l., Grp Reti S.r.l., Espansione S.r.l., Rete 7 S.r.l., Telelombardia S.r.l., Telecitv S.r.l., Canale 9 S.r.l., Associazione tv locali, Editrice T.N.V. S.p.A, Retesette S.p.A, Rtv 38 S.r.l., Teleradiodiffusione Bassano S.r.l., Videolina S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Videolina Spa, Editrice Tnv Spa, Retesette Spa, Rtv38 Spa, Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., non costituiti in giudizio;



A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale n. 7778 del 2023, proposto da A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Isabella Loiodice in Roma, via Ombrone n. 12 - Pal. B;

Contro Pirenei S.r.l., non costituito in giudizio;

Nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Grp Reti S.r.l., Associazione tv locali, Videolina S.p.A., Espansione S.r.l., non costituiti in giudizio;

Per la riforma:

quanto al ricorso n. 7383 del 2023: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione prima) n. 11242/2023, resa tra le parti, per la declaratoria di nullità, l'annullamento o la disapplicazione:

previa declaratoria di incostituzionalità, nel caso di avvenuta legificazione, dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con la legge 21 settembre 2018, n. 108, nonché dell'art. 1, comma 1034 della legge 27 dicembre 2017, n. 205,

a) del decreto direttoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy - Registro ufficiale int. 0189185 del 21 dicembre 2022, pubblicato sul sito dell'amministrazione lo stesso giorno, con il quale il M.I.M.IT. ha approvato «la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, come riportati negli allegati A e B», nonché la graduatoria medesima e i relativi allegati A e B;

b) di ogni altro provvedimento o atto presupposto, coevo o consequenziale, comunque connesso, anche se non conosciuto, ivi compreso il decreto direttoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy - Registro ufficiale int. 0167976 del 18 novembre 2022, pubblicato sul sito dell'amministrazione lo stesso giorno, con la quale il M.I.M.IT. ha approvato «la graduatoria provvisoria delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, come riportati negli allegati A e B», nonché la graduatoria medesima e i relativi allegati A e B;

c) in via derivata, di ogni atto amministrativo dipendente, relativo alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2022, dovesse essere adottato *medio tempore*.

Con riserva di domanda di integrale risarcimento di tutti i danni subiti e subendi dalla ricorrente in dipendenza dei provvedimenti, degli atti e/o dei comportamenti dell'amministrazione resistente;

quanto al ricorso n. 7420 del 2023: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione prima) n. 11242/2023, resa tra le parti, deposito appello avverso sentenza;

quanto al ricorso n. 7778 del 2023:

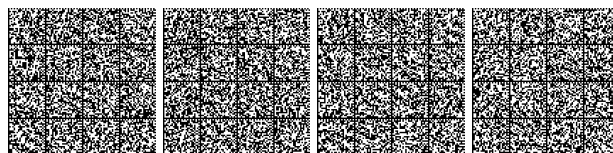
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione prima) n. 11242/2023, resa tra le parti, per la riforma;

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, n. 11242 del 2023;

quanto al ricorso n. 7351 del 2023: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione prima) n. 11242/2023, resa tra le parti, per la declaratoria di nullità, l'annullamento o la disapplicazione:

previa declaratoria di incostituzionalità, nel caso di avvenuta legificazione, dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con la legge 21 settembre 2018, n. 108, nonché dell'art. 1, comma 1034 della legge 27 dicembre 2017, n. 205:

a) del decreto direttoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy - Registro ufficiale int. 0189185 del 21/12/2022, pubblicato sul sito dell'amministrazione lo stesso giorno, con il quale il M.I.M.IT. ha approvato «la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, come riportati negli allegati A e B», nonché la graduatoria medesima e i relativi allegati A e B;



b) di ogni altro provvedimento o atto presupposto, coevo o consequenziale, comunque connesso, anche se non conosciuto, ivi compreso il decreto direttoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy - Registro ufficiale int. 0167976 del 18 novembre 2022, pubblicato sul sito dell'amministrazione lo stesso giorno, con la quale il M.I.M.IT. ha approvato «la graduatoria provvisoria delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, come riportati negli allegati A e B», nonché la graduatoria medesima e i relativi allegati A e B;

c) in via derivata, di ogni atto amministrativo dipendente, relativo alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2022, dovesse essere adottato *medio tempore*.

Con riserva di domanda di integrale risarcimento di tutti i danni subiti e subendi dalla ricorrente in dipendenza dei provvedimenti, degli atti e/o dei comportamenti dell'amministrazione resistente.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Pirenei S.r.l. ed Ministero delle imprese e del made in Italy e di Grp Reti S.r.l. e di Associazione tv locali e di Alpi (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv e di Videolina S.p.A e di Pirenei S.r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Grp Reti S.r.l. e di Associazione tv locali e di Espansione S.r.l. e di Editrice T.N.V. S.p.A e di Retesette S.p.A e di Rete 7 S.r.l. e di Rtv 38 S.p.A e di Telelombardia S.r.l. e di Telecity S.r.l. e di Teleradio Diffusione Bassano S.r.l. e di Canale 9 S.r.l. e di A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv e di Pirenei S.r.l. e di Grp Reti S.r.l. e di Espansione S.r.l. e di Rete 7 S.r.l. e di Telelombardia S.r.l. e di Telecity S.r.l. e di Canale 9 S.r.l. e di Associazione tv locali e di Editrice T.N.V. S.p.A e di Retesette S.p.A e di Rtv 38 S.r.l. e di Teleradiodiffusione Bassano S.r.l. e di A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv e di Videolina S.p.A e di Ministero delle imprese e del made in Italy;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Marco Bielli, Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato e dello Stato Maria Luisa Spina Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Marco Bielli, Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato e dello Stato Maria Luisa Spina Marco Bielli, Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato e dello Stato Maria Luisa Spina Isabella Loiodice, Edoardo Cazzato e dello Stato Maria Luisa Spina;

A. Svolgimento del processo.

1. Con il primo degli appelli in esame le società appellanti impugnavano la sentenza n. 11242 del 2022 del TAR Lazio, recante accoglimento dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla Pirenei S.r.l. al fine di ottenere l'annullamento del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, divisione IV - emittenza radiotelevisiva, contributi, ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146.

2. In particolare, all'esito del relativo giudizio il TAR riteneva che le disposizioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con legge n. 108 del 2018 non rechino operatività, fuori dall' (e, quindi, successivamente all') annualità 2019; ferma l'operatività del regolamento e la relativa illegittimità *in parte qua*, riconosciuta dal Consiglio di Stato con sentenza n. 7880 del 2022, in accoglimento del ricorso, si imponeva all'amministrazione «la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente, senza applicazione dello scalino preferenziale, già annullato con forza di giudicato con sentenza del Consiglio di Stato, n. 7880 del 2022) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica».

3. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, le società odierne appellanti, contestando l'esito del giudizio di prime cure, formulava i seguenti motivi di appello:

violazione degli articoli 4-*bis*, comma 1 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, inserito in sede di conversione dall'art. 1, comma 1 della legge 21 settembre 2018, n. 108, e 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, intervenuto conferimento della forza di legge alle norme del regolamento;

analoghi vizi in termini di errata interpretazione dell'efficacia del giudicato della sentenza Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, che va limitata agli anni 2016 e 2017;



in subordine analoghi vizi in merito alla legittimità dell'art. 6 del regolamento, in tema di scalino preferenziale, per la piena conformità della norma al principio del pluralismo informativo.

Il Ministero appellato si costituiva in giudizio chiedendo l'accoglimento dell'appello. La società appellata, originaria ricorrente si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del gravame.

4. Con ordinanza n. 4048 del 2023 veniva disposta la riunione con i successivi due appelli, ordinata l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le altre emittenti inserite nella graduatoria per l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2022 — autorizzandola con la modalità della notificazione per pubblici proclami sul sito web istituzionale del Ministero delle imprese e del made in Italy — ed accolta la domanda cautelare proposta ai soli fini di una sollecita definizione del merito.

Effettuata la suddetta integrazione, alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 la causa passava in decisione.

5. Con il secondo appello di cui in epigrafe la società Videolina S.p.a. impugnava la stessa sentenza n. 11242 del 2022 del TAR Lazio, sopra richiamata.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, la parte appellante formulava i medesimi motivi di appello di cui al primo gravame, sopra riassunto.

Analogamente al primo appello, si costituivano il Ministero appellato, che chiedeva l'accoglimento, e la società originaria ricorrente che chiedeva il rigetto dell'appello.

6. Con l'ordinanza predetta la causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.

7. Con il terzo appello di cui in epigrafe, il Ministero delle imprese e del made in Italy impugnava la medesima sentenza n. 11242 del 2022 del TAR Lazio, deducendo i seguenti motivi di appello:

violazione e falsa applicazione dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 81/2018 convertito con legge n. 108/2018, in quanto la soluzione fornita dal TAR non può essere condivisa perché contrasta in modo evidente con l'interpretazione, letterale e logica, della norma, da cui emerge invero l'univoca volontà del legislatore di legificare interamente la fonte regolamentare.

Analogamente, si costituiva in giudizio l'originaria ricorrente chiedendo il rigetto dell'appello.

Con l'ordinanza predetta anche la terza causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.

8. Con il quarto appello di cui in epigrafe l'associazione per la libertà ed il pluralismo dell'informazione radio tv impugnava la stessa sentenza n. 11242 del 2022 del TAR Lazio, deducendo analoghi motivi di appello:

*error in procedendo et in iudicando*, violazione degli articoli 4-bis, comma 1 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito dall'art. 1, comma 1 della legge 21 settembre 2018, n. 108, 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, mancata attribuzione della «forza di legge» alle norme del regolamento: illogicità manifesta, travisamento dei fatti, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (articoli 3 e 97 della Costituzione) e del principio dell'effetto utile della normazione, intervenuta legificazione per l'anno 2019, errata interpretazione dell'efficacia del giudicato della sentenza Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, in subordine riesame dell'orientamento già espresso.

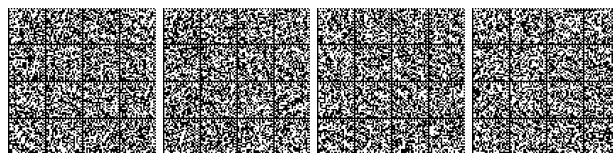
Si costituiva in giudizio il Ministero intimato che concludeva per l'accoglimento dell'appello.

9. Con ordinanza n. 4301 del 2023 veniva fissata l'udienza pubblica di discussione del merito.

10. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio. Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di



conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le società appellate — vittoriose nei vari giudizi di primo grado — hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

B. Riunione dei giudizi *ex art. 96*, comma 1 del codice di procedura amministrativa.

12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1 del codice di procedura amministrativa. Va altresì obbligatoriamente riunito anche il quarto appello di cui in epigrafe, in quanto parimenti proposto avverso la medesima sentenza; in disparte la questione di ammissibilità dell'appello, proposto dall'associazione interveniente ad *opponendum* in primo grado, da affrontare all'esito della sospensione derivante dall'incidente costituzionale. Tale inciso assume rilievo anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 73, comma 3 del codice di procedura amministrativa.

C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.

13. Il collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

14. In primo luogo il collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

15. Osserva il collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

i) «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);

ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle Forze armate e di Polizia, ma non anche ai Vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adeguata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).



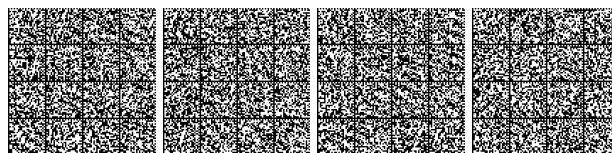
16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera *b*) della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere *b*) e *c*) dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis*, lettera *a*) del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».

16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, comma 160, lettera *b*), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1, comma 4 della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163 della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

16.4. Secondo la tesi delle società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo



di importo pi elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95% delle risorse disponibili; il restante 5% viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica — intervenuta nelle more del presente giudizio — contenuta all'interna dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto:

«1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23.

1-bis. Per lo stesso fine, l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del collegio).

16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, divisione IV - emittenza radiotelevisiva, contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.

16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica — che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il collegio ritiene preferibile — che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta «legificazione» della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalla società appellanti.



16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione «A» si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

E. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

17. Il collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità — prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica — aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque — per miglior comprensione — riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b) della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

18.2. La disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, prevede:

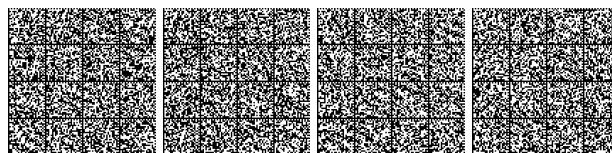
«1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23.

1-*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

19. Sia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti-legge.

20. Ritiene il collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall'art. 77 della Costituzione un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico



(Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. *Laratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l'inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 181; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).

21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti-legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita *comeratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).

21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti-legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

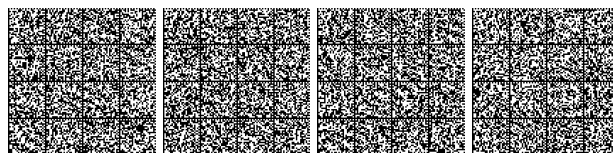
ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.

23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1 della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti-legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eteroge-



nei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

23.2. Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cfr.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (*v.*, retro, sezione «D» della presente ordinanza).

23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (articoli 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).

23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia. Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.

23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-*bis* (nel significato ascritte dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-*bis* data dalla giurisprudenza di questa sezione (Consiglio di Stato, sezione VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S.717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C. 1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il



20 settembre 2018 (A.S.717B). L'art. 4-*bis* è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi — nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il dossier non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (id est: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-*bis*, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del dossier di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (cfr. Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-*bis*. Ad avviso del collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle Assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 18 ottobre 2023 n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'adozione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; Ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-*bis* non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.

26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 — unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge — prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali — macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e *hardware* — o immateriali (*software* e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 163).

26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-*bis*, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.



26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (*cf.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

27. Non ignora il collegio che l'art. 1-*bis* principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui esposte, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in Assemblea al Senato (emendamento n. 13.300).

27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on. Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea».

27.4. Tale presa di posizione — che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* — se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'Assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.

28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volutum* legislativo.

28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 della Costituzione, rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

E.2. Seconda questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

30. Il collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.



31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente riportato» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi — strettamente connessi — che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta «legificazione» della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

32. Osserva il collegio come un simile fenomeno di «legificazione» sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto — che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante — non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (*cfr.*, ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).

32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempli un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:

i) per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

ii) risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato;

iii) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

iv) quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990) (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del «Considerato in diritto»).



33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

i) del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034 della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

ii) del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

34. Questo consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della sezione — che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale — emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione dicui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico. Il tema sul quale si intende concentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come osservato dall'Adunanza plenaria di questo consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso — con efficacia *erga omnes* — che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2 del regolamento, le sentenze della sezione hanno, infatti, chiarito come l'amministrazione avesse la possibilità — in sede di riesercizio del potere:

i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione



dello scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

*ii)* in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare — per il rilievo che verrà esposto *infra* — come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto — come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della quarta sezione del Consiglio di Stato — non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, sezione VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della sezione.

36.1. Tale questione si snoda attraverso:

*i)* la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 145/2023;

*ii)* la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo consiglio.

37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cfr.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime parte intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale consiglio.

37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.



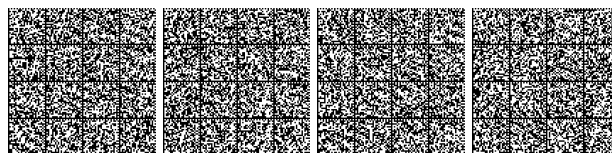
37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, sezioni unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cfr.*, inoltre, Cassazione civile, sezione II, 10 maggio 2018, n. 11300; Id., sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; Id., sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; Id., sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cfr.*: Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; Id., sezione III, 7 novembre 2017, n. 5138; Id., adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; Id., sezione II, 22 febbraio 2019, n. 2266; Id., sezione VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; Id., sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento — rilevante nel caso di specie — contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.

37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di «legificazione» che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa Sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui all'art. 6, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere «riesumate», anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente — conferendo — per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai caducate, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti. Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 del codice civile, la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (*cfr.*, Cassazione civile, sezione III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.



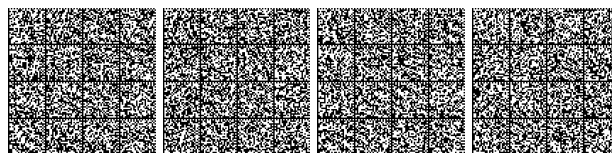
37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (*cf.*, sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, sezioni unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata *medio tempore* annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda — *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato — la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto milleproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente repute *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione *pro futuro* di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperarne l'efficacia, *medio tempore* perduta. Per far questo per è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare «ora per allora» la dinamica degli accadimenti, in un primo momento avveratisi e poi rimossi *ab origine*». La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere — per dir così — abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in un *tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende «legificare» con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del giudice amministrativo.

40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola *interpretatio utilis* sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una *interpretatio abrogans* di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte della costituzione 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cassazione 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione — che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate — si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.



E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 della Costituzione.

41. Il collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010, n. 311 e n. 24 del 2009, n. 162 e n. 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze n. 376 del 1995 e n. 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito — proprio per il tramite dell'interpretazione — valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

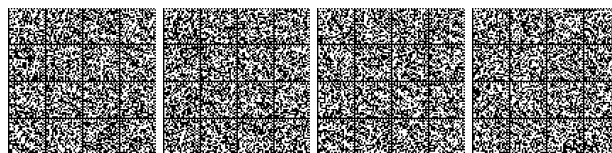
Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;

ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.

45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che — come spiegato nel precedente paragrafo — hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro* la previsione di cui all'art. 6, comma 2 del regolamento. Interpretata nei termini sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo — come si esporrà nel successivo paragrafo — eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di «legificazione» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 della Costituzione), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).



46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far «rivivere» le previsioni regolamentari già annullate da questo consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generalmente o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata *pro futuro* di tale annullamento. Non a caso questo consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il ri-esercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente «rinnovato» le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

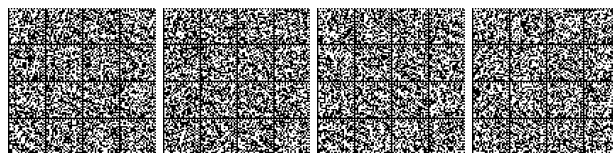
46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della sezione avevano riconosciuto in capo all'amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'Amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo *pro futuro* (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.

47. In ragione di quanto esposto, il collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli articoli 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanziosamente la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del giudicato sarebbe «scongiurabile» solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la *littera legis* che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.

E.4. Quarta questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 111, comma 1 e 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.

48. Il collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».



49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo — sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU — alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che — in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche — assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo consiglio è un'Amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo consiglio ha trattato le controversie.

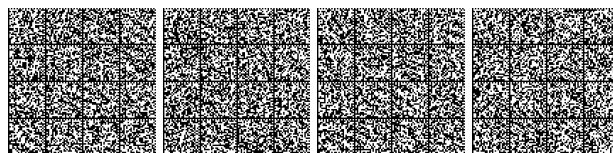
Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.

49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del T.A.R. per il Lazio — sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e — come detto — poco prima della decisione di questo consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.

49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on. Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.

49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society* e *Yorkshire Building Society* contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, *OGIS-Institut Stanislas*, *OGE Saint-Pie X*, *Blanche de Castille* e altri contro Francia, paragrafo 69)»



(sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64).

49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblico richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, invero, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5ª Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il collegio ritiene le disposizioni indicate in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 del CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 della Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'Amministrazione statale, parte del giudizio.

E.5. Quinta questione (formulata in via subordinata): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 2, 3, 21, 41 della Costituzione, 117, comma 1 della Costituzione, in relazione agli articoli 10 e 14 delle C.E.D.U.

51. Il collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U. A parere del collegio sussistono, difatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, in relazione ai principi di cui agli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la rieiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di rieiezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e — pertanto — ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. «scalino preferenziale» comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5%.



52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr. sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, Centro europa 7 e Di Stefano c. Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (cfr. sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (cfr.: sentenza 25 luglio 2019 n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (cfr. ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);

ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), intesa (cfr. sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);



iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obbiettivi (cfr.: Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (cfr.: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione — riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero ex art. 21 della Costituzione — qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (cfr.: Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (cfr.: art. 51 del decreto legislativo n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030, rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).

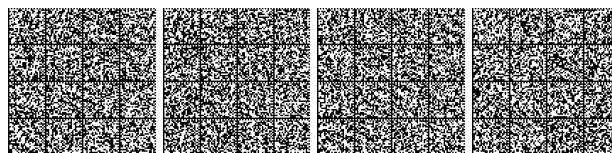
55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discusso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) — da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (cfr.: sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826, in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) — quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (cfr.: sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr.: in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata — perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).

55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale, 14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).



55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cf.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legificazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infraregionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o sub regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi previsti sono idonei ad attribuire una chance di utile collocamento in graduatoria — nelle prime cento posizioni — maggiore per gli operatori esercenti nelle regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi. Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento — ora «legificato» anche *in parte qua* — che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lettera *a*)], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti o, verofino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a 14 (di cui almeno 4 giornalisti), 11 (di cui almeno tre giornalisti) e 8 (di cui almeno 2 giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale — tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente —, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*) del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati — per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa — una maggiore chance di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.



58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei — in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo — ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che — come osservato — impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni *ex art.* 117, comma 3, della Costituzione

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex art.* 3 della Costituzione, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli articoli 3 e 21 della Costituzione. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 della Costituzione), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.

59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.

59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 — redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 — in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è asse-



gnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle emittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

F. Statuizioni finali.

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

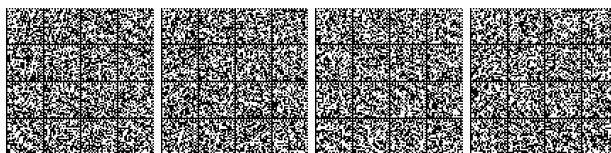
*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione sesta):*

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-bis del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, della Costituzione, 113, e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli articoli 2, 3, 21, 41, della Costituzione, e dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione agli articoli 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*



Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, presidente;  
Oreste Mario Caputo, consigliere;  
Davide Ponte, consigliere, estensore;  
Lorenzo Cordì, consigliere;  
Thomas Mathà, consigliere.

*Il presidente:* MONTEDORO

*L'estensore:* PONTE

24C00097

N. 80

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Espansione srl e altri contro R.B.1 Teleboario SB srl e altri*

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7299 del 2023, proposto da Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Tel lombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Tele-radio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;



Contro R.B.1 Teleboario Sb S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Videolina S.p.a., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7300 del 2023, proposto da Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

Contro R.B.1 Teleboario Sb S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Tel lombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7443 del 2023, proposto da Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro:

Videolina S.p.a., Rb1 Teleboario Sb, R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione S.r.l., Editrice Tnv Spa, Retesette Spa, Rete 7 S.r.l., Rtv38 Spa, Tel lombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

R.B.1 Teleboario Sb S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per la riforma:

quanto al ricorso n. 7300 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 10831/2023, resa tra le parti, per l'annullamento, previa sospensione del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, AOO\_COM.Registro\_Ufficiale.Int. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV - emittenza radiotelevisiva.

Contributi, ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, comma 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146; nonché di tutti gli atti allo stesso presupposti, conseguenti e/o connessi, inclusi la relazione istruttoria prot. 187815 del 20 dicembre 2022 e, ove occorra, il decreto direttoriale prot. 167976 del 18 novembre 2022, di approvazione della graduatoria provvisoria; nonché, ove mai occorra e prudenzialmente dell'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017; nonché, ove occorra, per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 25 luglio 2018, n. 171, convertito con legge 21 settembre 2018, n. 108.

quanto al ricorso n. 7443 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 10831/2023, resa tra le parti, Deposito Appello Avverso Sentenza;

quanto al ricorso n. 7299 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 10831/2023, resa tra le parti, per l'annullamento, previa sospensione del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, AOO\_COM.REGISTRO\_UFFICIALE.Int. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV - emittenza radiotelevisiva.



Contributi, ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, comma 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146; nonché di tutti gli atti allo stesso presupposti, conseguenti e/o connessi, inclusi la relazione istruttoria prot. 187815 del 20 dicembre 2022 e, ove occorra, il decreto direttoriale prot. 167976 del 18 novembre 2022, di approvazione della graduatoria provvisoria; nonché, ove mai occorra e prudenzialmente dell'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017; nonché, ove occorra, per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 25 luglio 2018, n. 171, convertito con legge 21 settembre 2018, n. 108.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di R.B.1 Teleboario Sb S.r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di R.B.1 Teleboario Sb S.r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di R.B.1 Teleboario Sb S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza per sé e per delega di Giuseppe Ruta, Massimo Romano e dello Stato Maria Luisa Spina, Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza per sé e per delega di Giuseppe Ruta, Massimo Romano e dello Stato Maria Luisa Spina Margherita Zezza per sé e per delega di Giuseppe Ruta, Massimo Romano e dello Stato Maria Luisa Spina;

#### *A. Svolgimento del processo.*

1. Con il primo degli appelli in esame le società appellanti impugnavano la sentenza n. 10831 del 2022 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, recante accoglimento dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla R.B.1 Teleboario Sb S.r.l. al fine di ottenere l'annullamento del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV - emittenza radiotelevisiva, Contributi, ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146.

2. In particolare, all'esito del relativo giudizio il Tribunale amministrativo regionale riteneva che le disposizioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con legge n. 108 del 2018 non rechino operatività, fuori dall'(e, quindi, successivamente all') annualità 2019; ferma l'operatività del regolamento e la relativa illegittimità *in parte qua*, riconosciuta dal Consiglio di Stato con sentenza n. 7880 del 2022, in accoglimento del ricorso, si imponeva all'Amministrazione «la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente, senza applicazione dello scalino preferenziale, già annullato con forza di giudicato con sentenza del Consiglio di Stato, n. 7880 del 2022) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica».

3. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, le società odierne appellanti, contestando l'esito del giudizio di prime cure, formulava i seguenti motivi di appello:

violazione degli articoli 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, inserito in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108, e 12 delle disposizioni preliminari al Codice civile, intervenuto conferimento della forza di legge alle norme del regolamento;

analoghi vizi in termini di errata interpretazione dell'efficacia del giudicato della sentenza Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, che va limitata agli anni 2016 e 2017;

in subordine analoghi vizi in merito alla legittimità dell'art. 6 del regolamento, in tema di scalino preferenziale, per la piena conformità della norma al principio del pluralismo informativo.

4. Il Ministero appellato si costituiva in giudizio chiedendo l'accoglimento dell'appello.

La società appellata, originaria ricorrente si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del gravame.

5. Con ordinanza n. 8660 del 2023 veniva disposta la riunione con i successivi due appelli, ordinata l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le altre emittenti inserite nella graduatoria per l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2022 — autorizzandola con la modalità della notificazione per pubblici proclami sul sito *web* istituzionale del Ministero delle imprese e del made in Italy — ed accolta la domanda cautelare proposta ai soli fini di una sollecita definizione del merito.



6. Effettuata la suddetta integrazione, alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 la causa passava in decisione.

7. Con il secondo appello di cui in epigrafe la società Videolina S.p.a. impugnava la stessa sentenza n. 10831 del 2022 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sopra richiamata.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, la parte appellante formulava i medesimi motivi di appello di cui al primo gravame, sopra riassunto.

Analogamente al primo appello, si costituivano il Ministero appellato, che chiedeva l'accoglimento, e la società originaria ricorrente che chiedeva il rigetto dell'appello.

8. Con l'ordinanza predetta la causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.

9. Con il terzo appello di cui in epigrafe, il Ministero delle imprese e del made in Italy impugnava la medesima sentenza n. 10831 del 2022 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, deducendo i seguenti motivi di appello:

violazione e falsa applicazione dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 81/2018 conv. con L. n. 108/2018, in quanto la soluzione fornita dal Tribunale amministrativo regionale non può essere condivisa perché contrasta in modo evidente con l'interpretazione, letterale e logica, della norma, da cui emerge invero l'univoca volontà del legislatore di legificare interamente la fonte regolamentare.

Analogamente, si costituiva in giudizio l'originaria ricorrente chiedendo il rigetto dell'appello.

Con l'ordinanza predetta anche la terza causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.

10. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio. Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le Società appellate — vittoriose nei vari giudizi di primo grado — hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le Società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

*B. Riunione dei giudizi ex art. 96, comma 1, C.P.A.*

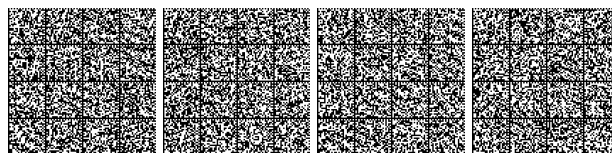
12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

*C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.*

13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

*D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.*

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.



15. Osserva il Collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

i) «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);

ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle forze armate e di polizia, ma non anche ai vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adeguata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).

16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: «alla data di presentazione della domanda» sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di due dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis*, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della



percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».

16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

16.4. Secondo la tesi delle società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95 % delle risorse disponibili; il restante 5 % viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal Giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica — intervenuta nelle more del presente giudizio — contenuta all'interno dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23.

1-bis. Per lo stesso fine, l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio).



16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, Contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.

16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica — che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il Collegio ritiene preferibile — che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta «legificazione» della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al Collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del Giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalla società appellanti.

16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del Collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione «A» si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

*E. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.*

*E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 cost.*

17. Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità — prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica — aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.

18. Sebbene già tracciato nella Sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque — per miglior comprensione — riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre



2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera *b*), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: «alla data di presentazione della domanda» sono aggiunte le seguenti: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda».

18.2. La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145/2023, prevede: ««1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23. 1-*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

19. Sia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti legge.

20. Ritiene il Collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall'art. 77 Cost. un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l'inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale- finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 18 1; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).



21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).

21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti-legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il Collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.

23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

23.2. Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cfr.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (v., retro, sezione «D» della presente ordinanza).



23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (articoli 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).

23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia. Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.

23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-*bis* (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-*bis* data dalla giurisprudenza di questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il Collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S.717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C.1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il 20 settembre 2018 (A.S.717B). L'art. 4-*bis* è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle Commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi — nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il dossier non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (id est: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-*bis*, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del dossier di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (*cfr.* Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del Collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-*bis*. Ad avviso del Collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il Collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle Assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il Collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-*bis*, dell'art. 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.



26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 ottobre 2023, n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'adozione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; Ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-bis non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.

26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 — unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge — prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali — macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e *hardware* — o immateriali (*software* e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 163).

26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-bis, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (*cfr.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

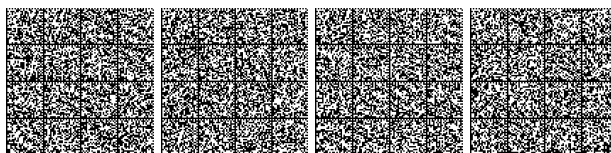
27. Non ignora il Collegio che l'art. 1-bis principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui esposte, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in Assemblea al Senato (emendamento n. 13.300).

27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On. le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea».

27.4. Tale presa di posizione — che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* — se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'Assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.



28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volutum* legislativo.

28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il Collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 Cost., rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.

*E.2. Seconda questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 3 cost.*

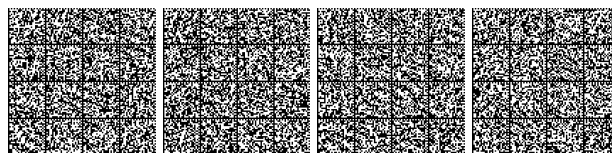
30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.

31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente riportato» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi — strettamente connessi — che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta «legificazione» della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

32. Osserva il Collegio come un simile fenomeno di «legificazione» sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto — che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante — non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (*cfr.*, ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).



32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempli un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:

*i)* per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

*ii)* risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato;

*iii)* anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

*iv)* quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990), (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del «Considerato in diritto»).

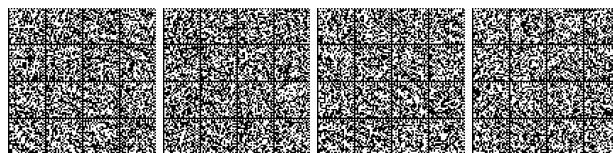
33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo Consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

*i)* del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034, della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

*ii)* del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della Sezione — che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale — emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.



34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico. Il tema sul quale si intende incentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come osservato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso — con efficacia *erga omnes* — che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella Sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'Amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, le sentenze della Sezione hanno, infatti, chiarito come l'Amministrazione avesse la possibilità — in sede di riesercizio del potere:

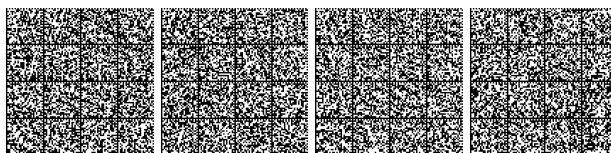
i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione dello scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal Collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

ii) in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare — per il rilievo che verrà esposto *infra* — come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto — come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Quarta Sezione del Consiglio di Stato — non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della Sezione.



36.1. Tale questione si snoda attraverso:

i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023;

ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

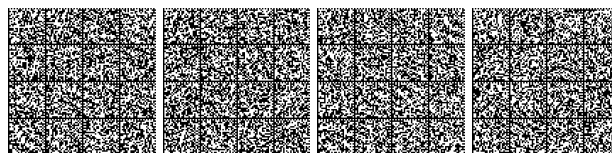
37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cf.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo Consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale Consiglio.

37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cf.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, Sezioni Unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cf.*, inoltre, Cassazione civile, Sez. II, 10 maggio 2018, n. 11300; Id., Sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; Id., Sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; Id., Sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cf.*: Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; Id., Sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138; Id., Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; Id., Sez. II, 22 febbraio 2019, n. 2266; Id., Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; Id., sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere



con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento — rilevante nel caso di specie — contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.

37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di «legificazione» che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa Sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere «riesumate», anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente — conferendo — per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai caducate, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti.

Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 c.c., la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (*cfr.*, Cassazione civile, Sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.

37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (*cfr.*, sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, Sezioni Unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata *medio tempore* annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della Sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda — *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato — la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto mil-leproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente reputate *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione pro futuro di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare



lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperarne l'efficacia, *medio tempore* perduta. Per far questo però, è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare «ora per allora» la dinamica degli accadimenti, in un primo momento avveratisi e poi rimossi *ab origine*. La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere — per dir così — abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, *in un tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende «legificare» con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del Giudice amministrativo.

40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola interpretatio utilis sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una *interpretatio abrogans* di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte costituzionale 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cassazione 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione — che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate — si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.

*E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 cost.*

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze nn. 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze nn. 376 del 1995 e 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).



45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito — proprio per il tramite dell'interpretazione — valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

- i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;
- ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.

45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che — come spiegato nel precedente paragrafo — hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e pro futuro la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento. Interpretata nei termini sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal Giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo — come si esporrà nel successivo paragrafo — eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo Giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di «legificazione» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).

46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della Sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far «rivivere» le previsioni regolamentari già annullate da questo Consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generalmente o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata *pro futuro* di tale annullamento. Non a caso questo Consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il riesercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente «rinnovato» le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all'Amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'Amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo pro futuro (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [ ... ] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.



47. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli articoli 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanziandosi la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del giudicato sarebbe «scongiurabile» solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la *littera legis* che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al Collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.

*E.4. Quarta questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 111, comma 1 e 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.*

48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».

49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo — sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo — alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che — in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche — assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo Consiglio è un'Amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo Consiglio ha trattato le controversie. Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo,



quindi, sulla stessa possibilità del Giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.

49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio — sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e — come detto — poco prima della decisione di questo Consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.

49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on.le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.

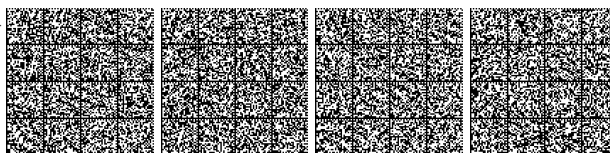
49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte europea dei diritti dell'uomo, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto compatibili con l'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64).

49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblici richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, invero, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5ª Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contratto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'Amministrazione statale, parte del giudizio.



*E.5. Quinta questione (formulata in via subordinata): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 2, 3, 21, 41 cost, 117, comma 1, cost. in relazione agli articoli 10 e 14 delle C.E.D.U.*

51. Il Collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U.. A parere del Collegio sussistono, difatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, in relazione ai principi di cui agli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo Giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la rieiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di rieiezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e — pertanto — ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. «scalino preferenziale» comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5 %.

52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr. sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei Diritti dell'uomo, Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (cfr. sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (cfr.: sentenza 25 luglio 2019 n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti



alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (*cfr.* ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);

ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (*cfr.* sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);

iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi (*cfr.*: Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cfr.*: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione — riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 Cost. — qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (*cfr.*: Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (*cfr.* art. 51 decreto legislativo n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030 rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).



55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di Giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discusso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) — da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*cfr.*: sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826 in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) — quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (*cfr.*: sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cfr.*, in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).

55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

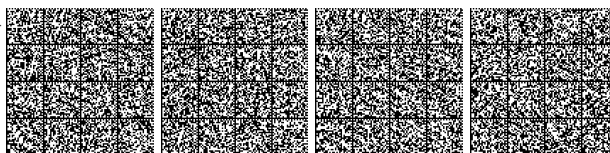
55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale, 14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).

55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cfr.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legificazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infraregionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o *sub* regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi



previsti sono idonei ad attribuire una chance di utile collocamento in graduatoria — nelle prime cento posizioni — maggiore per gli operatori esercenti nelle Regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi.

Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lettera *a*) e *b*), decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento — ora «legificato» anche *in parte qua* che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lettera *a*)], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a 14 (di cui almeno 4 giornalisti), 11 (di cui almeno tre giornalisti) e 8 (di cui almeno 2 giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale - tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente —, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicitarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

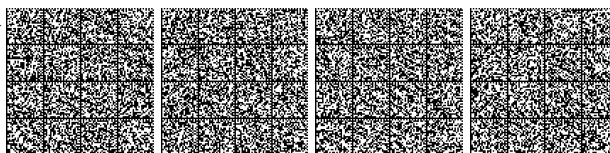
58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lett. *a*) e *b*), del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati — per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa — una maggiore chance di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle Regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.

58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei — in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo — ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che — come osservato — impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni *ex* art. 117, comma 3, Cost.

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.



59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli articoli 3 e 21 Cost. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna Regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

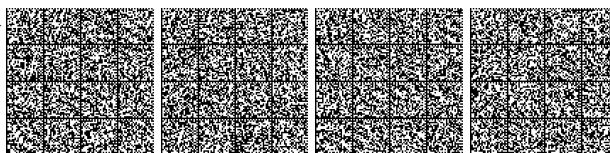
59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005 n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 Cost.), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.

59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.

59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 – redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 - in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è assegnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle emittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre



2023, n. 191, per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

*F. Statuizioni finali.*

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):*

i) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, Cost., 113, e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli articoli 2, 3, 21, 41, Cost., e dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

ii) sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

iii) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

iv) riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;

Oreste Mario Caputo, consigliere;

Davide Ponte, consigliere, estensore;

Lorenzo Cordì, consigliere;

Thomas Mathà, consigliere.

*Il Presidente:* MONTEDORO

*L'estensore:* PONTE



## N. 81

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Espansione srl e altri contro Ministero delle imprese e del made in Italy e altri*

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7301 del 2023, proposto da:

Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Tel lombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Accademia di Professioni e Cultura Europea S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Videolina S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale n. 7302 del 2023, proposto da:

Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;



Accademia di Professioni e Cultura Europea S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7437 del 2023, proposto da:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro Accademia di Professioni e Cultura Europea S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti Espansione S.r.l., Editrice Tnv S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., Accademia di professioni e cultura europea S.r.l., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Videolina S.p.a., Associazione Tv Locali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

#### *Per la riforma:*

##### *A) Quanto al ricorso n. 7301 del 2023:*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 10832/2023, resa tra le parti;

##### *B) Quanto al ricorso n. 7302 del 2023:*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10832/2023, resa tra le parti;

##### *C) Quanto al ricorso n. 7437 del 2023:*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10832/2023, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti indicate in epigrafe;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Consigliere Lorenzo Cordi e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza per sé e per delega dell'avvocato Giuseppe Ruta, Massimo Romano e l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

A. Premesse in fatto e svoglimento dei giudizi.

##### *A.1. Il ricorso di primo grado.*

1. Con ricorso iscritto al n. R.G. n. 3485/2023 del T.A.R. per il Lazio – sede di Roma l'Accademia di Professioni e Cultura Europea s.r.l. ha impugnato:

i) il decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, Contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146;

ii) tutti gli atti allo stesso presupposti, conseguenti e/o connessi, inclusi la relazione istruttoria prot. 187815 del 20 dicembre 2022 e, «ove occorra», il decreto direttoriale prot. 167976 del 18 novembre 2022, di approvazione della graduatoria provvisoria;

iii) «ove mai occorra e prudenzialmente», l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

1.1. La società ha chiesto, ove ritenuto necessario, di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 (di seguito, per brevità, anche solo «art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018»).



2. La società ha esposto che la controversia aveva a oggetto l'assegnazione alle emittenti televisive locali a carattere commerciale dei contributi pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativamente all'annualità 2022. Tale controversia si inquadrava in un complessivo contenzioso che, ove riferito ad annualità pregresse, aveva trovato definizione con le sentenze della Sezione sesta del Consiglio di Stato, n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, recanti annullamento dell'art. 6, comma 2, del citato decreto (e, in particolare, del c.d. «scalino preferenziale» concernente l'attribuzione del 95% dell'importo del contributo pubblico complessivo alle prime cento emittenti in graduatoria e del restante 5% a tutte le altre collocate dalla 101esima posizione in poi). Secondo la società — in sede di approvazione della graduatoria per l'annualità 2022 (oggetto del giudizio) — il Ministero aveva ritenuto di reiterare l'applicazione della suddetta norma, benché dichiarata illegittima. E ciò in ragione della previsione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, che, per il Ministero, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, con l'effetto di «sterilizzare il sindacato giurisdizionale». La Società ha esposto di aver interesse all'impugnativa, essendosi classificata oltre la centesima posizione, con conseguente minor beneficio economico in conseguenza dell'applicazione del c.d. «scalino preferenziale».

3. La società ha articolato due ordine di censure.

3.1. Con il primo motivo ha evidenziato che:

i) l'Amministrazione — nella redazione della graduatoria per l'anno 2022 — aveva illegittimamente applicato la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, riferita al c.d. «scalino preferenziale», la quale, essendo però già stata dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato, non avrebbe potuto costituire oggetto di applicazione;

ii) tale decisione non sarebbe stata giustificata dall'assunto secondo il quale la previsione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, trattandosi, comunque, di una previsione annullata dal Consiglio di Stato per violazione dei principi a tutela del pluralismo informativo.

3.2. La società ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, per violazione degli articoli 3, 24, 103, 113 della Costituzione, dei criteri di riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost., nei principi di autonomia degli enti *ex* art. 5 e 114 Cost., del pluralismo dell'informazione *ex* art. 21 Cost., della previsione di cui all'art. 77 Cost., in ragione della eterogeneità delle disposizioni contenute nel decreto.

#### A.2. La sentenza di primo grado.

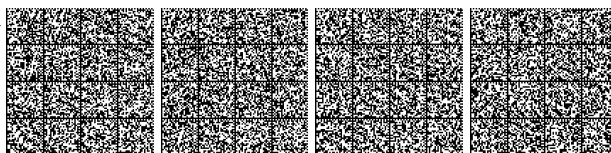
4. Il T.A.R. per il Lazio ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati, evidenziando che:

i) «fondamentale nucleo assertivo» del gravame era rappresentato dalla confutata «legificazione» del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, emanato sulla base dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale aveva profondamente innovato, con disciplina di livello secondario, l'assetto della ripartizione delle risorse del «Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», modificando i criteri di distribuzione delle risorse stanziati a tal fine dallo Stato e le procedure dirette alla formazione delle graduatorie relative alla diverse categorie di emittenti televisive e radiofoniche individuate dall'art. 3 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017;

ii) le finalità espresse dall'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 consistono nella tutela del pluralismo dell'informazione, nel sostegno dell'occupazione del settore, nel miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e nell'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative;

iii) la disposizione primaria citata si limita a fissare le finalità del Fondo per il pluralismo nell'informazione radiotelevisiva e lascia ampi margini di manovra alla fonte regolamentare, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

iv) il testo regolamentare ha, in particolare, previsto (art. 2) che il Ministero provvede al riparto delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero e, annualmente, al riparto delle risorse del fondo di cui all'art. 1, assegnate al Ministero, in sede di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, riservando l'85 % dei contributi alle emittenti televisive operanti in ambito locale (e il 5 % di tale percentuale alle emittenti televisive aventi carattere comunitario), e il restante 15 % alle emittenti radiofoniche operanti in ambito locale (e il 25 % di tale percentuale alle emittenti radiofoniche aventi carattere comunitario);



iv) il successivo art. 6 (in combinato disposto con la Tabella 1 allegata al medesimo regolamento) ha stabilito i criteri in base ai quali si assegnano alle emittenti televisive concorrenti i punteggi, su cui poi calcolare l'ammontare del contributo a ciascuna spettante (numero medio di dipendenti, numero medio di giornalisti dipendenti, media ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero per le sole emittenti televisive), e ha, poi, previsto che alle prime cento emittenti è destinato il 95 % delle risorse disponibili, mentre alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 % delle medesime risorse;

v) secondo l'Amministrazione le previsioni di tale regolamento sarebbe state «legificate» dalla disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, atteso che il testo normativo primario aveva chiarito che il regolamento era da intendersi «qui integralmente riportato»;

vi) Il T.A.R. per il Lazio — sede di Roma (con sentenza del 3 marzo 2020, n. 2814) aveva già avuto modo di rilevare come l'inserito introdotto da tale previsione si era inserito nel comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativo al periodo transitorio e l'innovazione introdotta per via legislativa aveva, quindi, riguardato il solo anno 2019, e, pertanto, secondo la sentenza appellata tale disposizione era da ritenersi inoperante per gli anni successivi, nonché per le annate precedenti all'intervento normativo, come affermato anche dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, di questo Consiglio di Stato;

viii) per l'annata 2022 continuavano ad operare le regole contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, prive, tuttavia, di rango primario, e, comunque, «nell'ambito della rimodulazione riveniente dalle sentenze» di questo Consiglio (*id est*: espunto della previsione di cui all'art. 6, comma 2), la cui efficacia di giudicato — con attitudine conformativa evidentemente *erga omnes* (e, nel caso di specie, anche *pro futuro*, una volta escluso che il decreto-legge ne aveva mutato la connotazione anche per annualità successive al 2019), trattandosi di testo di normazione secondaria;

ix) di conseguenza, affermata l'intervenuta espunzione dal testo del regolamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, dovevano ritenersi illegittimi gli atti adottati (e impugnati dinanzi al T.A.R.), in quanto fondati su una normativa secondaria annullata;

x) in ragione di tali argomentazioni, risultava non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, a fronte della perimetrata valenza della «legificazione» da esso operata con esclusivo riferimento ad annualità (2019) diversa, rispetto a quella (2022) oggetto del giudizio.

4.1. Il T.A.R. ha, poi, precisato che la valenza conformativa promanante dalla propria pronunzia, sulla base di quanto già affermato dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022 di questo Consiglio, imponesse all'Amministrazione la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente senza applicazione dello scalino preferenziale) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

A.3. I ricorsi in Appello R.G. 7301/2023, R.G. 7302/2023 e R.G. 7437/2023.

5. Le Società indicate in epigrafe — controinteressate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria — hanno proposto appello (R.G. 7301/2023) deducendo che:

i) il T.A.R. avrebbe, erroneamente, escluso la «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, non considerando che la regola di cui all'art. 4-bis, del decreto-legge n. 91/2018, aveva integralmente richiamato tale regolamento, e, quindi, operato un rinvio materiale alle disposizioni ivi contenute, con conseguente incorporazione delle previsioni nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico;

ii) l'estensione del regime transitorio avrebbe investito non solo l'anno 2019, ma anche le annualità successive, come chiaramente deducibile dall'uso della parola «anche», atteso che, diversamente opinando, sarebbe stato frustrata la ratio *legis* — evincibile anche dai lavori parlamentari —, volta a sbloccare i fondi per gli operatori;

iii) le sentenze di questo Consiglio richiamate dal Giudice di primo grado avrebbero effetto di giudicato limitatamente agli anni 2016 e 2017 (oggetto dei giudizi definiti con quelle sentenze), e, comunque, l'efficacia di annullamento non avrebbe potuto riguardare norme assistite da forza primaria in ragione dell'avvenuta legificazione;

iv) in forza dell'avvenuto «conferimento della forza di legge alle norme del regolamento [...] l'unico Giudice competente ad accertare la legittimità delle norme regolamentari e, in particolare, dell'art. 6, comma 2, del regolamento» era, ormai, la sola Corte costituzionale (*f.* 19 del ricorso in appello), ma, in ogni caso, doveva ribadirsi come lo scalino preferenziale fosse rispondente alla esigenze di tutela del pluralismo informativo, in quanto garantiva l'accesso alle risorse ad una pluralità di operatori, ma, al contempo, le concentrava in favore delle imprese più competitive e innovative, superando il criterio dei contributi «a pioggia», in passato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.



6. Con separato ricorso (R.G. n. 7302/2023) Videolina S.p.a. — impresa anch'essa controinteressata nel giudizio di primo grado — ha proposto ricorso in appello, affidato alle medesime censure indicate al punto 5 della presente ordinanza, al quale, pertanto, si rinvia.

7. Con ricorso R.G. 7437/2023 il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la sentenza articolando un unico motivo, con il quale ha dedotto l'erroneità della pronuncia di primo grado nella parte in cui ha escluso l'intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, ad opera della previsione di cui all'art. 4-bis, del decreto-legge n. 91/2018.

A.4. Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo Consiglio e l'interventa entrata in vigore della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191.

8. Con ordinanza n. 4058/2023 questo Consiglio ha, preliminarmente riunito gli appelli avverso la medesima sentenza ex art. 96, comma 1, c.p.a. La Sezione ha, poi, accolto le istanze cautelari articolate nei ricorsi in appello, ai soli fini della sollecita trattazione del merito dei ricorsi ex art. 55, comma 10, c.p.a. Inoltre, questo Consiglio ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle emittenti inserite in graduatoria non già raggiunte da notifica individuale, autorizzando, all'uopo, le parti appellanti alla notificazione per pubblici proclami. La Sezione ha, in ultimo, fissato al 18 gennaio 2024, l'udienza di trattazione del merito dei ricorsi in appello.

9. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

10. Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio. Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'articolo 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le società appellate — vittoriose nei vari giudizi di primo grado — hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

B. Riunione dei giudizi ex art. 96, comma 1, c.p.a.

12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

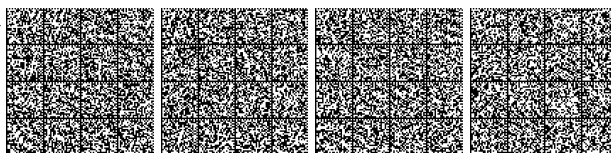
C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.

13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

15. Osserva il Collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).



15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

i) «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);

ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle forze armate e di polizia, ma non anche ai vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adeguata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).

16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: «alla data di presentazione della domanda» sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis*, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».



16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

16.4. Secondo la tesi delle Società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95 % delle risorse disponibili; il restante 5 % viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal Giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica — intervenuta nelle more del presente giudizio — contenuta all'interno dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23. 1-*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio).

16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, Contributi, aveva approvato la graduatoria defini-



tiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.

16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica — che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il Collegio ritiene preferibile — che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta «legificazione» della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al Collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del Giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalla Società appellanti.

16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del Collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione «A» si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

E. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

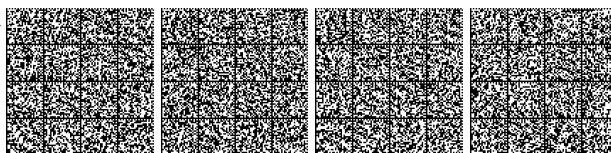
*E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.*

17. Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità — prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica — aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.

18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque — per miglior comprensione — riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: «alla data di presentazione della domanda» sono aggiunte le seguenti: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda».

18.2. La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145/2023, prevede: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23. 1-



*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

19. Sia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti-legge.

20. Ritene il Collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall'art. 77 Cost. un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l'inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 181; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).

21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti-legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).



21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti-legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il Collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.

23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti-legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

23.2. Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cf.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (v., retro, sezione «D» della presente ordinanza).

23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (articoli 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).



23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia. Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.

23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-*bis* (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-*bis* data dalla giurisprudenza di questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il Collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S.717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C. 1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il 20 settembre 2018 (A.S.717B). L'art. 4-*bis* è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle Commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi — nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il dossier non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (*id est*: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-*bis*, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del dossier di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (*cfr.* Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del Collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-*bis*. Ad avviso del Collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il Collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle Assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il Collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-*bis*, dell'art. 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.

26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 ottobre 2023, n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'ado-



zione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; Ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-*bis* non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.

26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 — unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge — prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali — macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e *hardware* — o immateriali (*software* e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 163).

26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-*bis*, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (*cfr.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

27. Non ignora il Collegio che l'art. 1-*bis* principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui esposte, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

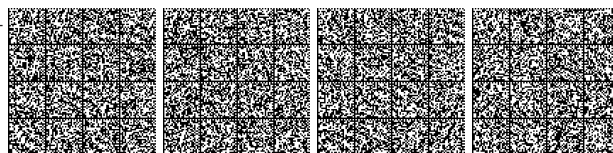
27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in Assemblea al Senato (emendamento n. 13.300).

27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On. le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'assemblea».

27.4. Tale presa di posizione — che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* — se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'Assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.

28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volutum* legislativo.



28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il Collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 Cost., rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.

*E.2. Seconda questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 3 Cost.*

30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.

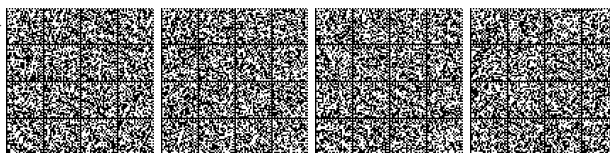
31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente riportato» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi — strettamente connessi — che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta «legificazione» della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

32. Osserva il Collegio come un simile fenomeno di «legificazione» sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto — che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante — non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (cfr., ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).

32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempra un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:



i) per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

ii) risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato;

iii) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

iv) quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990) (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del «Considerato in diritto»).

33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo Consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

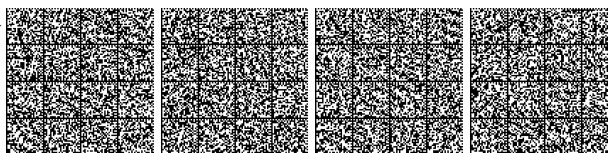
i) del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034, della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

ii) del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della Sezione — che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale — emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda



di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico. Il tema sul quale si intende incentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come osservato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso — con efficacia *erga omnes* — che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella Sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, le sentenze della Sezione hanno, infatti, chiarito come l'amministrazione avesse la possibilità — in sede di riesercizio del potere:

i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione dello scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal Collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

ii) in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare — per il rilievo che verrà esposto *infra* — come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto — come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Quarta Sezione del Consiglio di Stato — non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della Sezione.

36.1. Tale questione si snoda attraverso:

i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023;

ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.



37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cfr.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo Consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime parte intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del Regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale Consiglio.

37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; *v.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cfr.*, *ex multis*, Corte Costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, Sezioni Unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cfr.*, inoltre, Cassazione civile, Sez. II, 10 maggio 2018, n. 11300; *Id.*, Sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; *Id.*, Sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; *Id.*, Sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cfr.*: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; *Id.*, Sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138; *Id.*, Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; *Id.*, Sez. II, 22 febbraio 2019, n. 2266; *Id.*, Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; *Id.*, sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento — rilevante nel caso di specie — contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.



37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di «legificazione» che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa Sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui a l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere «riesumate», anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente — conferendo — per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai caducate, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti.

Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 c.c., la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (*cfr.*, Cassazione civile, Sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.

37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (*cfr.*, sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, Sezioni Unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata *medio tempore* annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della Sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda — *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato — la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto milleproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente repute *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione *pro futuro* di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperare l'efficacia, *medio tempore* perduta. Per far questo però, è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare «ora per allora» la dinamica degli accadimenti, in un primo



momento avverarsi e poi rimossi *ab origine*». La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere — per dir così — abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in un *tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende «legificare» con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del Giudice amministrativo.

40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola *interpretatio utilis* sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una *interpretatio abrogans* di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte cost. 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cass. 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione — che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate — si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.

*E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 Cost.*

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze nn. 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze nn. 376 del 1995 e 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).



45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito — proprio per il tramite dell'interpretazione — valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;

ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.

45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che — come spiegato nel precedente paragrafo — hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro* la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento. Interpretata nei termini sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal Giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo — come si esporrà nel successivo paragrafo — eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo Giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di «legificazione» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).

46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della Sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far «rivivere» le previsioni regolamentari già annullate da questo Consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generalmente o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata *pro futuro* di tale annullamento. Non a caso questo Consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il ri-esercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente «rinnovato» le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all'Amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'Amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo *pro futuro* (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.



47. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli articoli 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanziosamente la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del giudicato sarebbe «scongiurabile» solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la *littera legis* che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al Collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.

*E.4. Quarta questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 111, comma 1 e 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.*

48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».

49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo — sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU — alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che — in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche — assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo Consiglio è un'Amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo Consiglio ha trattato le controversie. Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del Giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.



49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del T.A.R. per il Lazio - sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e — come detto — poco prima della decisione di questo Consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.

49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On. le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.

49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society* contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, *OGIS-Institut Stanislas, OGEc Saint-Pie X, Blanche de Castille* e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, *ForrerNiedenthal c. Germania*, paragrafo 64).

49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, *Scordino e altri* contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, *Cabourdin c. Francia*, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblico richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, invero, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, *ForrerNiedenthal c. Germania*, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5ª Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contratto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'Amministrazione statale, parte del giudizio.

*E.5. Quinta questione (formulata in via subordinata): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 2, 3, 21, 41 Cost., 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 10 e 14 delle C.E.D.U.*



51. Il Collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U. A parere del Collegio sussistono, difatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, in relazione ai principi di cui agli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo Giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la riezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di riezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e — pertanto — ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. «scalino preferenziale» comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5 %.

52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr. sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (cfr. sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (cfr.: sentenza 25 luglio 2019 n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle



voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (*cf.* ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);

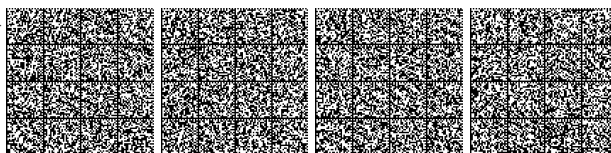
ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (*cf.* sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);

iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi (*cf.*: Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cf.*: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione — riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 Cost. — qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (*cf.*: Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (*cf.*: art. 51 decreto legislativo n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030 rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).



55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di Giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discusso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) — da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*cfr.*: sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826 in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) — quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (*cfr.*: sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cfr.*, in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata — perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).

55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale, 14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).

55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cfr.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legificazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infra-regionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o sub regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi previsti



sono idonei ad attribuire una *chance* di utile collocamento in graduatoria — nelle prime cento posizioni — maggiore per gli operatori esercenti nelle Regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi.

Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lett. *a*) e *b*), decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento — ora «legificato» anche *in parte qua* — che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lett. *a*)], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a 14 (di cui almeno 4 giornalisti), 11 (di cui almeno tre giornalisti) e 8 (di cui almeno 2 giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale — tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente —, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicitarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

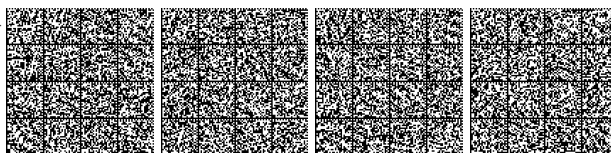
58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lett. *a*) e *b*), del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati — per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa — una maggiore *chance* di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle Regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.

58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei — in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo — ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che — come osservato — impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni ex art. 117, comma 3, Cost.

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.



59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli articoli 3 e 21 Cost. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna Regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

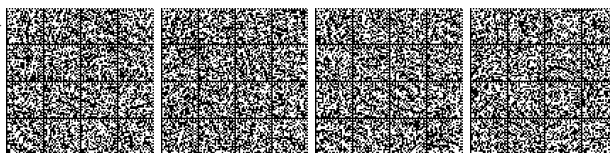
59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005 n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 Cost.), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.

59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.

59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 — redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 — in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è assegnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle emittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri



interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

F. Statuizioni finali.

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta):*

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, Cost., 113, e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli articoli 2, 3, 21, 41, Cost., e dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;

Oreste Mario Caputo, Consigliere;

Davide Ponte, Consigliere;

Lorenzo Cordì, Consigliere, Estensore;

Thomas Mathà, Consigliere.

*Il Presidente:* MONTEDORO

*L'estensore:* CORDÌ



## N. 82

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi  
riuniti proposti da Espansione srl e altri contro Esperia Tv srl e altri*

- Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**
- In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**
- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7313 del 2023, proposto da:

Expansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro:

Esperia Tv S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., associazione Tv locali, Videolina S.p.a., non costituiti in giudizio;  
sul ricorso numero di registro generale n. 7314 del 2023, proposto da:

Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Tommaso Di Nitto e Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro:

Esperia Tv S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., associazione Tv locali, Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale n. 7438 del 2023, proposto da:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro:

Videolina S.p.a., Esperia Tv S.r.l., Rtp Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione S.r.l., Editrice Tnv S.p.a., Retesette Spa, Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Esperia Tv S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

per la riforma:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma (sezione quarta) n. 10830/2023.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti indicate in epigrafe;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il consigliere Lorenzo Cordì e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza per sé e per delega dell'avvocato Giuseppe Ruta, Massimo Romano e l'Avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

*A. Premesse in fatto e svolgimento dei giudizi.*

A.1. Il ricorso di primo grado.

1. Con ricorso iscritto al n. R.G. n. 3478/2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma Esperia Tv s.r.l. ha impugnato:

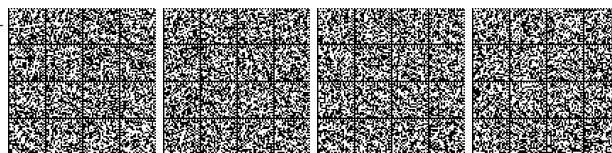
i) il decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, Contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146;

ii) tutti gli atti allo stesso presupposti, conseguenti e/o connessi, inclusi la relazione istruttoria prot. 187815 del 20 dicembre 2022 e, «ove occorra», il decreto direttoriale prot. 167976 del 18 novembre 2022, di approvazione della graduatoria provvisoria;

iii) «ove mai occorra e prudenzialmente», l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

1.1. La società ha chiesto, ove ritenuto necessario, di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 (di seguito, per brevità, anche solo «art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018»).

2. La società ha esposto che la controversia aveva a oggetto l'assegnazione alle emittenti televisive locali a carattere commerciale dei contributi pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativamente all'annualità 2022. Tale controversia si inquadrava in un complessivo contenzioso che, ove riferito ad annualità pregresse, aveva trovato definizione con le sentenze della sezione sesta del Consiglio di Stato, n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, recanti annullamento dell'art. 6, comma 2, del citato decreto (e, in particolare, del c.d. «scalino preferenziale» concernente l'attribuzione del 95% dell'importo del contributo pubblico complessivo alle prime cento emittenti in graduatoria e del restante 5% a tutte le altre collocate dalla 101esima posizione in poi). Secondo la società — in sede di approvazione della graduatoria per l'annualità 2022 (oggetto del giudizio) — il Ministero aveva ritenuto di reiterare l'applicazione della suddetta norma, benché dichiarata illegittima. E ciò in ragione della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, che, per il Ministero, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente



della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, con l'effetto di «sterilizzare il sindacato giurisdizionale». La società ha esposto di aver interesse all'impugnativa, essendosi classificata oltre la centesima posizione, con conseguente minor beneficio economico in conseguenza dell'applicazione del c.d. «scalino preferenziale».

3. La società ha articolato due ordine di censure.

3.1. Con il primo motivo ha evidenziato che:

i) l'amministrazione — nella redazione della graduatoria per l'anno 2022 — aveva illegittimamente applicato la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, riferita al c.d. «scalino preferenziale», la quale, essendo però già stata dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato, non avrebbe potuto costituire oggetto di applicazione;

ii) tale decisione non sarebbe stata giustificata dall'assunto secondo il quale la previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, trattandosi, comunque, di una previsione annullata dal Consiglio di Stato per violazione dei principi a tutela del pluralismo informativo.

3.2. La società ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, per violazione degli articoli 3, 24, 103, 113 della Costituzione, dei criteri di riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 della Costituzione, nei principi di autonomia degli enti ex art. 5 e 114 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione ex art. 21 della Costituzione, della previsione di cui all'art. 77 della Costituzione, in ragione della eterogeneità delle disposizioni contenute nel decreto.

A.2. La sentenza di primo grado.

4. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati, evidenziando che:

i) «fondamentale nucleo assertivo» del gravame era rappresentato dalla confutata «legificazione» del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, emanato sulla base dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale aveva profondamente innovato, con disciplina di livello secondario, l'assetto della ripartizione delle risorse del «Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», modificando i criteri di distribuzione delle risorse stanziare a tal fine dallo Stato e le procedure dirette alla formazione delle graduatorie relative alla diverse categorie di emittenti televisive e radiofoniche individuate dall'art. 3 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017;

ii) le finalità espresse dall'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 consistono nella tutela del pluralismo dell'informazione, nel sostegno dell'occupazione del settore, nel miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e nell'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative;

iii) la disposizione primaria citata si limita a fissare le finalità del Fondo per il pluralismo nell'informazione radiotelevisiva e lascia ampi margini di manovra alla fonte regolamentare, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

iv) il testo regolamentare ha, in particolare, previsto (art. 2) che il Ministero provvede al riparto delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero e, annualmente, al riparto delle risorse del fondo di cui all'art. 1, assegnate al Ministero, in sede di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, riservando l'85 % dei contributi alle emittenti televisive operanti in ambito locale (e il 5 % di tale percentuale alle emittenti televisive aventi carattere comunitario), e il restante 15 % alle emittenti radiofoniche operanti in ambito locale (e il 25 % di tale percentuale alle emittenti radiofoniche aventi carattere comunitario);

iv) il successivo art. 6 (in combinato disposto con la tabella 1 allegata al medesimo regolamento) ha stabilito i criteri in base ai quali si assegnano alle emittenti televisive concorrenti i punteggi, su cui poi calcolare l'ammontare del contributo a ciascuna spettante (numero medio di dipendenti, numero medio di giornalisti dipendenti, media ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero per le sole emittenti televisive), e ha, poi, previsto che alle prime cento emittenti è destinato il 95 % delle risorse disponibili, mentre alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 % delle medesime risorse;

v) secondo l'amministrazione le previsioni di tale regolamento sarebbe state «legificate» dalla disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, atteso che il testo normativo primario aveva chiarito che il regolamento era da intendersi «qui integralmente riportato»;



vi) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma (con sentenza del 3 marzo 2020, n. 2814) aveva già avuto modo di rilevare come l’inserito introdotto da tale previsione si era inserito nel comma 2 dell’art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativo al periodo transitorio e l’innovazione introdotta per via legislativa aveva, quindi, riguardato il solo anno 2019, e, pertanto, secondo la sentenza appellata tale disposizione era da ritenersi inoperante per gli anni successivi, nonché per le annate precedenti all’intervento normativo, come affermato anche dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, di questo Consiglio di Stato;

viii) per l’annata 2022 continuavano ad operare le regole contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, prive, tuttavia, di rango primario, e, comunque, «nell’ambito della rimodulazione riveniente dalle sentenze» di questo Consiglio (*id est*: espunto della previsione di cui all’art. 6, comma 2), la cui efficacia di giudicato – con attitudine conformativa evidentemente *erga omnes* (e, nel caso di specie, anche *pro futuro*, una volta escluso che il decreto-legge ne aveva mutato la connotazione anche per annualità successive al 2019), trattandosi di testo di normazione secondaria;

ix) di conseguenza, affermata l’intervenuta espunzione dal testo del regolamento della previsione di cui all’art. 6, comma 2, dovevano ritenersi illegittimi gli atti adottati (e impugnati dinanzi al T.A.R.), in quanto fondati su una normativa secondaria annullata;

x) in ragione di tali argomentazioni, risultava non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, a fronte della perimetrata valenza della «legificazione» da esso operata con esclusivo riferimento ad annualità (2019) diversa, rispetto a quella (2022) oggetto del giudizio.

4.1. Il Tribunale amministrativo regionale ha, poi, precisato che la valenza conformativa promanante dalla propria pronuncia, sulla base di quanto già affermato dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022 di questo Consiglio, imponesse all’amministrazione la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l’anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente senza applicazione dello scalino preferenziale) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

A.3. I ricorsi in appello R.G. n. 7313/2023, R.G. n. 7314/2023 e R.G. n. 7438/2023.

5. Le società indicate in epigrafe — controinteressate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria — hanno proposto appello (R.G. n. 7313/2023) deducendo che:

i) il Tribunale amministrativo regionale avrebbe, erroneamente, escluso la «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, non considerando che la regola di cui all’art. 4-bis, del decreto-legge n. 91/2018, aveva integralmente richiamato tale regolamento, e, quindi, operato un rinvio materiale alle disposizioni ivi contenute, con conseguente incorporazione delle previsioni nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico;

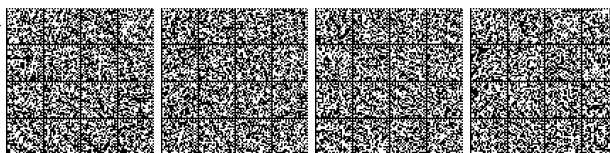
ii) l’estensione del regime transitorio avrebbe investito non solo l’anno 2019, ma anche le annualità successive, come chiaramente deducibile dall’uso della parola «anche», atteso che, diversamente opinando, sarebbe stato frustrata la *ratio legis* — evincibile anche dai lavori parlamentari —, volta a sbloccare i fondi per gli operatori;

iii) le sentenze di questo Consiglio richiamate dal giudice di primo grado avrebbero effetto di giudicato limitatamente agli anni 2016 e 2017 (oggetto dei giudizi definiti con quelle sentenze), e, comunque, l’efficacia di annullamento non avrebbe potuto riguardare norme assistite da forza primaria in ragione dell’avvenuta legificazione;

iv) in forza dell’avvenuto «conferimento della forza di legge alle norme del regolamento [...] l’unico giudice competente ad accertare la legittimità delle norme regolamentari e, in particolare, dell’art. 6, comma 2, del regolamento» era, ormai, la sola Corte costituzionale (f. 19 del ricorso in appello), ma, in ogni caso, doveva ribadirsi come lo scalino preferenziale fosse rispondente alla esigenze di tutela del pluralismo informativo, in quanto garantiva l’accesso alle risorse ad una pluralità di operatori, ma, al contempo, le concentrava in favore delle imprese più competitive e innovative, superando il criterio il criterio dei contributi «a pioggia», in passato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.

6. Con separato ricorso (R.G. n. 7314/2023) Videolina S.p.a. — impresa anch’essa controinteressata nel giudizio di primo grado — ha proposto ricorso in appello, affidato alle medesime censure indicate al punto 5 della presente ordinanza, al quale, pertanto, si rinvia.

7. Con ricorso R.G. n. 7438/2023 il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la sentenza articolando un unico motivo, con il quale ha dedotto l’erroneità della pronuncia di primo grado nella parte in cui ha escluso l’intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, ad opera della previsione di cui all’art. 4-bis, del decreto-legge n. 91/2018.



A.4. Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo Consiglio e l'interventa entrata in vigore della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191.

8. Con ordinanza n. 4034/2023 questo Consiglio ha, preliminarmente riunito gli appelli avverso la medesima sentenza ex art. 96, comma 1, c.p.a. La sezione ha, poi, accolto le istanze cautelari articolate nei ricorsi in appello, ai soli fini della sollecita trattazione del merito dei ricorsi ex art. 55, comma 10, c.p.a. Inoltre, questo Consiglio ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle emittenti inserite in graduatoria non già raggiunte da notifica individuale, autorizzando, all'uopo, le parti appellanti alla notificazione per pubblici proclami. La sezione ha, in ultimo, fissato al 18 gennaio 2024, l'udienza di trattazione del merito dei ricorsi in appello.

9. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

10. Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio. Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le società appellate — vittoriose nei vari giudizi di primo grado — hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

*B. Riunione dei giudizi ex art. 96, comma 1, C.P.A.*

12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

*C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.*

13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

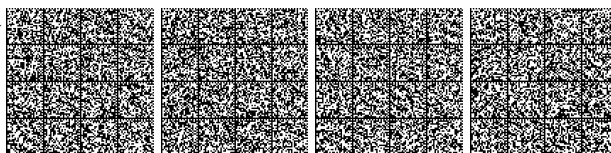
*D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.*

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

15. Osserva il Collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

*i)* «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);



ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle Forze armate e di polizia, ma non anche ai Vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adequata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adequata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).

16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante i «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di due dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis*, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».

16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo



economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

16.4. Secondo la tesi delle società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95 % delle risorse disponibili; il restante 5 % viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica — intervenuta nelle more del presente giudizio — contenuta all'interno dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23, 1-*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio).

16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, divisione IV – emittenza radiotelevisiva, contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.



16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica — che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il Collegio ritiene preferibile — che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta «legificazione» della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al Collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalla società appellanti.

16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del Collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione «A» si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

*E. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.*

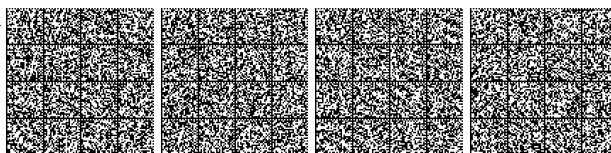
E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

17. Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità — prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica — aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque — per miglior comprensione — riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “; mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda».

18.2. La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145/2023, prevede: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23, 1-*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».



19. Sia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti legge.

20. Ritene il Collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall'art. 77 della Costituzione un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l'] esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l'inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 181; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).

21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).

21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti-legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);



ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il Collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.

23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti-legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

23.2. Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cfr.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

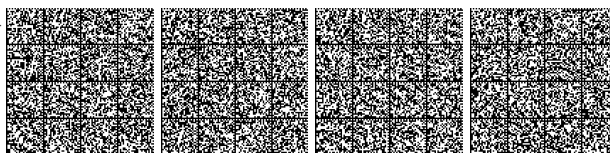
23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (v., retro, sezione «D» della presente ordinanza).

23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (artt. 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).

23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia. Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.



23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-bis (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-bis data dalla giurisprudenza di questa sezione (Consiglio di Stato, sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-bis non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il Collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S.717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C. 1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il 20 settembre 2018 (A.S.717B). L'art. 4-bis è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi — nell'esaminare l'art. 4-bis dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il dossier non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (*id est*: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-bis, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del dossier di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (cfr. Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del Collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-bis. Ad avviso del Collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il Collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il Collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-bis, dell'art. 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 18 ottobre 2023, n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'adozione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-bis non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.



26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 — unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge — prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali — macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e *hardware* — o immateriali (*software* e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 163).

26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-*bis*, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (*cfr.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

27. Non ignora il Collegio che l'art. 1-*bis* principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui esposte, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in Assemblea al Senato (emendamento n. 13.300). 27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on. le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'assemblea».

27.4. Tale presa di posizione — che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* — se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'Assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.

28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volutum* legislativo.

28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il Collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 della Costituzione, rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere



scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

E.2. Seconda questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.

31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi — strettamente connessi — che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta «legificazione» della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

32. Osserva il Collegio come un simile fenomeno di «legificazione» sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto — che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante — non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (*cfr.*, ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).

32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contenga un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:

i) per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

ii) risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato;



iii) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

iv) quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990) (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del «Considerato in diritto»).

33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo Consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

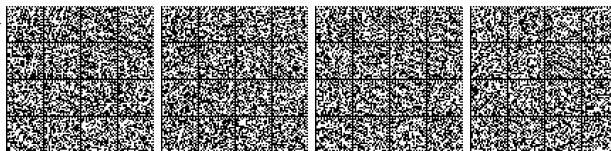
i) del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034, della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

ii) del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della sezione — che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale — emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico. Il tema sul quale si intende incentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata ultra partes dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come



osservato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanzialmente nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso — con efficacia *erga omnes* — che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, le sentenze della sezione hanno, infatti, chiarito come l'amministrazione avesse la possibilità — in sede di riesercizio del potere:

i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione dello scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal Collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

ii) in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare — per il rilievo che verrà esposto *infra* — come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata ab antiquo et antiquissimo tempore da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto — come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della quarta sezione del Consiglio di Stato — non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della sezione.

36.1. Tale questione si snoda attraverso:

i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 145/2023;

ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrando tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cf.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile



dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo Consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime parte intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale Consiglio.

37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, Sezioni unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cfr.*, inoltre, Cassazione civile, Sez. II, 10 maggio 2018, n. 11300; Id., Sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; Id., sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; Id., sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cfr.*: Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; Id., Sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138; Id., Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; Id., Sez. II, 22 febbraio 2019, n. 2266; Id., Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; Id., sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento — rilevante nel caso di specie — contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.

37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di «legificazione» che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva



dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere «riesumate», anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente — conferendo — per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai cadute, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti.

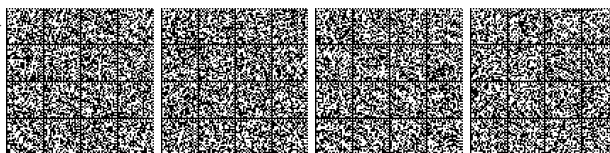
Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 c.c., la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (*cf.*, Cassazione civile, Sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.

37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (*cf.*, sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, Sezioni unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata medio tempore annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda — *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato — la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto milleproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente repute *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione pro futuro di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperarne l'efficacia, medio tempore perduta. Per far questo però, è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare «ora per allora» la dinamica degli accadimenti, in un primo momento avveratisi e poi rimossi ab origine». La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere — per dir così — abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in un *tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende «legificare» con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del giudice amministrativo.



40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola interpretatio utilis sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una interpretatio abrogans di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte Costituzionale 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cassazione 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione — che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate — si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.

E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 della Costituzione.

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

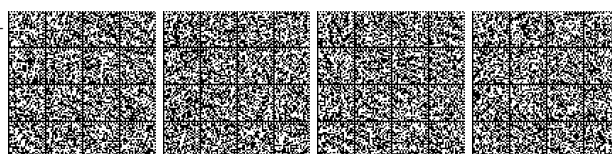
43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze nn. 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze nn. 376 del 1995 e 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito — proprio per il tramite dell'interpretazione — valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

- i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;
- ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.



45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che — come spiegato nel precedente paragrafo — hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro* la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento. Interpretata nei termini sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo — come si esporrà nel successivo paragrafo — eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di «legificazione» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108. 46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 della Costituzione), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).

46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far «rivivere» le previsioni regolamentari già annullate da questo Consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generalmente o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata *pro futuro* di tale annullamento. Non a caso questo Consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il ri-esercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente «rinnovato» le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della sezione avevano riconosciuto in capo all'amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo *pro futuro* (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.

47. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli articoli 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanziosamente la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del giudicato sarebbe «scongiurabile» solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la lettera legis che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al Collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.



E.4. Quarta questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 111, comma 1 e 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.

48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».

49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella C.E.D.U.», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

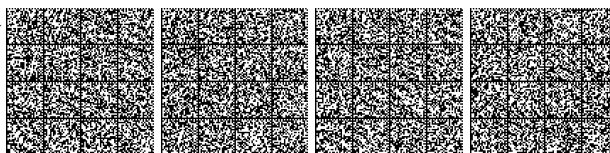
49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo — sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo — alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che — in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche — assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo Consiglio è un'Amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo Consiglio ha trattato le controversie. Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.

49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio — sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e — come detto — poco prima della decisione di questo Consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.

49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On. le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento



13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.

49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte europea dei diritti dell'uomo, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto compatibili con l'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal comma Germania, paragrafo 64).

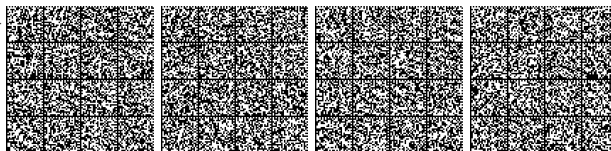
49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblico richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, invero, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal comma Germania, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contratto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 C.E.D.U., nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'amministrazione statale, parte del giudizio.

E.5. Quinta questione (formulata in via subordinata): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 2, 3, 21, 41 della Costituzione, 117, comma 1, della Costituzione in relazione agli articoli 10 e 14 delle C.E.D.U.

51. Il Collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U. A parere del Collegio sussistono, infatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, in relazione ai principi di cui agli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la



disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la rieiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di rieiezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e — pertanto — ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. «scalino preferenziale» comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5 %.

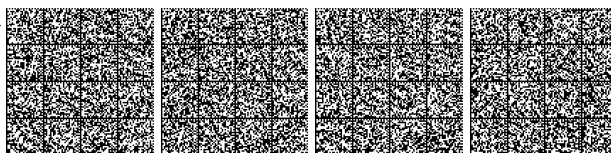
52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr. sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano comma Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (cfr. sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (cfr.: sentenza 25 luglio 2019 n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.



52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (*cf.* ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);

ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), intesa (*cf.* sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);

iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi (*cf.*: Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

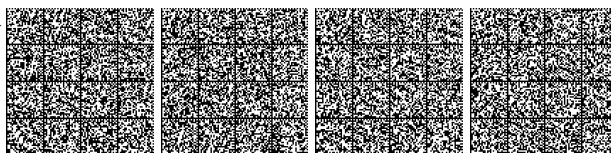
iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cf.*: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione — riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 della Costituzione — qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (*cf.*: Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (*cf.*: art. 51 decreto legislativo n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030 rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).

55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di Giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discusso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) — da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*cf.*: sentenza della Corte del 14 luglio 1988,



n. 826 in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) — quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (*cf.*: sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cf.*: in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata — perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).

55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale, 14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).

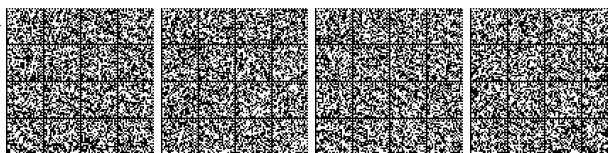
55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cf.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legislazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infraregionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o sub regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, DPR n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi previsti sono idonei ad attribuire una chance di utile collocamento in graduatoria — nelle prime cento posizioni — maggiore per gli operatori esercenti nelle regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi.

Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lettera a) e b), decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento — ora «legificato» anche *in parte qua* — che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lettera a)], prevedendo differenti scaglioni a



seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a 14 (di cui almeno 4 giornalisti), 11 (di cui almeno tre giornalisti) e 8 (di cui almeno 2 giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale — tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente —, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lettera *a*) e *b*), del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati — per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa — una maggiore chance di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

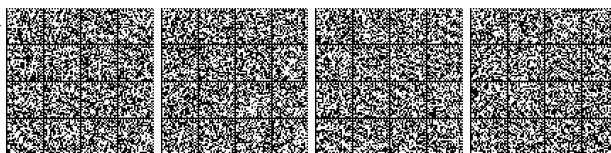
58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.

58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei — in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo — ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che — come osservato — impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni *ex* art. 117, comma 3, della Costituzione.

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diver-



samente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli articoli 3 e 21 della Costituzione. Infatti, riservando la quali totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005 n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 della Costituzione), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.

59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.

59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 — redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 — in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è assegnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle emittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

*F. Statuizioni finali.*



61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione sesta):*

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, della Costituzione, 113, e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli articoli 2, 3, 21, 41, della Costituzione, e dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*

*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:*

*Giancarlo Montedoro, Presidente*

*Oreste Mario Caputo, Consigliere*

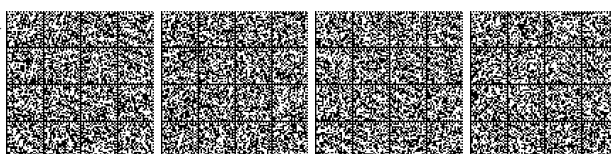
*Davide Ponte, Consigliere*

*Lorenzo Cordì, Consigliere, Estensore*

*Thomas Mathà, Consigliere*

*Il Presidente: MONTEDORO*

*L'estensore: CORDÌ*



## N. 83

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Espansione S.r.l. e altri contro Retesole S.r.l. e altri*

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

- In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**
- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7342 del 2023, proposto da:

Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

Contro:

Retesole S.r.l., non costituito in giudizio;

Retesole S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Zazza, Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell’economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidenza della Repubblica, Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv locali, Videolina S.p.a., non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7354 del 2023, proposto da:

Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;



contro:

Retesole S.r.l., non costituito in giudizio;

Retesole S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Zazza, Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidenza della Repubblica, Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv locali, Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Tel lombardia S.r.l., Telecitv S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7430 del 2023, proposto da:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro:

Auditel S.r.l., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Telenorba Spa, Videolina S.p.a., Editrice Tnv S.p.a., Espansione S.r.l., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv38 S.p.a., Tel lombardia S.r.l., Telecitv S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., Associazione Tv locali, non costituiti in giudizio;

Retesole S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Zazza, Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 7342 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10844/2023, resa tra le parti, per l'annullamento previa concessione di più idonea misura cautelare del decreto direttoriale AOO COM Registro ufficiale int. 0189185 del 21 dicembre 2022 con il quale il Ministero delle imprese e del made in Italy ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 ottobre 2017, n. 146 come riportati negli allegati A e B; gli allegati al decreto direttoriale A (graduatoria definitiva) e B (importi spettanti) fascia a) e b), la graduatoria provvisoria, la nota prot. n. 166450 del 16 novembre 2022 come anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 del 23 agosto 2017 e il decreto ministeriale edito in *Gazzetta Ufficiale* n. 239 del 10 novembre 2017 e ogni atto ulteriore, connesso, presupposto, antecedente e/o conseguente, anche ove non conosciuti.

quanto al ricorso n. 7354 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10844/2023, resa tra le parti, per l'annullamento previa concessione di più idonea misura cautelare del decreto direttoriale AOO COM Registro ufficiale int. 0189185 del 21 dicembre 2022 con il quale il Ministero delle imprese e del made in Italy ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 ottobre 2017, n. 146 come riportati negli allegati A e B; gli allegati al decreto direttoriale A (graduatoria definitiva) e B (importi spettanti) fascia a) e b), la graduatoria provvisoria, la nota prot. n. 166450 del 16 novembre 2022 come anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 46/2017 del 23 agosto 2017 e il decreto ministeriale edito in *Gazzetta Ufficiale* n. 239 del 10 novembre 2017 e ogni atto ulteriore, connesso, presupposto, antecedente e/o conseguente, anche ove non conosciuti.

quanto al ricorso n. 7430 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10844/2023, resa tra le parti, deposito appello avverso sentenza.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;



Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Retesole S.r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Retesole S.r.l. e di Retesole S.r.l. e di A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Fabrizio Magliaro ed Eleonora Zazza in sostituzione di Roberto Zazza e dello Stato Maria Luisa Spina Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Fabrizio Magliaro, Eleonora Zazza in sostituzione di Roberto Zazza e dello Stato Maria Luisa Spina Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, dello Stato Maria Luisa Spina e Fabrizio Magliaro ed Eleonora Zazza in sostituzione di Roberto Zazza;

#### A. Svolgimento del processo.

1. Con il primo degli appelli in esame le società appellanti impugnavano la sentenza n. 10844 del 2022 del Tar Lazio, recante accoglimento dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla Rete sole S.r.l. al fine di ottenere l'annullamento del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, Contributi, ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146.

2. In particolare, all'esito del relativo giudizio il Tar riteneva che le disposizioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con legge n. 108 del 2018 non rechino operatività, fuori dall' (e, quindi, successivamente all') annualità 2019; ferma l'operatività del regolamento e la relativa illegittimità *in parte qua*, riconosciuta dal Consiglio di Stato con sentenza n. 7880 del 2022, in accoglimento del ricorso, si imponeva all'Amministrazione «la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente, senza applicazione dello scalino preferenziale, già annullato con forza di giudicato con sentenza del Consiglio di Stato, n. 7880 del 2022) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica».

3. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, le società odierne appellanti, contestando l'esito del giudizio di prime cure, formulava i seguenti motivi di appello:

violazione degli articoli 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, inserito in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, della l. 21 settembre 2018, n. 108, e 12 delle disposizioni preliminari al Codice civile, intervenuto conferimento della forza di legge alle norme del regolamento;

analoghi vizi in termini di errata interpretazione dell'efficacia del giudicato della sentenza Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, che va limitata agli anni 2016 e 2017;

in subordine analoghi vizi in merito alla legittimità dell'art. 6 del regolamento, in tema di scalino preferenziale, per la piena conformità della norma al principio del pluralismo informativo.

Il Ministero appellato si costituiva in giudizio chiedendo l'accoglimento dell'appello.

La società appellata, originaria ricorrente si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del gravame. 4. Con ordinanza n. 4029 del 2023 veniva disposta la riunione con i successivi due appelli, ordinata l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le altre emittenti inserite nella graduatoria per l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2022 - autorizzandola con la modalità della notificazione per pubblici proclami sul sito web istituzionale del Ministero delle imprese e del made in Italy - ed accolta la domanda cautelare proposta ai soli fini di una sollecita definizione del merito.

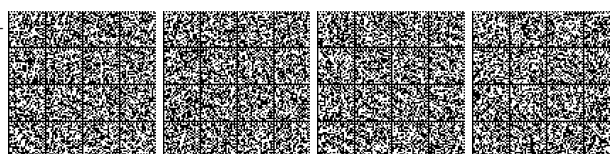
5. Effettuata la suddetta integrazione, alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 la causa passava in decisione.

6. Con il secondo appello di cui in epigrafe la società Videolina S.p.a. impugnava la stessa sentenza n. 10844 del 2022 del Tar Lazio, sopra richiamata.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, la parte appellante formulava i medesimi motivi di appello di cui al primo gravame, sopra riassunto.

Analogamente al primo appello, si costituivano il Ministero appellato, che chiedeva l'accoglimento, e la società originaria ricorrente che chiedeva il rigetto dell'appello.

7. Con l'ordinanza predetta la causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.



8. Con il terzo appello di cui in epigrafe, il Ministero delle imprese e del made in Italy impugnava la medesima sentenza n. 10844 del 2022 del Tar Lazio, deducendo i seguenti motivi di appello:

violazione e falsa applicazione dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 81/2018 conv. con legge n. 108/2018, in quanto la soluzione fornita dal TAR non può essere condivisa perché contrasta in modo evidente con l'interpretazione, letterale e logica, della norma, da cui emerge invero l'univoca volontà del legislatore di legificare interamente la fonte regolamentare.

Analogamente, si costituiva in giudizio l'originaria ricorrente chiedendo il rigetto dell'appello.

9. Con l'ordinanza predetta anche la terza causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.

10. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio. Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'articolo 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le Società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le Società appellate – vittoriose nei vari giudizi di primo grado – hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le Società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

*B. Riunione dei giudizi ex art. 96, comma 1, c.p.a.*

12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

*C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.*

13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

*D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.*

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

15. Osserva il Collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

*i)* «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);



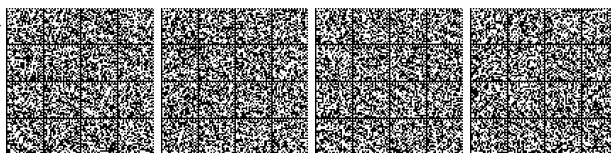
ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle Forze armate e di polizia, ma non anche ai vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adeguata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).

16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'articolo 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'articolo 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'articolo 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 1, comma 2-*bis*, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».

16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'articolo 1, comma 160, lettera b), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17,



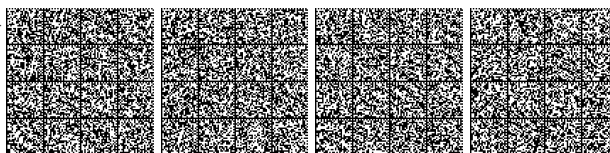
comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

16.4. Secondo la tesi delle società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'articolo 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95% delle risorse disponibili; il restante 5% viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le Società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal Giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica – intervenuta nelle more del presente giudizio – contenuta all'interna dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'articolo 23. 1-*bis*. Per lo stesso fine, l'articolo 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio).

16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'articolo 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, Contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.



16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica — che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il Collegio ritiene preferibile — che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta "legificazione" della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al Collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del Giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme "legificate", e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalla Società appellanti.

16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del Collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione "A" si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

*E. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.*

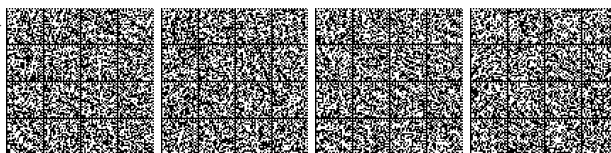
*E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.*

17. Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità — prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica — aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.

18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque — per miglior comprensione — riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'articolo 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'articolo 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: "alla data di presentazione della domanda" sono aggiunte le seguenti: " , mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda"».

18.2. La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145/2023, prevede: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'articolo 23. 1-bis. Per lo stesso fine, l'articolo 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».



19. Sia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti-legge.

20. Ritene il Collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall'art. 77 Cost. un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l'inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 181; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).

21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti-legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei ab origine, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).

21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti-legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);



ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il Collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.

23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti-legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

23.2. Con la successiva disposizione di cui all'articolo 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cfr.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (v., retro, sezione «D» della presente ordinanza).

23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (articoli 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).

23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia. Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.



23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-bis (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-bis data dalla giurisprudenza di questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-bis non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il Collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S.717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C. 1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il 20 settembre 2018 (A.S.717B). L'art. 4-bis è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle Commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi — nell'esaminare l'art. 4-bis dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il dossier non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (id est: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-bis, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del dossier di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'iter parlamentare (cfr. Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del Collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-bis. Ad avviso del Collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'iter parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

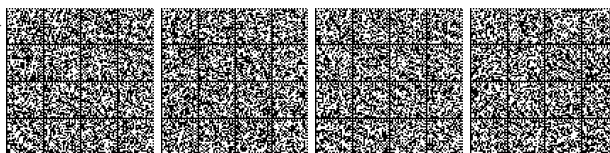
25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il Collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle Assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il Collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-bis, dell'articolo 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.

26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 18 ottobre 2023 n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'adozione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; Ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-bis non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.



26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 — unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge — prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in leasing, di beni strumentali materiali - macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e hardware - o immateriali (software e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, articolo 1, comma 163).

26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-bis, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (cfr. art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

27. Non ignora il Collegio che l'art. 1-bis principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui espone, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

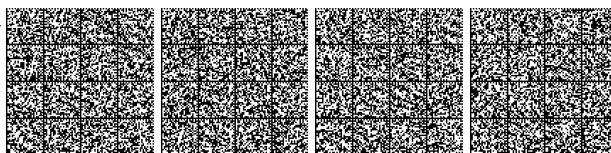
27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in Assemblea al Senato (emendamento n. 13.300).

27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On.le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea».

27.4. Tale presa di posizione — che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* — se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'Assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.

28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volumen* legislativo.

28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il Collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 Cost., rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui



l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.

*E.2. Seconda questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 3 Cost.*

30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.

31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente riportato» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi — strettamente connessi — che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta “legificazione” della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

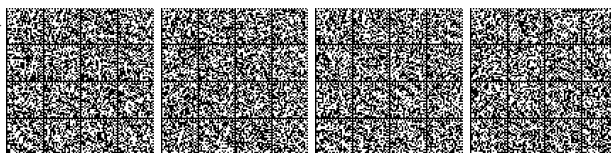
32. Osserva il Collegio come un simile fenomeno di “legificazione” sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto — che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante - non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (cfr., ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).

32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempli un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:

i) per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

ii) risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato;



iii) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

iv) quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990) (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del "Considerato in diritto").

33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo Consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

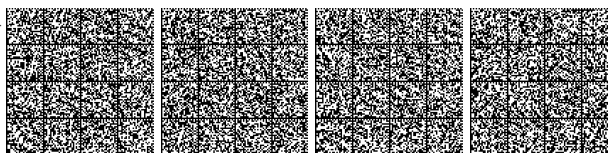
i) del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034, della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

ii) del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della Sezione — che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale — emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico. Il tema sul quale si intende incentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come



osservato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso — con efficacia *erga omnes* — che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella Sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'Amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, le sentenze della Sezione hanno, infatti, chiarito come l'Amministrazione avesse la possibilità — in sede di riesercizio del potere:

i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione dello scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal Collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

ii) in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare — per il rilievo che verrà esposto *infra* — come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto — come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Quarta Sezione del Consiglio di Stato — non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

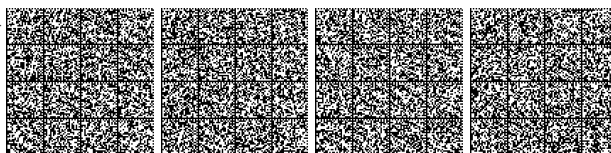
36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della Sezione.

36.1. Tale questione si snoda attraverso:

i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023;

ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrando tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cf.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile



dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo Consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime parte intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale Consiglio.

37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

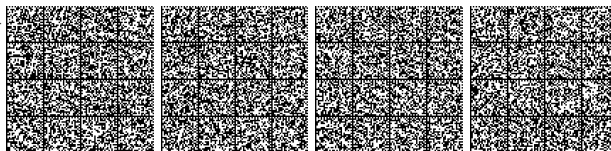
37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, Sezioni Unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cfr.*, inoltre, Cassazione civile, Sez. II, 10 maggio 2018, n. 11300; Id., Sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; Id., Sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; Id., Sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cfr.*: Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; Id., Sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138; Id., Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; Id., Sez. II, 22 febbraio 2019, n. 2266; Id., Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la “saldatura” dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; Id., sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento – rilevante nel caso di specie – contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.

37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di “legificazione” che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa Sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva



dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere "riesumate", anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente – conferendo – per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai cadute, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti.

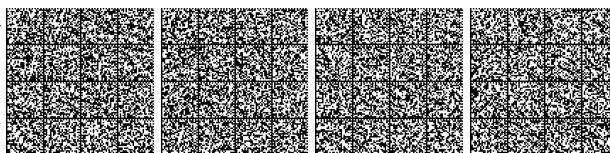
Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 c.c., la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (cfr., Cassazione civile, Sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.

37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (cfr., sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, Sezioni Unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata *medio tempore* annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della Sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda – *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato – la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto milleproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente repute *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione *pro futuro* di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperarne l'efficacia, *medio tempore* perduta. Per far questo però, è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare "ora per allora" la dinamica degli accadimenti, in un primo momento avveratisi e poi rimossi *ab origine*». La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere – per dir così – abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in un *tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende "legificare" con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del Giudice amministrativo.



40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola *interpretatio utilis* sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una *interpretatio abrogans* di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte cost. 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cass. 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione – che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate – si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.

*E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 Cost.*

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze nn. 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze nn. 376 del 1995 e 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito – proprio per il tramite dell'interpretazione – valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;

ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.

45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che – come spiegato nel precedente paragrafo – hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro* la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento. Interpretata nei termini



sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal Giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo – come si esporrà nel successivo paragrafo – eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo Giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di "legificazione" si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).

46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della Sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far "rivivere" le previsioni regolamentari già annullate da questo Consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generalmente o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata *pro futuro* di tale annullamento. Non a caso questo Consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il ri-esercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente "rinnovato" le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all'amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'Amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo *pro futuro* (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.

47. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli articoli 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanziosamente la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del giudicato sarebbe "scongiurabile" solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la *littera legis* che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al Collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.



*E.4. Quarta questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 111, comma 1 e 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.*

48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».

49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo – sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU – alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che – in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche – assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo Consiglio è un'amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo Consiglio ha trattato le controversie. Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del Giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'articolo 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.

49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del T.A.R. per il Lazio – sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e – come detto – poco prima della decisione di questo Consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.



49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On.le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.

49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64).

49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblici richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, invero, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'Amministrazione statale, parte del giudizio.

*E.5. Quinta questione (formulata in via subordinata): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 2, 3, 21, 41 Cost., 117, comma 1, cost. in relazione agli articoli 10 e 14 delle C.E.D.U.*

51. Il Collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U. A parere del Collegio sussistono, difatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017,



in relazione ai principi di cui agli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la "ri-espansione" del sindacato di questo Giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la rieiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, "legificato" ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di rieiezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e - pertanto - ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una "impropria competenza di scegliere tra ess[i]" (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. "scalino preferenziale" comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5%.

52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr: sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano contro Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (cfr: sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (cfr.: sentenza 25 luglio 2019 n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).



52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (*cf.* ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);

ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (*cf.* sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);

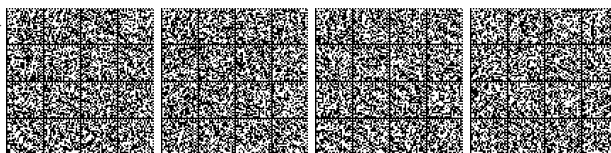
iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi (*cf.*: Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cf.*: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione – riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 Cost. – qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (*cf.*: Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (*cf.*: art. 51 d.lgs. n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030 rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).

55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'Avvocato Generale M. Campos Sánchez-Bordona, presen-



tate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discusso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) — da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*cf.*: sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826 in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) — quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (*cf.*: sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cf.*, in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata — perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).

55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale, 14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar vita alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).

55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cf.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legificazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infraregionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o sub regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, D.P.R. n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi previsti sono idonei ad attribuire una chance di utile collocamento in graduatoria — nelle prime cento posizioni — maggiore per gli operatori esercenti nelle regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi.



Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento – ora «legificato» anche *in parte qua* - che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lettera *a*)], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a 14 (di cui almeno 4 giornalisti), 11 (di cui almeno tre giornalisti) e 8 (di cui almeno 2 giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale - tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente -, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicitarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati — per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa — una maggiore chance di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.

58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei — in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo — ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che - come osservato - impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni *ex art.* 117, comma 3, Cost.

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.



59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli articoli 3 e 21 Cost. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna Regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005 n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 Cost.), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.

59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.

59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 — redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 — in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è assegnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle emittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'articolo 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre



2023, n. 191, per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

*F. Statuizioni finali.*

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta):*

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, Cost., 113, e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli articoli 2, 3, 21, 41, Cost., e dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;

Oreste Mario Caputo, consigliere;

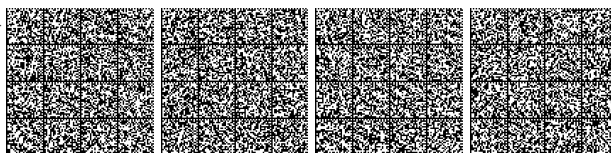
Davide Ponte, consigliere, estensore;

Lorenzo Cordì, consigliere;

Thomas Mathà, consigliere.

*Il Presidente:* MONTEDORO

*L'estensore:* PONTE



## N. 84

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti  
proposti da Espansione S.r.l. e altri contro Multi media coop. soc. coop. a r.l. e altri*

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7344 del 2023, proposto da Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Tel lombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

Contro Multi Media Coop. Soc. Coop. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Zazza, Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Nei confronti di Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidenza della Repubblica, Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Videolina S.p.a., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7376 del 2023, proposto da Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

Contro Multi Media Coop. Soc. Coop. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Zazza, Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;



Nei confronti di Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidenza della Repubblica, Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecitcity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7412 del 2023, proposto da Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Videolina S.p.a., Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., Associazioni Tv Locali, Rtp Radio Televisione Peloritana S.r.l., Espansione S.r.l., Editrice Tnv S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecitcity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

Multi Media Coop. Soc. Coop. a r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Zazza, Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Alpi (Associazione per la Libertà e il Pluralismo dell'Informazione) Radio Tv, rappresentato e difeso dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Per la riforma:

quanto al ricorso n. 7344 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10845/2023, resa tra le parti, per l'annullamento previa concessione di più idonea misura cautelare del decreto direttoriale AOO COM Registro ufficiale Int. 0189185 del 21 dicembre 2022 con il quale il Ministero delle imprese e del made in Italy ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 ottobre 2017, n. 146, come riportati negli allegati A e B; gli allegati al decreto direttoriale A (graduatoria definitiva) e B (importi spettanti) fascia a) e b), la graduatoria provvisoria, la nota prot. n. 166450 del 16 novembre 2022 come anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 del 23 agosto 2017 e il decreto ministeriale edito nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 239 del 10 novembre 2017 e ogni atto ulteriore, connesso, presupposto, antecedente e/o conseguente, anche ove non conosciuti,

quanto al ricorso n. 7376 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10845/2023, resa tra le parti, per l'annullamento previa concessione di più idonea misura cautelare del decreto direttoriale AOO COM Registro ufficiale Int. 0189185 del 21 dicembre 2022 con il quale il Ministero delle imprese e del made in Italy ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 ottobre 2017, n. 146, come riportati negli allegati A e B; gli allegati al decreto direttoriale A (graduatoria definitiva) e B (importi spettanti) fascia a) e b), la graduatoria provvisoria, la nota prot. n. 166450 del 16 novembre 2022 come anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 del 23 agosto 2017 e il decreto ministeriale edito nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 239 del 10 novembre 2017 e ogni atto ulteriore, connesso, presupposto, antecedente e/o conseguente, anche ove non conosciuti;

quanto al ricorso n. 7412 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10845/2023, resa tra le parti, deposito appello avverso sentenza;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Multi Media Coop. Soc. Coop. a r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Multi Media Coop. Soc. Coop. a r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Multi Media Coop. Soc. Coop. a r.l. e di Alpi (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione) Radio Tv;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Fabrizio Magliaro ed Eleonora Zazza in sostituzione di Roberto Zazza e dello Stato Maria Luisa Spina Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Fabrizio Magliaro, Eleonora Zazza in sostituzione di Roberto Zazza e dello Stato Maria Luisa Spina dello Stato Maria Luisa Spina, Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, Fabrizio Magliaro ed Eleonora Zazza per delega di Roberto Zazza.



*A. Svolgimento del processo.*

1. Con il primo degli appelli in esame le società appellanti impugnavano la sentenza n. 10845 del 2022 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, recante accoglimento dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla Multi Media Soc. Coop. a r.l. al fine di ottenere l'annullamento del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, contributi, ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146.

2. In particolare, all'esito del relativo giudizio il Tribunale amministrativo regionale riteneva che le disposizioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con legge n. 108 del 2018 non rechino operatività, fuori dall' (e, quindi, successivamente all') annualità 2019; ferma l'operatività del regolamento e la relativa illegittimità in *parte qua*, riconosciuta dal Consiglio di Stato con sentenza n. 7880 del 2022, in accoglimento del ricorso, si imponeva all'Amministrazione «la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente, senza applicazione dello scalino preferenziale, già annullato con forza di giudicato con sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica».

3. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, le società odierne appellanti, contestando l'esito del giudizio di prime cure, formulava i seguenti motivi di appello:

violazione degli articoli 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, inserito in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108, e 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, intervenuto conferimento della forza di legge alle norme del regolamento;

analoghi vizi in termini di errata interpretazione dell'efficacia del giudicato della sentenza Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, che va limitata agli anni 2016 e 2017;

in subordine analoghi vizi in merito alla legittimità dell'art. 6 del regolamento, in tema di scalino preferenziale, per la piena conformità della norma al principio del pluralismo informativo.

Il Ministero appellato si costituiva in giudizio chiedendo l'accoglimento dell'appello.

La società appellata, originaria ricorrente si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del gravame.

4. Con ordinanza n. 4035 del 2023 veniva disposta la riunione con i successivi due appelli, ordinata l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le altre emittenti inserite nella graduatoria per l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2022 - autorizzandola con la modalità della notificazione per pubblici proclami sul sito web istituzionale del Ministero delle imprese e del made in Italy - ed accolta la domanda cautelare proposta ai soli fini di una sollecita definizione del merito.

5. Effettuata la suddetta integrazione, alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 la causa passava in decisione.

6. Con il secondo appello di cui in epigrafe la società Videolina S.p.a. impugnava la stessa sentenza n. 10845 del 2022 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sopra richiamata.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, la parte appellante formulava i medesimi motivi di appello di cui al primo gravame, sopra riassunto.

Analogamente al primo appello, si costituivano il Ministero appellato, che chiedeva l'accoglimento, e la società originaria ricorrente che chiedeva il rigetto dell'appello.

7. Con l'ordinanza predetta la causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.

8. Con il terzo appello di cui in epigrafe, il Ministero delle imprese e del made in Italy impugnava la medesima sentenza n. 10845 del 2022 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, deducendo i seguenti motivi di appello:

violazione e falsa applicazione dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 81/2018 convertito con legge n. 108/2018, in quanto la soluzione fornita dal Tribunale amministrativo regionale non può essere condivisa perché contrasta in modo evidente con l'interpretazione, letterale e logica, della norma, da cui emerge invero l'univoca volontà del Legislatore di legificare interamente la fonte regolamentare.

Analogamente, si costituiva in giudizio l'originaria ricorrente chiedendo il rigetto dell'appello.



9. Con l'ordinanza predetta anche la terza causa veniva riunita e quindi alla pubblica udienza del 18 gennaio 2024 passava in decisione.

10. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio. Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le società appellate – vittoriose nei vari giudizi di primo grado – hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

*B. Riunione dei giudizi ex art. 96, comma 1, C.P.A.*

12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

*C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.*

13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

*D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.*

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

15. Osserva il Collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

*i)* «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);

*ii)* «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con con-



seguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle forze armate e di polizia, ma non anche ai vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adeguata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).

16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: «alla data di presentazione della domanda» sono aggiunte le seguenti: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali» e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori *part-time* e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».

16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».



16.4. Secondo la tesi delle società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95% delle risorse disponibili; il restante 5 % viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal Giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica – intervenuta nelle more del presente giudizio – contenuta all'interno dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23, 1-bis. Per lo stesso fine, l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio).

16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV – emittenza radiotelevisiva, contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.

16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica – che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il Collegio ritiene preferibile - che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta «legificazione» della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura



innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al Collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del Giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalla società appellanti.

16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del Collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione «A» si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

*E. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.*

E.1. Prima questione: Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-BIS del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.

17. Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità - prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica - aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.

18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque – per miglior comprensione – riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

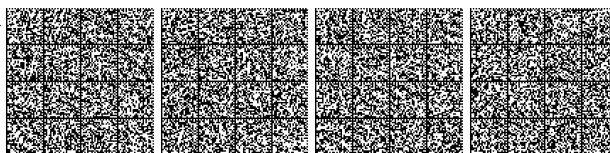
18.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda».

18.2. La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145/2023, prevede: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23. 1-bis. Per lo stesso fine, l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

19. Sia l'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-bis dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti legge.

20. Ritiene il Collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall'art. 77 Cost. un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-



legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l'inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 181; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).

21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).

21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il Collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.



23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

23.2. Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cfr.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (*v.*, retro, sezione «D») della presente ordinanza).

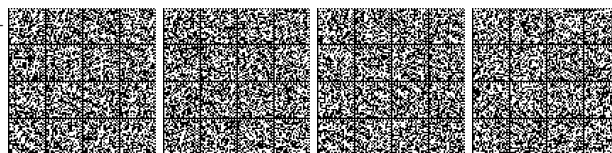
23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (artt. 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).

23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia. Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.

23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-*bis* (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-*bis* data dalla giurisprudenza di questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.



25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il Collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S. 717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C. 1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il 20 settembre 2018 (A.S. 717B). L'art. 4-*bis* è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle Commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi - nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il dossier non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (*id est*: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-*bis*, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del dossier di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (*cfr.* Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del Collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-*bis*. Ad avviso del Collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il Collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle Assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il Collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-*bis*, dell'art. 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.

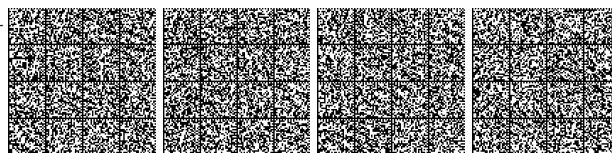
26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 18 ottobre 2023, n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'adozione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; Ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-*bis* non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.

26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 - unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge - prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in leasing, di beni strumentali materiali - macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e hardware - o immateriali (software e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 163).



26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-*bis*, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (*cf.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

27. Non ignora il Collegio che l'art. 1-*bis* principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui esposte, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in Assemblea al Senato (emendamento n. 13.300).

27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on. le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea».

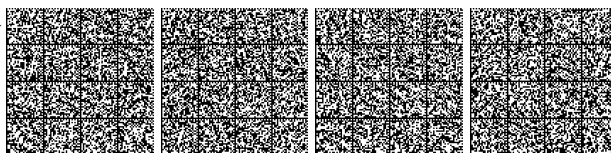
27.4. Tale presa di posizione – che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* – se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'Assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.

28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volumen* legislativo.

28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il Collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 Cost., rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 Cost.

E.2. Seconda questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 3 Cost.



30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.

31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente riportato» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi – strettamente connessi - che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta «legificazione» della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

32. Osserva il Collegio come un simile fenomeno di «legificazione» sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto – che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante – non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (cfr., ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).

32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempli un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:

i) per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

ii) risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato;

iii) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

iv) quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990) (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del «Considerato in diritto»).



33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo Consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

i) del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034, della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

ii) del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

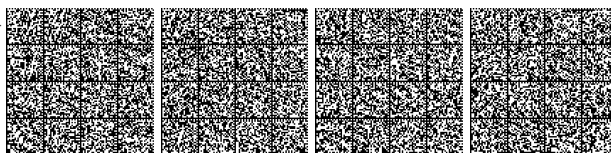
34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della Sezione – che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale – emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che – come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata – postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico. Il tema sul quale si intende concentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come osservato dall'adunanza plenaria di questo Consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso – con efficacia *erga omnes* – che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella Sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'Amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, le sentenze della Sezione hanno, infatti, chiarito come l'Amministrazione avesse la possibilità – in sede di riesercizio del potere:

i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione dello



scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal Collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

*ii)* in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare – per il rilievo che verrà esposto *infra* – come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto - come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Quarta sezione del Consiglio di Stato - non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della Sezione.

36.1. Tale questione si snoda attraverso:

*i)* la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023;

*ii)* la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrando tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cfr.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo Consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime parte intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale Consiglio.

37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.



37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, Sezioni unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cfr.*, inoltre, Cassazione civile, Sez. II, 10 maggio 2018, n. 11300; Id., Sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; Id., Sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; Id., Sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cfr.*: Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; Id., Sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138; Id., Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; Id., Sez. II, 22 febbraio 2019, n. 2266; Id., Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; Id., sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento – rilevante nel caso di specie – contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.

37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e in *parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di «legificazione» che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa Sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere «riesumate», anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente – conferendo – per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai caducate, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti.

Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 c.c., la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (*cfr.*, Cassazione civile, Sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.



37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (*cfr.*, sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, Sezioni unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata *medio tempore* annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della Sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda – *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato – la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto milleproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente reputate *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione pro futuro di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperarne l'efficacia, *medio tempore* perduta. Per far questo però, è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare “ora per allora” la dinamica degli accadimenti, in un primo momento avverarsi e poi rimossi *ab origine*». La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere – per dir così – abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in un *tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende «legificare» con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del Giudice amministrativo.

40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cfr.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola *interpretatio utilis* sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una *interpretatio abrogans* di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte Cost. 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cassazione 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione – che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate – si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.



E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 Cost.

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze numeri 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze numeri 376 del 1995 e 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito – proprio per il tramite dell'interpretazione – valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;

ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.

45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che – come spiegato nel precedente paragrafo – hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro* la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento. Interpretata nei termini sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal Giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo – come si esporrà nel successivo paragrafo – eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo Giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di «legificazione» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).



46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della Sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far «rivivere» le previsioni regolamentari già annullate da questo Consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generali o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata *pro futuro* di tale annullamento. Non a caso questo Consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il ri-esercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente «rinnovato» le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

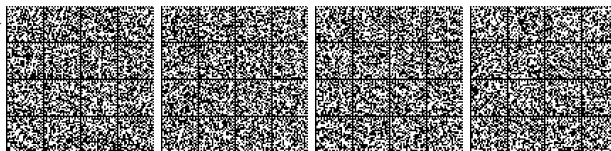
46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all'Amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'Amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo *pro futuro* (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.

47. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli articoli 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanziandosi la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del giudicato sarebbe «scongiurabile» solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la *littera legis* che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al Collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.

E.4. Quarta questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 3, 111, comma 1 e 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della CEDU.

48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».



49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi s.a.s. e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo – sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che – in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche – assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo Consiglio è un'Amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo Consiglio ha trattato le controversie. Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del Giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.

49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e – come detto – poco prima della decisione di questo Consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.

49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on. Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.

49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte europea dei diritti dell'uomo, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto compatibili con l'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society* contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio



2004, *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille* e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, *ForrerNiedenthal c. Germania*, paragrafo 64).

49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, *Scordino e altri contro Italia*, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, *Cabourdin c. Francia*, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblico richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, invero, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, *ForrerNiedenthal c. Germania*, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5ª Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'Amministrazione statale, parte del giudizio.

E.5. Quinta questione (formulata in via subordinata): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli articoli 2, 3, 21, 41 cost., 117, comma 1, cost. in relazione agli articoli 10 e 14 delle C.E.D.U.

51. Il Collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U. A parere del Collegio sussistono, difatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, in relazione ai principi di cui agli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo Giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la rieiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di rieiezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e - pertanto - ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).



52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. «scalino preferenziale» comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5%.

52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cf.* sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano comma Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (*cf.* sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.*: sentenza 25 luglio 2019, n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

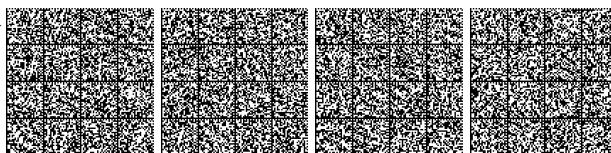
52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (*cf.* ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);



ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (*cf.*: sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);

iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obbiettivi (*cf.*: Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cf.*: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione – riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost. – qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (*cf.*: Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (*cf.*: art. 51 decreto legislativo n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030 rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).

55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'Avvocato Generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di Giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discusso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) – da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*cf.*: sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826, in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) - quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (*cf.*: sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cf.*, in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio - che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).

55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale,



14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).

55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cfr.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legislazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infra-regionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o sub regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi previsti sono idonei ad attribuire una *chance* di utile collocamento in graduatoria - nelle prime cento posizioni - maggiore per gli operatori esercenti nelle regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi.

Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lettere *a)* e *b)*, decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento - ora «legificato» anche in *parte qua* - che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lettera *a)*], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a 14 (di cui almeno 4 giornalisti), 11 (di cui almeno tre giornalisti) e 8 (di cui almeno 2 giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale - tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente - deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati - per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa - una maggiore *chance* di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.



58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.

58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei – in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo – ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che – come osservato – impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni ex art. 117, comma 3, Cost.

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza ex art. 3 Cost., da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli articoli 3 e 21 Cost. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005 n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 Cost.), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.

59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.



59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 – redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 - in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è assegnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle emittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

#### *F. Statuizioni finali.*

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P. Q. M.*

#### *Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta):*

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, della Costituzione, 113, e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli articoli 2, 3, 21, 41, della Costituzione, e dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*



iv) riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;  
Oreste Mario Caputo, consigliere;  
Davide Ponte, consigliere, estensore;  
Lorenzo Cordi', consigliere;  
Thomas Mathà, consigliere.

*Il Presidente:* MONTEDORO

*L'estensore:* PONTE

24C00102

N. 85

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti  
proposti da Videolina S.p.a. e altri contro Telenord S.r.l. e altri*

**Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**

**In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche - Modifiche all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) - Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**

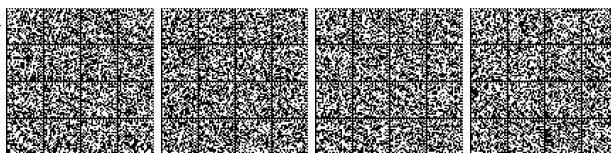
– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7378 del 2023, proposto da:

Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Tommaso Di Nitto e Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro Telenord S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Zazza e Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentanti e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Presidenza della Repubblica, Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecitcity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7346 del 2023, proposto da:

Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecitcity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Telenord S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Zazza e Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentanti e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Presidenza della Repubblica, Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecitcity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7414 del 2023, proposto da:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, N. 07378/2023 REG. RIC. rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Espansione S.r.l., Editrice Tnv S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., Telelombardia S.r.l., Telecitcity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., Videolina S.p.a., Rtp - Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Telenord S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Zazza, Fabrizio Magliaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A.L.P.I. (Associazione per la Libertà e il Pluralismo dell'Informazione) Radio Tv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio — sede di Roma (Sezione Quarta) n. 10847/2023, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti indicate in epigrafe;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Consigliere Lorenzo Cordi' e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Fabrizio Magliaro, Eleonora Zazza in sostituzione di Roberto Zazza, Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, e l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina.

*A. Premesse in fatto e svolgimento dei giudizi.*

*A.1. Il ricorso di primo grado.*

1. Con ricorso iscritto al n. R.G. n. 3846/2023 del T.A.R. per il Lazio — sede di Roma Telenod s.r.l. ha impugnato:

i) il decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV — emittenza radiotelevisiva, Contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146;



ii) gli allegati al decreto direttoriale A (graduatoria definitiva) e B (importi spettanti) fascia a) e b), la graduatoria provvisoria, la nota prot. n. 166450 del 16 novembre 2022 come anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 del 23 agosto 2017 e il D.M. edito in *G.U.* n. 239 del 10 novembre 2017 e ogni atto ulteriore, connesso, presupposto, antecedente e/o conseguente, anche ove non conosciuto.

2. La Società ha esposto che la controversia aveva a oggetto l'assegnazione alle emittenti televisive locali a carattere commerciale dei contributi pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativamente all'annualità 2022. Tale controversia si inquadrava in un complessivo contenzioso che, ove riferito ad annualità pregresse, aveva trovato definizione con le sentenze della Sezione Sesta del Consiglio di Stato, n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, recanti annullamento dell'art. 6, comma 2, del citato decreto (e, in particolare, del c.d. «scalino preferenziale» concernente l'attribuzione del 95% dell'importo del contributo pubblico complessivo alle prime cento emittenti in graduatoria e del restante 5% a tutte le altre collocate dalla 101esima posizione in poi). Secondo la Società — in sede di approvazione della graduatoria per l'annualità 2022 (oggetto del giudizio) — il Ministero aveva ritenuto di reiterare l'applicazione della suddetta norma, benché dichiarata illegittima. E ciò in ragione della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, che, per il Ministero, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, con l'effetto di «sterilizzare il sindacato giurisdizionale». La Società ha esposto di aver interesse all'impugnativa, essendosi classificata oltre la centesima posizione, con conseguente minor beneficio economico in conseguenza dell'applicazione del c.d. «scalino preferenziale».

3. La Società ha contestato i provvedimenti impugnati osservando che:

i) l'Amministrazione — nella redazione della graduatoria per l'anno 2022 — aveva illegittimamente applicato la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, riferita al c.d. «scalino preferenziale», la quale, essendo però già stata dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato, non avrebbe potuto costituire oggetto di applicazione;

ii) tale decisione non sarebbe stata giustificata dall'assunto secondo il quale la previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, trattandosi, comunque, di una previsione annullata dal Consiglio di Stato per violazione dei principi a tutela del pluralismo informativo.

3.2. La Società ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, per violazione degli artt. 3, 4, 5, 21, 41, comma 3, 44, 76 e 77 della Costituzione, nonché la contrarietà di tale previsioni alle regole di cui agli artt. 101, 102, 106, 107, 117 del T.F.U.E.

#### A.2. La sentenza di primo grado.

4. Il T.A.R. per il Lazio ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati, evidenziando che:

i) «fondamentale nucleo assertivo» del gravame era rappresentato dalla confutata «legificazione» del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, emanato sulla base dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale aveva profondamente innovato, con disciplina di livello secondario, l'assetto della ripartizione delle risorse del «Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», modificando i criteri di distribuzione delle risorse stanziare a tal fine dallo Stato e le procedure dirette alla formazione delle graduatorie relative alle diverse categorie di emittenti televisive e radiofoniche individuate dall'art. 3 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017;

ii) le finalità espresse dall'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 consistono nella tutela del pluralismo dell'informazione, nel sostegno dell'occupazione del settore, nel miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e nell'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative;

iii) la disposizione primaria citata si limita a fissare le finalità del Fondo per il pluralismo nell'informazione radiotelevisiva e lascia ampi margini di manovra alla fonte regolamentare, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

iv) il testo regolamentare ha, in particolare, previsto (art. 2) che il Ministero provvede al riparto delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero e, annualmente, al riparto delle risorse del fondo di cui all'art. 1, assegnate al Ministero, in sede di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, riservando l'85 % dei contributi alle emittenti televisive operanti in ambito locale (e il 5 % di tale percentuale alle emittenti televisive aventi carattere comunitario), e il restante 15 % alle emittenti radiofoniche operanti in ambito locale (e il 25 % di tale percentuale alle emittenti radiofoniche aventi carattere comunitario);



iv) il successivo art. 6 (in combinato disposto con la Tabella 1 allegata al medesimo regolamento) ha stabilito i criteri in base ai quali si assegnano alle emittenti televisive concorrenti i punteggi, su cui poi calcolare l'ammontare del contributo a ciascuna spettante (numero medio di dipendenti, numero medio di giornalisti dipendenti, media ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero per le sole emittenti televisive), e ha, poi, previsto che alle prime cento emittenti è destinato il 95 % delle risorse disponibili, mentre alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 % delle medesime risorse;

v) secondo l'Amministrazione le previsioni di tale regolamento sarebbe state «legificate» dalla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, atteso che il testo normativo primario aveva chiarito che il regolamento era da intendersi «qui integralmente riportato»;

vi) Il T.A.R. per il Lazio — sede di Roma (con sentenza del 3 marzo 2020, n. 2814) aveva già avuto modo di rilevare come l'inserito introdotto da tale previsione si era inserito nel comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativo al periodo transitorio e l'innovazione introdotta per via legislativa aveva, quindi, riguardato il solo anno 2019, e, pertanto, secondo la sentenza appellata tale disposizione era da ritenersi inoperante per gli anni successivi, nonché per le annate precedenti all'intervento normativo, come affermato anche dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, di questo Consiglio di Stato;

viii) per l'annata 2022 continuavano ad operare le regole contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, prive, tuttavia, di rango primario, e, comunque, «nell'ambito della rimodulazione riveniente dalle sentenze» di questo Consiglio (*id est*: espunto della previsione di cui all'art. 6, comma 2), la cui efficacia di giudicato — con attitudine conformativa evidentemente *erga omnes* (e, nel caso di specie, anche *pro futuro*, una volta escluso che il decreto-legge ne aveva mutato la connotazione anche per annualità successive al 2019), trattandosi di testo di normazione secondaria;

ix) di conseguenza, affermata l'intervenuta espunzione dal testo del regolamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, dovevano ritenersi illegittimi gli atti adottati (e impugnati dinanzi al T.A.R.), in quanto fondati su una normativa secondaria annullata;

x) in ragione di tali argomentazioni, risultava non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, a fronte della perimetrata valenza della «legificazione» da esso operata con esclusivo riferimento ad annualità (2019) diversa, rispetto a quella (2022) oggetto del giudizio.

4.1. Il T.A.R. ha, poi, precisato che la valenza conformativa promanante dalla propria pronunzia, sulla base di quanto già affermato dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022 di questo Consiglio, imponesse all'Amministrazione la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente senza applicazione dello scalino preferenziale) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

A.3. *I ricorsi in appello R.G. 7346/2023, R.G. 7378/2023 e R.G. 7414/2023.*

5. Le Società indicate in epigrafe — controinteressate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria — hanno proposto appello (R.G. 7346/2023) deducendo che:

i) il T.A.R. avrebbe, erroneamente, escluso la «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, non considerando che la regola di cui all'art. 4-*bis*, del decreto-legge n. 91/2018, aveva integralmente richiamato tale regolamento, e, quindi, operato un rinvio materiale alle disposizioni ivi contenute, con conseguente incorporazione delle previsioni nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico;

ii) l'estensione del regime transitorio avrebbe investito non solo l'anno 2019, ma anche le annualità successive, come chiaramente deducibile dall'uso della parola «anche», atteso che, diversamente opinando, sarebbe stato frustrata la *ratio legis* — evincibile anche dai lavori parlamentari —, volta a sbloccare i fondi per gli operatori;

iii) le sentenze di questo Consiglio richiamate dal Giudice di primo grado avrebbero effetto di giudicato limitatamente agli anni 2016 e 2017 (oggetto dei giudizi definiti con quelle sentenze), e, comunque, l'efficacia di annullamento non avrebbe potuto riguardare norme assistite da forza primaria in ragione dell'avvenuta legificazione;

iv) in forza dell'avvenuto «conferimento della forza di legge alle norme del regolamento [...] l'unico Giudice competente ad accertare la legittimità delle norme regolamentari e, in particolare, dell'art. 6, comma 2, del regolamento» era, ormai, la sola Corte costituzionale (f. 19 del ricorso in appello), ma, in ogni caso, doveva ribadirsi come lo



scalino preferenziale fosse rispondente alla esigenze di tutela del pluralismo informativo, in quanto garantiva l'accesso alle risorse ad una pluralità di operatori, ma, al contempo, le concentrava in favore delle imprese più competitive e innovative, superando il criterio dei contributi «a pioggia», in passato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.

6. Con separato ricorso (R.G. n. 7378/2023) Videolina S.p.a. — impresa anch'essa controinteressata nel giudizio di primo grado — ha proposto ricorso in appello, affidato alle medesime censure indicate al punto 5 della presente ordinanza, al quale, pertanto, si rinvia.

7. Con ricorso R.G. 7414/2023 il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la sentenza articolando un unico motivo, con il quale ha dedotto l'erroneità della pronuncia di primo grado nella parte in cui ha escluso l'intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, ad opera della previsione di cui all'art. 4-bis, del decreto-legge n. 91/2018.

*A.4. Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo Consiglio e l'interventa entrata in vigore della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191.*

8. Con ordinanza n. 3987/2023 questo Consiglio ha, preliminarmente riunito gli appelli avverso la medesima sentenza ex art. 96, comma 1, c.p.a. La Sezione ha, poi, accolto le istanze cautelari articolate nei ricorsi in appello, ai soli fini della sollecita trattazione del merito dei ricorsi ex art. 55, comma 10, c.p.a. Inoltre, questo Consiglio ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle emittenti inserite in graduatoria non già raggiunte da notifica individuale, autorizzando, all'uopo, le parti appellanti alla notificazione per pubblici proclami.

La Sezione ha, in ultimo, fissato al 18 gennaio 2024, l'udienza di trattazione del merito dei ricorsi in appello.

9. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

10. Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio.

Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le Società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le Società appellate — vittoriose nei vari giudizi di primo grado — hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le Società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

*B. Riunione dei giudizi ex art. 96, comma 1, C.P.A.*

12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

*C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.*

13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

*D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.*

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.



15. Osserva il Collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

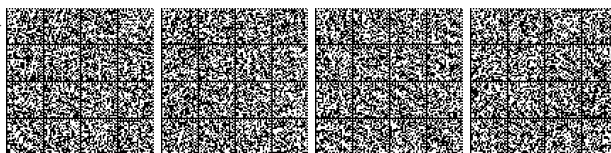
i) «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);

ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle forze armate e di polizia, ma non anche ai vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adequata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adequata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).

16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis*, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in



considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».

16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

16.4. Secondo la tesi delle Società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95 % delle risorse disponibili; il restante 5 % viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le Società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal Giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica — intervenuta nelle more del presente giudizio — contenuta all'interna dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23, 1-bis. Per lo stesso fine, l'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio).

16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque,



applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV — emittenza radiotelevisiva, Contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.

16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica — che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il Collegio ritiene preferibile — che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta «legificazione» della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al Collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del Giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalla Società appellanti.

16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del Collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione «A» si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

*E. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.*

*E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 della Costituzione.*

17. Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità — prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica — aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque — per miglior comprensione — riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le



seguenti: “, mentre per le domande inerenti all’anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell’esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all’atto della presentazione della domanda».

18.2. La disposizione di cui all’art. 13, del decreto-legge n. 145/2023, prevede: “«1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell’art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l’anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell’art. 23. 1-bis. Per lo stesso fine, l’art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

19. Sia l’art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-bis dell’art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti-legge.

20. Ritiene il Collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall’art. 77 della Costituzione un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell’ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz’altro più limitata rispetto a quanto avviene nell’ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l’]esigenza di preservare l’ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all’art. 72, primo comma, della Costituzione, che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall’*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l’inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l’ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all’uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 181; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).



21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti-legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).

21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti-legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il Collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.

23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato sulla GU Serie generale n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti-legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

23.2. Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cfr.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (v., retro, sezione «D» della presente ordinanza).



23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (artt. 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).

23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia.

Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.

23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-*bis* (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-*bis* data dalla giurisprudenza di questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il Collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S.717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C. 1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il 20 settembre 2018 (A.S.717B). L'art. 4-*bis* è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle Commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi — nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il dossier non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (id est: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-*bis*, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del dossier di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (cfr. Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del Collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-*bis*. Ad avviso del Collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il Collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle Assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il Collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-*bis*, dell'art. 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.



26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato in GU 18 ottobre 2023 n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'adozione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; Ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-bis non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.

26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 — unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge — prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali — macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e hardware — o immateriali (software e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 163).

26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-bis, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (*cfr.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

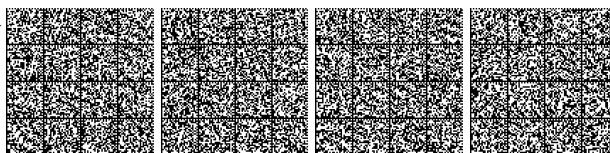
27. Non ignora il Collegio che l'art. 1-bis principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui esposte, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C.1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'art. unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in Assemblea al Senato (emendamento n. 13.300).

27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On. le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea».

27.4. Tale presa di posizione — che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* — se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'Assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.



28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volutum* legislativo.

28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il Collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 della Costituzione, rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

*E.2. Seconda questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 3 della Costituzione.*

30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.

31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente riportato» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi — strettamente connessi — che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta «legificazione» della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

32. Osserva il Collegio come un simile fenomeno di «legificazione» sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto — che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante — non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (*cfr.*, ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).



32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempra un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:

*i)* per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

*ii)* risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato;

*iii)* anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

*iv)* quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990) (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del «Considerato in diritto»).

33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo Consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

*i)* del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034, della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

*ii)* del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della Sezione — che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale — emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.



34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico. Il tema sul quale si intende incentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come osservato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso — con efficacia *erga omnes* — che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella Sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'Amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, le sentenze della Sezione hanno, infatti, chiarito come l'Amministrazione avesse la possibilità — in sede di riesercizio del potere:

i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione dello scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal Collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

ii) in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

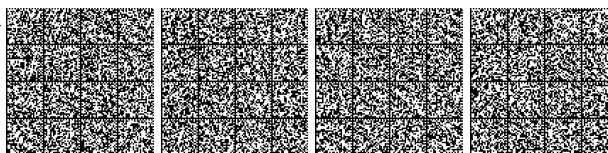
34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare — per il rilievo che verrà esposto *infra* — come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto — come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Quarta Sezione del Consiglio di Stato — non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della Sezione.

36.1. Tale questione si snoda attraverso:

i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023;



ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cfr.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo Consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime parte intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale Consiglio.

37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, Sezioni Unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cfr.*, inoltre, Cassazione civile, Sez. II, 10 maggio 2018, n. 11300; Id., Sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; Id., Sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; Id., Sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cfr.*: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; Id., Sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138; Id., Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; Id., Sez. II, 22 febbraio 2019, n. 2266; Id., Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; Id., sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento — rilevante nel caso di specie — contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale



articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.

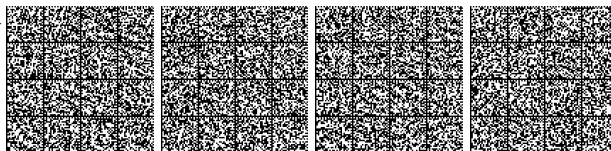
37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di «legificazione» che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa Sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere «riesumate», anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente — conferendo — per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai caducate, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti. Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 del codice civile, la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (*cfr.*, Cassazione civile, Sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.

37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (*cfr.*, sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, Sezioni Unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata medio tempore annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della Sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda — *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato — la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto milleproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli artt. 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente reputate *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione pro futuro di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperare l'efficacia, medio tempore perduta. Per far questo però, è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare «ora per allora» la dinamica degli accadimenti, in un primo



momento avverarsi e poi rimossi *ab origine*». La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere — per dir così — abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in un *tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende «legificare» con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del Giudice amministrativo.

40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola *interpretatio utilis* sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una *interpretatio abrogans* di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte costituzionale 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cass. 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione — che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate — si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.

*E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli artt. 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 della Costituzione.*

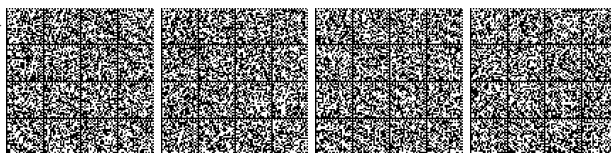
41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze nn. 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze nn. 376 del 1995 e 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito — proprio



per il tramite dell'interpretazione — valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

- i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;
- ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.

45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che — come spiegato nel precedente paragrafo — hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e pro futuro la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento. Interpretata nei termini sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal Giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo — come si esporrà nel successivo paragrafo — eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo Giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di «legificazione» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 della Costituzione), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).

46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della Sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far «rivivere» le previsioni regolamentari già annullate da questo Consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generalmente o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata pro futuro di tale annullamento. Non a caso questo Consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il ri-esercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente «rinnovato» le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all'Amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'Amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo pro futuro (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.

47. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli artt. 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanzandosi la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del



giudicato sarebbe «scongiurabile» solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la *littera legis* che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al Collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.

*E.4. Quarta questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli artt. 3, 111, comma 1 e 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.*

48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».

49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo — sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU — alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che — in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche — assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo Consiglio è un'Amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo Consiglio ha trattato le controversie. Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del Giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.



49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del T.A.R. per il Lazio — sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e — come detto — poco prima della decisione di questo Consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.

49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze On.le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.

49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEK Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64).

49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblico richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, inverso, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5ª Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'Amministrazione statale, parte del giudizio.



*E.5. Quinta questione (formulata in via subordinata): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione agli artt. 2, 3, 21, 41 della Costituzione, 117, comma 1 della Costituzione in relazione agli artt. 10 e 14 delle C.E.D.U.*

51. Il Collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli artt. 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 10 e 14 della C.E.D.U. A parere del Collegio sussistono, difatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, in relazione ai principi di cui agli artt. 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo Giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la reiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di reiezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e pertanto — ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. «scalino preferenziale» comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5%.

52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr. sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (cfr. sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.



52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.*: sentenza 25 luglio 2019 n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (*cf.*: ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);

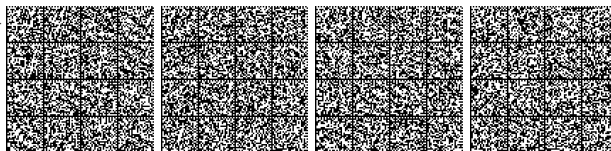
ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), intesa (*cf.*: sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);

iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi (*cf.*: Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cf.*: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione — riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 della Costituzione — qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (*cf.*: Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (*cf.*: art. 51, decreto legislativo n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030 rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).



55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'Avvocato Generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discorso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) — da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*cfr.*: sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826 in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) — quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (*cfr.*: sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cfr.*, in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata — perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).

55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

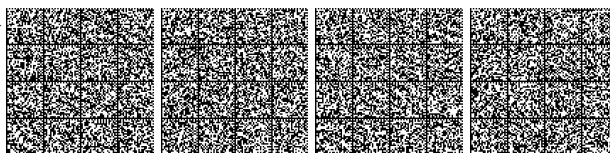
55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale, 14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).

55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cfr.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legislazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infraregionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o sub regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri



selettivi previsti sono idonei ad attribuire una *chance* di utile collocamento in graduatoria — nelle prime cento posizioni — maggiore per gli operatori esercenti nelle regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi. Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lett. *a*) e *b*), decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento — ora «legificato» anche *in parte qua* — che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lett. *a*)], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a quattordici (di cui almeno quattro giornalisti), undici (di cui almeno tre giornalisti) e otto (di cui almeno due giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale — tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicitarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lett. *a*) e *b*), del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati — per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa — una maggiore *chance* di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.

58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei — in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo — ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che come osservato — impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni *ex art.* 117, comma 3, della Costituzione

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.



59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex art.* 3 della Costituzione, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli artt. 3 e 21 della Costituzione. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 della Costituzione), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.

59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.

59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 — redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 — in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è assegnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle mittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre



2023, n. 191, per violazione degli artt. 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

*F. Statuizioni finali.*

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):*

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli artt. 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, della Costituzione, 113, e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli artt. 2, 3, 21, 41, della Costituzione, e dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli artt. 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;

Oreste Mario Caputo, consigliere;

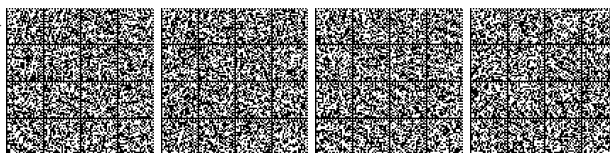
Davide Ponte, consigliere;

Lorenzo Cordi', consigliere, estensore;

Thomas Mathà, consigliere.

*Il Presidente:* MONTEDORO

*L'estensore:* CORDI'



## N. 86

*Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti  
proposti da Espansione srl e altri contro New ciak telesud srl e altri*

- Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche – Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) – Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.**
- In subordine: Comunicazione e informazione – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche – Modifiche all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali) – Rinvio della disposizione modificativa al d.P.R. n. 146 del 2017 da intendersi ivi integralmente riportato – Interpretazione autentica dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore – Attribuzione di valore di legge anche alla disposizione dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante la previsione che alle prime cento emittenti collocate in graduatoria è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili (cosiddetto “scalino preferenziale”).**
- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-bis; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-bis.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE SESTA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7303 del 2023, proposto da Espansione s.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 s.r.l., Rtv 38 S.p.a., Tel Lombardia s.r.l., Telecity s.r.l., Tele-radio Diffusione Bassano s.r.l., Canale 9 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell’avvocato Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci n. 24;

Contro New Ciak Telesud s.r.l., non costituito in giudizio;

Nei confronti del Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

R.T.P. Radio Televisione Peloritana s.r.l., Associazione Tv Locali, Videolina S.p.A., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7304 del 2023, proposto da Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell’avvocato Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci n. 24;

Contro New Ciak Telesud s.r.l., non costituita in giudizio;

Nei confronti del Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



R.T.P. Radio Televisione Peloritana s.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione s.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 s.r.l., Rtv 38 S.p.a., Tel Lombardia s.r.l., Telecity s.r.l., Teleradio Diffusione Bassano s.r.l., Canale 9 s.r.l., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7441 del 2023, proposto da Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliaria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Videolina S.p.a., R.T.P. Radio Televisione Peloritana s.r.l., Associazione Tv Locali, Espansione s.r.l., Editrice Tnv S.p.a., Retesette S.p.a., Rete 7 s.r.l., Rtv38 S.p.a., Tel Lombardia s.r.l., Telecity s.r.l., Teleradio Diffusione Bassano s.r.l., Canale 9 s.r.l., non costituiti in giudizio;

New Ciak Telesud s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza e Massimo Romano, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

### *Per la riforma*

#### A) Quanto al ricorso n. 7304 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima), n. 10829/2023, resa tra le parti;

#### B) Quanto al ricorso n. 7441 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima), n. 10829/2023, resa tra le parti;

#### C) Quanto al ricorso n. 7303 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima) n. 10829/2023, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle imprese e del made in Italy e di New Ciak Telesud s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Cons. Thomas Mathà e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza e l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

#### A. PREMESSE IN FATTO E SVOLGIMENTO DEI GIUDIZI.

##### A.1. IL RICORSO DI PRIMO GRADO.

1. Con ricorso iscritto al n. R.G. n. 3459/2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma New Ciak Telesud s.r.l. ha impugnato:

i) il decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV - emittenza radiotelevisiva, contributi, aveva approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146;

ii) tutti gli atti allo stesso presupposti, conseguenti e/o connessi, inclusi la relazione istruttoria prot. n. 187815 del 20 dicembre 2022 e, «ove occorra», il decreto direttoriale prot. n. 167976 del 18 novembre 2022, di approvazione della graduatoria provvisoria;

iii) «ove mai occorra e prudenzialmente», l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

1.1. La società ha chiesto, ove ritenuto necessario, di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 (di seguito, per brevità, anche solo «art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018»).

2. La società ha esposto che la controversia aveva a oggetto l'assegnazione alle emittenti televisive locali a carattere commerciale dei contributi pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativamente all'annualità 2022. Tale controversia si inquadrava in un complessivo contenzioso che, ove riferito ad annualità pregresse, aveva trovato definizione con le sentenze della Sezione sesta del Consiglio di Stato, n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, recanti annullamento dell'art. 6, comma 2, del citato decreto (e, in particolare, del c.d. «scalino preferenziale» concer-



nente l'attribuzione del 95% dell'importo del contributo pubblico complessivo alle prime cento emittenti in graduatoria e del restante 5% a tutte le altre collocate dalla 101esima posizione in poi). Secondo la società — in sede di approvazione della graduatoria per l'annualità 2022 (oggetto del giudizio) — il Ministero aveva ritenuto di reiterare l'applicazione della suddetta norma, benché dichiarata illegittima. E ciò in ragione della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, che, per il Ministero, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, con l'effetto di «sterilizzare il sindacato giurisdizionale». La società ha esposto di aver interesse all'impugnativa, essendosi classificata oltre la centesima posizione, con conseguente minor beneficio economico in conseguenza dell'applicazione del c.d. «scalino preferenziale».

3. La società ha articolato due ordini di censure.

3.1. Con il primo motivo ha evidenziato che:

i) l'amministrazione — nella redazione della graduatoria per l'anno 2022 — aveva illegittimamente applicato la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, riferita al c.d. «scalino preferenziale», la quale, essendo però già stata dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato, non avrebbe potuto costituire oggetto di applicazione;

ii) tale decisione non sarebbe stata giustificata dall'assunto secondo il quale la previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, trattandosi, comunque, di una previsione annullata dal Consiglio di Stato per violazione dei principi a tutela del pluralismo informativo.

3.2. La società ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, per violazione degli articoli 3, 24, 103, 113 della Costituzione, dei criteri di riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 della Costituzione, nei principi di autonomia degli enti ex art. 5 e 114 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione ex art. 21 della Costituzione, della previsione di cui all'art. 77 della Costituzione, in ragione della eterogeneità delle disposizioni contenute nel decreto.

A.2. LA SENTENZA DI PRIMO GRADO.

4. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati, evidenziando che:

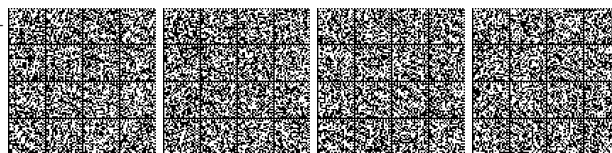
i) «fondamentale nucleo assertivo» del gravame era rappresentato dalla confutata «legificazione» del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, emanato sulla base dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale aveva profondamente innovato, con disciplina di livello secondario, l'assetto della ripartizione delle risorse del «Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», modificando i criteri di distribuzione delle risorse stanziare a tal fine dallo Stato e le procedure dirette alla formazione delle graduatorie relative alle diverse categorie di emittenti televisive e radiofoniche individuate dall'art. 3 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017;

ii) le finalità espresse dall'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 consistono nella tutela del pluralismo dell'informazione, nel sostegno dell'occupazione del settore, nel miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e nell'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative;

iii) la disposizione primaria citata si limita a fissare le finalità del Fondo per il pluralismo nell'informazione radiotelevisiva e lascia ampi margini di manovra alla fonte regolamentare, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

iv) il testo regolamentare ha, in particolare, previsto (art. 2) che il Ministero provvede al riparto delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero e, annualmente, al riparto delle risorse del fondo di cui all'art. 1, assegnate al Ministero, in sede di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, riservando l'85% dei contributi alle emittenti televisive operanti in ambito locale (e il 5% di tale percentuale alle emittenti televisive aventi carattere comunitario), e il restante 15% alle emittenti radiofoniche operanti in ambito locale (e il 25% di tale percentuale alle emittenti radiofoniche aventi carattere comunitario);

iv) il successivo art. 6 (in combinato disposto con la tabella 1 allegata al medesimo regolamento) ha stabilito i criteri in base ai quali si assegnano alle emittenti televisive concorrenti i punteggi, su cui poi calcolare l'ammontare del contributo a ciascuna spettante (numero medio di dipendenti, numero medio di giornalisti dipendenti, media ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero per le sole emittenti televisive), e ha, poi, previsto che alle prime cento emittenti è destinato il 95% delle risorse disponibili, mentre alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5% delle medesime risorse;



v) secondo l'amministrazione le previsioni di tale regolamento sarebbero state «legificate» dalla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, atteso che il testo normativo primario aveva chiarito che il regolamento era da intendersi «qui integralmente riportato»;

vi) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma (con sentenza del 3 marzo 2020, n. 2814) aveva già avuto modo di rilevare come l'inserito introdotto da tale previsione si era inserito nel comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, relativo al periodo transitorio e l'innovazione introdotta per via legislativa aveva, quindi, riguardato il solo anno 2019, e, pertanto, secondo la sentenza appellata tale disposizione era da ritenersi inoperante per gli anni successivi, nonché per le annate precedenti all'intervento normativo, come affermato anche dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022, di questo Consiglio di Stato;

viii) per l'annata 2022 continuavano ad operare le regole contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, prive, tuttavia, di rango primario, e, comunque, «nell'ambito della rimodulazione riveniente dalle sentenze» di questo Consiglio (*id est*: espunto della previsione di cui all'art. 6, comma 2), la cui efficacia di giudicato — con attitudine conformativa evidentemente *erga omnes* (e, nel caso di specie, anche pro futuro, una volta escluso che il decreto-legge ne aveva mutato la connotazione anche per annualità successive al 2019), trattandosi di testo di normazione secondaria;

ix) di conseguenza, affermata l'intervenuta espunzione dal testo del regolamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, dovevano ritenersi illegittimi gli atti adottati (e impugnati dinanzi al T.A.R.), in quanto fondati su una normativa secondaria annullata;

x) in ragione di tali argomentazioni, risultava non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, a fronte della perimetrata valenza della «legificazione» da esso operata con esclusivo riferimento ad annualità (2019) diversa, rispetto a quella (2022) oggetto del giudizio.

4.1. Il Tribunale amministrativo regionale ha, poi, precisato che la valenza conformativa promanante dalla propria pronuncia, sulla base di quanto già affermato dalle sentenze n. 7878, n. 7880 e n. 7881 del 2022 di questo Consiglio, imponesse all'amministrazione la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (conseguentemente senza applicazione dello scalino preferenziale) e tenendo esclusivamente conto dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione dei criteri selettivi di cui allo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

A.3. I RICORSI IN APPELLO R.G. 7303/2023, R.G. 7304/2023 E R.G. 7441/2023.

5. Le società indicate in epigrafe — controinteressate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria — hanno proposto appello (R.G. 7303/2023) deducendo che:

i) il Tribunale amministrativo regionale avrebbe, erroneamente, escluso la «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, non considerando che la regola di cui all'art. 4-*bis*, del decreto-legge n. 91/2018, aveva integralmente richiamato tale regolamento, e, quindi, operato un rinvio materiale alle disposizioni ivi contenute, con conseguente incorporazione delle previsioni nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico;

ii) l'estensione del regime transitorio avrebbe investito non solo l'anno 2019, ma anche le annualità successive, come chiaramente deducibile dall'uso della parola «anche», atteso che, diversamente opinando, sarebbe stata frustrata la ratio *legis* — evincibile anche dai lavori parlamentari —, volta a sbloccare i fondi per gli operatori;

iii) le sentenze di questo Consiglio richiamate dal giudice di primo grado avrebbero effetto di giudicato limitatamente agli anni 2016 e 2017 (oggetto dei giudizi definiti con quelle sentenze), e, comunque, l'efficacia di annullamento non avrebbe potuto riguardare norme assistite da forza primaria in ragione dell'avvenuta legificazione;

iv) in forza dell'avvenuto «conferimento della forza di legge alle norme del regolamento [...] l'unico giudice competente ad accertare la legittimità delle norme regolamentari e, in particolare, dell'art. 6, comma 2, del regolamento» era, ormai, la sola Corte costituzionale (f. 19 del ricorso in appello), ma, in ogni caso, doveva ribadirsi come lo scalino preferenziale fosse rispondente alle esigenze di tutela del pluralismo informativo, in quanto garantiva l'accesso alle risorse ad una pluralità di operatori, ma, al contempo, le concentrava in favore delle imprese più competitive e innovative, superando il criterio dei contributi «a pioggia», in passato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.

6. Con separato ricorso (R.G. n. 7304/2023) Videolina S.p.a. — impresa anch'essa controinteressata nel giudizio di primo grado — ha proposto ricorso in appello, affidato alle medesime censure indicate al punto 5 della presente ordinanza, al quale, pertanto, si rinvia.



7. Con ricorso R.G. 7441/2023 il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la sentenza articolando un unico motivo, con il quale ha dedotto l'erroneità della pronuncia di primo grado nella parte in cui ha escluso l'intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, ad opera della previsione di cui all'art. 4-*bis*, del decreto-legge n. 91/2018.

A.4. LO SVOLGIMENTO DEI GIUDIZI DINANZI A QUESTO CONSIGLIO E L'INTERVENUTA ENTRATA IN VIGORE DELLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 13, COMMA 1-*bis*, DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2023, N. 145, INSERITO IN SEDE DI CONVERSIONE DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2023, N. 191.

8. Con ordinanza n. 4060/2023 questo Consiglio ha, preliminarmente riunito gli appelli avverso la medesima sentenza *ex art.* 96, comma 1, c.p.a. La Sezione ha, poi, accolto le istanze cautelari articolate nei ricorsi in appello, ai soli fini della sollecita trattazione del merito dei ricorsi *ex art.* 55, comma 10, c.p.a. Inoltre, questo Consiglio ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle emittenti inserite in graduatoria non già raggiunte da notifica individuale, autorizzando, all'uopo, le parti appellanti alla notificazione per pubblici proclami. La Sezione ha, in ultimo, fissato al 18 gennaio 2024, l'udienza di trattazione del merito dei ricorsi in appello.

9. In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni difensive.

10. Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio. Tale disposizione ha previsto quanto segue: «l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le società appellanti e il Ministero hanno, quindi, dedotto che, in forza di tale disposizione, non potesse revocarsi alcun dubbio sull'intervenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

11. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 tutte le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate e hanno, altresì, discusso le varie questioni involte nella controversia, e, in particolare, le questioni connesse alla portata e agli effetti della previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191. Le società appellate — vittoriose nei vari giudizi di primo grado — hanno prospettato diverse questioni di legittimità costituzionale relative a tali previsioni. Le società appellanti e il Ministero hanno, invece, escluso la sussistenza di possibili profili di contrarietà della nuova previsione alle regole costituzionali. Dopo la discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

B. RIUNIONE DEI GIUDIZI EX ART. 96, COMMA 1, C.P.A.

12. Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi in epigrafe, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

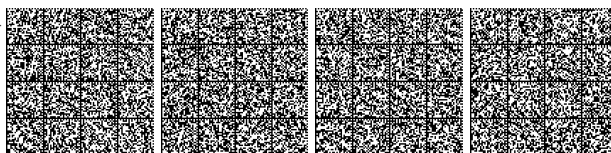
C. RILEVANZA E NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE PREVISIONI DI CUI ALL'ART. 4-*bis* DEL DECRETO-LEGGE N. 91/2018, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 21 SETTEMBRE 2018, N. 108, E DI CUI ALL'ART. 13 DEL DECRETO-LEGGE N. 145/2023, COMMA 1-*bis*, INTRODOTTO DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2023, N. 191, IN FASE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2023, N. 145.

13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

D. SULLA RILEVANZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

15. Osserva il Collegio come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).



15.1. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato:

i) «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150);

ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento», con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983, nella parte in cui riconosce alle Forze armate e di polizia, ma non anche ai vigili del fuoco, l'attribuzione dell'indennità d'imbarco; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165, che ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legislazione regionale toscana che, secondo il rimettente, determinavano l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività; qui la Corte ha rilevato che quest'ultima asserzione non risultava sorretta da un'adeguata ricostruzione del quadro normativo, osservando che «un'adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il Suap al comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali»).

16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

16.2. Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, recante il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali», e, in particolare, la previsione di cui all'art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: «Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di due dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis*, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell'impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».



16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della predetta legge n. 208 del 2015, assegnata al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208/2015, aveva, infatti, previsto: «Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

16.4. Secondo la tesi delle società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 era «intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse. Per queste ultime, si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1. Alle emittenti radiofoniche commerciali il Ministero attribuisce le risorse in misura proporzionale al punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1». In sostanza, questa disposizione impone di destinare alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria il 95% delle risorse disponibili; il restante 5% viene, invece, destinato alle altre emittenti.

16.5. Inoltre, secondo le società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica — intervenuta nelle more del presente giudizio — contenuta all'interno dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145. Questa disposizione ha, testualmente, previsto: «1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23. 1-*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». In sostanza, secondo la tesi delle appellanti la disposizione avrebbe interpretato autenticamente la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, prevedendo che il rinvio ivi effettuato al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, doveva ritenersi volto ad «attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio).

16.6. Ora, sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata, sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva (necessariamente discendente dalla formula «a decorrere dalla [...] entrata in vigore» dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91), la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso che, come esposto nella sezione «A» della presente ordinanza, riguardano la legittimità dei provvedimenti con i quali si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per l'anno 2022, dando attuazione dei criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, tra gli altri, al criterio di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento (integralmente riportato al foglio 3 del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 0189185 del 21 dicembre 2022, con cui il direttore generale della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, Divisione IV - emittenza radiotelevisiva, contributi, aveva approvato la gradua-



toria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2022 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado, ed è stato esso stesso impugnato dalla parte, ove considerato come fonte regolatrice della stessa annualità 2022.

16.7. Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, che, come già anticipato, sia ove qualificata come norme di interpretazione autentica — che chiarisce il dubbio sulla legificazione già disposta in precedenza; tesi che il Collegio ritiene preferibile — che ove qualificata come norma con portata innovativa (che tale legificazione dispone a partire dalla sua entrata in vigore antecedente al giudizio ma con efficacia retroattiva), incide sui possibili esiti del giudizio in corso. Infatti, l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta «legificazione» della disciplina regolamentare (predicabile allo stesso modo sia che postuli la natura interpretativa sia che si postuli la natura innovativa ma con effetto retroattivo della disposizione). In sostanza, questa regola preclude al Collegio di annullare gli atti impugnati per illegittimità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, e, conseguente, invalidità derivata degli ulteriori atti impugnati che sono direttamente attuativi, sul punto in questione, della disciplina regolamentare. La regola in esame esclude, quindi, il sindacato del giudice amministrativo sulle regole del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale, come, correttamente, affermato nelle note d'udienza depositate dalle società appellanti.

16.8. Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il *dubium de legitimitate* del Collegio, troverebbe «riespansione» il sindacato del giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari e sugli atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello (che, come esposto nella sezione «A» si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

16.9. In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

E. SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

E.1. PRIMA QUESTIONE: SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE RELATIVA ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 4-bis DEL DECRETO-LEGGE 25 LUGLIO 2018, N. 91, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN LEGGE 21 SETTEMBRE 2018, N. 108, E ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 13, COMMA 1-bis, INTRODOTTO DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2013, N. 191, IN FASE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2023, N. 145, IN RELAZIONE ALL'ART. 77 DELLA COSTITUZIONE.

17. Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità — prospettate dalle appellate ed oggetto di contraddittorio tra le parti anche nel corso dell'udienza pubblica — aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, e la previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque — per miglior comprensione — riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, dispone come segue: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda”».

18.2. La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145/2023, prevede: «“1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'art. 23. 1-



*bis*. Per lo stesso fine, l'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

19. Sia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, che il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti-legge.

20. Ritene il Collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità relativo al difetto di «omogeneità» delle due disposizioni, introdotte in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge in cui sono state inserite.

21. Sul punto, si osserva come, da tempo, la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale abbia ricavato, in via ermeneutica, dall'art. 77 della Costituzione un requisito di «omogeneità» della legge di conversione rispetto al relativo decreto-legge, poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte *qua*» (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2014, n. 32). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto-legge riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non può «aprirsi» ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte costituzionale, 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 6 giugno 2023, n. 113; Id., 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226). La legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte costituzionale, 6 giugno 2023, n. 113).

21.1. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di «evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto-legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; Id., 5 novembre 2021, n. 210; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 9 luglio 2015, n. 145; Id., 25 febbraio 2014, n. 32).

21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione» (così Corte costituzionale, 9 dicembre 2022, n. 245; *cfr.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

21.2. Codesta Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge abbia carattere «peculiare», caratterizzandosi per «tempi particolarmente rapidi» e «speciali modalità di procedura», al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l'inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto-legge rappresenta un «uso improprio da parte del Parlamento» della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22).

21.3. Ciò, peraltro, si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in ordine all'uso improprio e c.d. strumentale del decreto-legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171; Id., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 18 gennaio 2022, n. 8).

21.4. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte costituzionale, 5 marzo 2021, n. 30; Id., 4 dicembre 2019, n. 247; Id., 29 ottobre 2019, n. 226; Id., 16 luglio 2019, n. 181; Id., 24 settembre 2020, n. 204; Id., 15 maggio 2020, n. 93).

21.5. Nel caso in cui vengano in rilievo decreti-legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, codesta Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all'osservanza di quella definita come *ratio* dominante, che ispira l'intervento normativo d'urgenza (*ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 5 marzo 2021, n. 30; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 23 giugno 2020, n. 115; Id., 4 dicembre 2019, n. 247).



21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti-legge a contenuto plurimo, ossia:

i) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 4 marzo 2019, n. 33; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

ii) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge (Corte costituzionale, 31 luglio 2020, n. 186; Id., 13 luglio 2020, n. 149; Id., 18 aprile 2019, n. 97; Id., 27 giugno 2018, n. 137);

iii) lo svolgimento dei lavori preparatori (Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 18 gennaio 2018, n. 5);

iv) il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33; Id., 15 maggio 2018, n. 99; Id., 19 luglio 2013, n. 220; Id., 16 febbraio 2012, n. 22).

22. Così sinteticamente descritto lo stato della giurisprudenza costituzionale, possono esaminarsi le due norme rispetto alle quali il Collegio solleva le questioni di legittimità costituzionale.

23. L'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108. Il decreto-legge n. 91/2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 171 del 25 luglio 2018, è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Conformemente alla natura dei decreti-legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto-legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto-legge ove si legge quanto segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

23.1. L'art. 4-*bis*, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto-legge. Oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-*bis* cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è «da intendersi qui integralmente riportato».

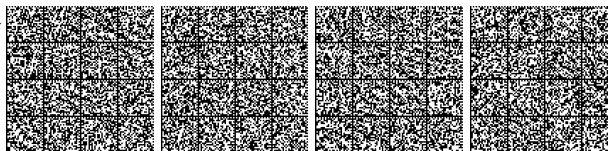
23.2. Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione; *cfr.*: retro, sezione «D»), il legislatore ha chiarito che l'art. 4-*bis* «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto-legge.

23.4. La previsione volta a conferire alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto-legge che si sono sopra evidenziate.

23.5. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 reca, come spiegato, il «Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive». Si tratta di un'articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (v., retro, sezione «D» della presente ordinanza).

23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse». Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (articoli 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8).



23.7. Si tratta, dunque, di un contenuto articolato e che presenta anche molteplici aspetti di dettaglio, ed infatti il legislatore (legge n. 208/2015), come si è detto, aveva inizialmente affidato alla fonte secondaria la disciplina della materia.

Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-*bis*, con cui si attribuisce a tale complessivo *corpus* normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto-legge.

23.8. Non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto-legge.

23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta all'art. 4-*bis* (nel significato ascritto dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado.

24. Peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-*bis* data dalla giurisprudenza di questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019. Tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

25. Quanto allo svolgimento dei lavori parlamentari, il Collegio evidenzia che, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto-legge il 25 luglio 2018, il Governo ha presentato la legge di conversione al Senato dove è stata approvata in prima lettura il 6 agosto 2018 (A.S.717). La Camera ha successivamente approvato la legge, con modifiche, il 14 settembre 2018 (A.C. 1117) e, infine, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge il 20 settembre 2018 (A.S.717B). L'art. 4-*bis* è stato inserito durante la prima lettura al Senato mercé un emendamento (il n. 4.0.2) presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in sede referente. Nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle Commissioni.

25.1. Si evidenzia, altresì, che il *dossier* predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica — richiamato dalle parti appellanti nei propri scritti difensivi — nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 evidenziando che «sul piano delle fonti del diritto, si osserva che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo». Tuttavia, il *dossier* non prende in considerazione e non esamina l'ulteriore inciso (*id est*: il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato»), sempre contenuto all'art. 4-*bis*, tramite il quale (così come chiarito dalla successiva norma di interpretazione autentica) si sono «legificate» tutte le previsioni contenute nel citato regolamento.

25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del *dossier* di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (cfr. Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, n. 22) che, ad avviso del Collegio, corroborano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4-*bis*. Ad avviso del Collegio, i due aspetti evidenziati rappresentano circostanze specifiche che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare di approvazione della disposizione e che, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, hanno reso meno efficace la partecipazione parlamentare rispetto a quanto avviene nell'ambito delle ordinarie dinamiche della procedura legislativa.

25.3. È appena il caso di precisare che con ciò il Collegio non intende certo sindacare le modalità di esercizio delle prerogative proprie del Governo e delle assemblee parlamentari che si esplicano nella procedura legislativa, quanto piuttosto evidenziare talune circostanze che, impregiudicati gli *interna corporis*, appaiono apprezzabili dalla Corte costituzionale nel suo scrutinio alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. omogeneità del decreto-legge.

26. Il Collegio reputa non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità avente ad oggetto il comma 1-*bis*, dell'art. 13 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

26.2. Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 ottobre 2023 n. 244, è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Nel preambolo dello stesso sono esplicitati come segue i presupposti che ne hanno giustificato l'ado-



zione: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; Ritenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

26.3. Pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto-legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-*bis* non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso.

26.4. Tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del decreto-legge rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese». Il comma 1 di detto art. 13 — unico comma di cui si compone l'art. 13 nel testo originario del decreto-legge — prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all'investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Si tratta di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali — macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e *hardware* — o immateriali (*software* e tecnologie digitali) a uso produttivo.

26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 163).

26.6. Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-*bis*, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

26.7. Le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità dell'anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (*cf.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 per l'individuazione dei soggetti beneficiari).

27. Non ignora il Collegio che l'art. 1-*bis* principia con l'espressione «per lo stesso fine», così richiamando il «fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese» di cui al comma precedente. Tuttavia, tale enunciata finalità non appare suffragata, per le ragioni che si sono fin qui esposte, da concreti elementi che consentano di ritenerla effettivamente sussistente.

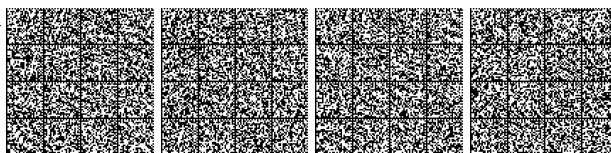
27.1. Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge, già approvato dal Senato.

27.2. L'emendamento che ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 13 cit. è stato presente nel corso dell'esame in assemblea al Senato (emendamento n. 13.300).

27.3. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on.le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'assemblea».

27.4. Tale presa di posizione — che anche in questo caso il Collegio prende in considerazione quale circostanza rilevante ai fini della delibazione della questione di costituzionalità e non certo per sindacare gli *interna corporis* — se, da un lato, evidenzia come l'approvazione dell'emendamento sia frutto della volontà parlamentare dell'assemblea del Senato, dall'altro lato mette in luce come già nel dibattito parlamentare siano emerse «criticità» della proposta emendativa. Rileva, altresì, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, anche l'apposizione della questione di fiducia, sul testo del disegno di legge approvato dal Senato, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.

28. Da ultimo, il Collegio evidenzia che, ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 che all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 191/2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l'interpretazione autentica della prima. Da ciò discende che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell'altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volutum* legislativo.



28.1. Pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi. Come si è fin qui esposto, in entrambi i casi si tratta di norme per cui si pone il dubbio, che il Collegio reputa non manifestamente infondato, in ordine alla sussistenza del requisito della «omogeneità», richiesto dall'art. 77 della Costituzione, rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. In entrambi i casi, inoltre, il difetto di omogeneità deve essere scrutinato anche alla luce dell'*iter* parlamentare della legge di conversione che si è caratterizzato per «modalità e tempi», tra cui l'apposizione della questione di fiducia nel medesimo ramo del Parlamento, i quali, sommandosi alle già accelerate e peculiari modalità previste per l'approvazione della legge di conversione, sembrano aver ulteriormente allontanato la procedura dalle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

29. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

E.2. SECONDA QUESTIONE: SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE RELATIVA ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 4-*bis* DEL DECRETO-LEGGE 25 LUGLIO 2018, N. 91, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN LEGGE 21 SETTEMBRE 2018, N. 108, E ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 13, COMMA 1-*bis*, INTRODOTTI DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2013, N. 191, IN FASE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2023, N. 145, IN RELAZIONE ALL'ART. 3 DELLA COSTITUZIONE.

30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 45/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in fase di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, per violazione della previsione di cui all'art. 3 della Costituzione nei termini che saranno di seguito esposti.

31. Come già rappresentato in precedenza, la previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole «alla data di presentazione della domanda», ha aggiunto le seguenti parole: «, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda». Inoltre, questa disposizione, nel modificare tale regolamento, lo ha inteso «integralmente riportato» nel corpo della legge.

32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi — strettamente connessi — che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente intervenuta «legificazione» della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria.

32. Osserva il Collegio come un simile fenomeno di «legificazione» sia predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l'effetto di novazione del suo regime giuridico.

32.1. La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di «legificazione» possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»). Codesta Corte ha, inoltre, evidenziato che «un tale effetto — che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante — non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti»; «non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (*cfr.*, ancora, Corte costituzionale, sentenza 3 maggio 2013, n. 80, punto 4 del «Considerato in diritto»).

32.3. Con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempli un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato, codesta Corte ha affermato che:

i) per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango pri-



mario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata;

*ii)* risale alla sentenza n. 304 del 1986 della Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa sottordinato;

*iii)* anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»;

*iv)* quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza n. 85 del 2013 come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990) (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2014, n. 250, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del «Considerato in diritto»).

33. Ora, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza di codesta Corte, questo Consiglio nei pronunciati già intervenuti sul complesso contenzioso in esame (relativi ad annualità pregresse) ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l'incorporazione dei precetti nella fonte primaria):

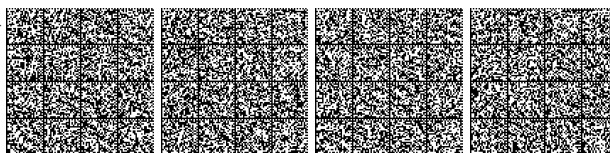
*i)* del rinvio contenuto nell'art. 1, comma 1034, della legge n. 205/2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l'obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, «applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146»;

*ii)* del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, n. 7881/2022).

34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della Sezione — che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate da codesta Corte costituzionale — emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 536/1990, n. 199/1993, n. 311/1993, n. 232/2006, n. 80/2023).

34.1. Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016 (sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento. Questa operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria. Ma (una volta scontato questo accertamento) il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'uni-



verso giuridico. Il tema sul quale si intende incentrare l'attenzione è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come osservato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio, rinviene una «base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5).

34.3. L'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso — con efficacia *erga omnes* — che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto erano stati adottati. Questo aspetto è chiaramente esplicitato dalle stesse sentenze nella Sezione nella parte in cui hanno impartito indicazioni sulla successiva attività dell'amministrazione. Disposto l'annullamento della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, le sentenze della Sezione hanno, infatti, chiarito come l'amministrazione avesse la possibilità - in sede di riesercizio del potere:

i) di rideterminare, in favore dei concorrenti già graduati, i contributi dovuti per l'anno di riferimento, destinando il 100% dello stanziamento annuale a tutti i graduati, liquidando il contributo a ciascuno di essi spettante in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata (senza, pertanto, l'applicazione dello scalino preferenziale annullato con la tale pronuncia e tenendo conto, invece, dei punteggi assegnati in sede amministrativa, in applicazione di criteri selettivi ritenuti legittimi dal Collegio), nonché regolando, all'esito (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie), i rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata;

ii) in alternativa, stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti da tale sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali), provvedendo, all'esito e sulla base della disciplina per come eventualmente riformulata, ad una rideterminazione dei contributi dovuti per l'anno di riferimento ai concorrenti classificati, con successiva regolazione (anche attraverso la compensazione delle rispettive posizioni creditorie) dei rapporti obbligatori nelle more instaurati con le parti private sulla base della disciplina *in parte qua* annullata.

34.4. In ultimo, non può omettersi di considerare — per il rilievo che verrà esposto *infra* — come l'accoglimento dell'azione proposta abbia comportato l'annullamento *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, in applicazione di una «regola fondamentale [...] affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto — come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Quarta sezione del Consiglio di Stato — non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità» (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755).

35. In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in questa disposizione aveva riportato integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, chiarendo che tale disposizione dovesse interpretarsi nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

36. L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte delle sentenze della Sezione.

36.1. Tale questione si snoda attraverso:

i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023;

ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

37. Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur



autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022; *cfr.*, inoltre, Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, punto 7.1 del «Considerato in diritto»). Infatti, tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880/2022 di questo Consiglio, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intime parte intime) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa da tale Consiglio.

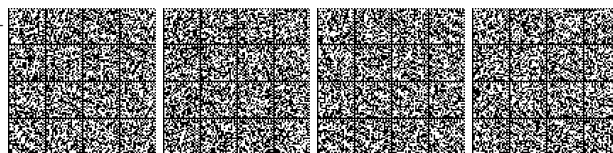
37.1. Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»), la giurisprudenza prevalente di codesta Corte fa discendere dalla natura interpretativa della disposizione un effetto chiaramente retroattivo della stessa (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale, n. 78/2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

37.2. Nel caso di specie, la portata retroattiva della disposizione emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore. La norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione (Cassazione civile, Sezioni unite, 11 luglio 2011, n. 15144; *cfr.*, inoltre, Cassazione civile, Sez. II, 10 maggio 2018, n. 11300; Id., Sezioni unite civili, 3 ottobre 2018, n. 24133; Id., Sezione lavoro, 13 gennaio 2020, n. 403; Id., Sezione lavoro, 14 febbraio 2021, n. 552; nella giurisprudenza amministrativa, *cfr.*: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; Id., Sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138; Id., Adunanza plenaria, 27 febbraio 2019, n. 4; Id., Sez. II, 22 febbraio 2019, n. 2266; Id., Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2266). Inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute «a decorrere dalla sua entrata in vigore» (corsivo del Collegio), intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2000; Id., sentenza n. 397 del 1994), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte costituzionale, sentenze n. 311 del 1995; n. 94 del 1995; n. 397 del 1994).

37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento — rilevante nel caso di specie — contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario. Va, infatti, considerato che l'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 (e, quindi, nell'incorporare tali precetti alla regola primaria contenuta in tale articolo, assegnandovi il relativo valore), non sembra essere avveduto dell'impossibilità di predicare questo effetto di incorporazione della norma regolamentare in quanto ormai eliminata dall'intervenuto annullamento giurisdizionale con effetto di giudicato e violazione di cosa giudicata.

37.5. In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.



37.6. La retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di «legificazione» che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze di questa Sezione. Se, infatti, l'effetto di annullamento consiste nell'eliminazione definitiva dell'atto, le previsioni ivi contenute (e, in particolare, quella di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017) non possono essere «riesumate», anche in considerazione della tecnica utilizzata dal legislatore che non è consistita nell'introdurre, con norma primaria, regole omologhe a quelle contenute nell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma nell'interpretare in via retroattiva una regola preesistente — conferendo — per il tramite del rinvio in essa contenuto valore primario a norme ormai caducate, e, quindi, insuscettibili di essere incorporate nel precetto normativo perché ormai non più esistenti.

Infatti, se è vero, come insegna, codesta Corte che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 del codice civile, la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (cfr., Cassazione civile, Sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare.

37.7. Tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (cfr., sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cassazione civile, Sezioni unite, 24 giugno 2005, n. 13294). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata *medio tempore* annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze della Sezione, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata.

38. La situazione sottoposta all'attenzione di codesta Corte ricorda — *mutatis mutandis* e per il profilo sopra indicato — la vicenda occorsa in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 225 del 2010 (c.d. decreto milleproroghe), nel corpo del quale era stato inserito il comma 50 all'art. 2 del decreto-legge in parola, dal seguente tenore: «Con effetto dal 16 dicembre 2010, viene meno l'efficacia abrogativa già disposta per le disposizioni di legge di cui alle voci 69844 (legge 13 marzo 1950, n. 114), 69920 (legge 2 aprile 1951, n. 302), 70139 (legge 11 aprile 1955, n. 379) e 70772 (legge 26 luglio 1965, n. 965), che si intendono soppresse nell'allegato 1 al decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212. Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». In sostanza, in quella occasione era stato parzialmente abrogato il decreto n. 212/2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente reputate *ex post* erroneamente inserite.

38.1. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, l'abrogazione pro futuro di quest'ultimo non avrebbe conseguito l'effetto voluto di mantenerle in vigore e, quindi, si era ricorso ad una norma retroattiva, disponendo che quell'abrogazione sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del decreto, cioè a partire dal 16 dicembre 2010. Una vicenda che la dottrina costituzionalistica aveva efficacemente sintetizzato osservando quanto segue: «poi ci sono state quattro leggi dichiarate esplicitamente abrogate e che in tale condizione hanno trascorso un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperare l'efficacia, *medio tempore* perduta. Per far questo però, è stato necessario accumunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare «ora per allora» la dinamica degli accadimenti, in un primo momento avveratisi e poi rimossi *ab origine*». La medesima dottrina aveva, quindi, notato come «ad essere — per dir così — abrogato [era stato] il fatto stesso della loro abrogazione e tutto si [era] risolve, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in un *tamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, risulti contrario al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione. Infatti, risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza, un intervento normativo che intende «legificare» con efficacia retroattiva norme regolamentari già oggetto di annullamento da parte del giudice amministrativo.



40. Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017), considerato che la sola *interpretatio utilis* sarebbe quella volta a considerare, in sostanza, il combinato disposto esaminato come radicalmente inidoneo a determinare la novazione della fonte stante l'intervenuto annullamento della stessa, e, di conseguenza, si risolverebbe in una *interpretatio abrogans* di tali previsioni, o, comunque, in un risultato interpretativo chiaramente contrario alla *ratio* su cui le stesse riposano. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte costituzionale 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cassazione 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, la sola interpretazione costituzionalmente orientata risulterebbe quella volta a considerare priva di effettualità il dato normativo esaminato. In ultimo, va considerato come una diversa interpretazione — che affermasse l'intervenuta reviviscenza del regolamento ad opera delle previsioni esaminate — si esporrebbe, comunque, ai vizi di legittimità costituzionale che saranno esposti nel successivo paragrafo, al quale, pertanto, si rinvia.

E.3. TERZA QUESTIONE: SULLA NON MANIFESTA INFONDEATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE RELATIVA ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 4-*bis* DEL DECRETO-LEGGE 25 LUGLIO 2018, N. 91, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN LEGGE 21 SETTEMBRE 2018, N. 108, E ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 13, COMMA 1-*bis*, INTRODOTTO DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2013, N. 191, IN FASE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2023, N. 145, IN RELAZIONE AGLI ARTICOLI 3, 24, 103, 111, COMMI 1 E 2, 113 DELLA COSTITUZIONE.

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo e per le ragioni che sono di seguito esposte.

42. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità della norma di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

43. Infatti, codesta Corte è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze numeri 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1981, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora «la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale»; v., inoltre, le sentenze numeri 376 del 1995 e 233 del 1988), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 78/2012).

44. Codesta Corte ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (*cf.* sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito — proprio per il tramite dell'interpretazione — valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017.

Interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati da codesta Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che, come spiegato, si fonda:

- i) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica;
- ii) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula.

45.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878/2022, n. 7880/2022, e n. 7881/2022, che — come spiegato nel precedente paragrafo — hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e pro futuro la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento. Interpretata nei termini



sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo — come si esporrà nel successivo paragrafo — eventuali ulteriori pronunce di annullamento di questo giudice). Questa situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di «legificazione» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

46. Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 della Costituzione), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022; sentenza n. 4/2024).

46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della Sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far «rivivere» le previsioni regolamentari già annullate da questo Consiglio. La criticità dell'intervento normativo risulta di particolare rilievo ove si consideri che ad essere inciso è un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, che, come tale, ha eliso, quindi, la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generalmente o singolarmente), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento, stante la portata pro futuro di tale annullamento. Non a caso questo Consiglio, nell'annullare il regolamento, ha fatto salvo il ri-esercizio del potere, ma, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

46.2. Nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con efficacia retroattiva) che ha semplicemente «rinnovato» le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l'operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l'impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime.

46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all'amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'amministrazione nell'emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo pro futuro (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l'accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, «nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)»; al contrario, l'intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati (e oggetto del presente giudizio) che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima.

47. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le previsioni indicate contrarie alle regole di cui agli articoli 3, 24, comma 1, 103, 111, commi 1 e 2, e 113 della Costituzione, sostanziosamente la regola in una illegittima reviviscenza retroattiva di regole secondarie già annullate con sentenze passate in giudicato. Né risulta possibile operare una interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo in esame. Infatti, la violazione del giudicato sarebbe «scongiurabile» solo ipotizzando la non retroattività dell'intervento legislativo, ma una simile interpretazione risulterebbe in contrasto con la *littera legis* che chiaramente legifica le previsioni regolamentari sin dalla data dell'entrata in vigore dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018. Per cui una simile interpretazione deve chiaramente escludersi. Inoltre, pur escludendo effetto retroattivo alla disposizione, la stessa avrebbe, comunque, incidenza sulle decisioni giudiziarie dei processi in corso (tra cui, ovviamente, quelli pendenti dinanzi al Collegio), profilandosi, pertanto, un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, nei termini che saranno esposti nel successivo paragrafo.

E.4. QUARTA QUESTIONE: SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE RELATIVA ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 4-bis DEL DECRETO-LEGGE 25 LUGLIO 2018, N. 91, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN LEGGE 21 SETTEMBRE 2018, N. 108, E ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 13, COMMA 1-bis, INTRODOTTO DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2013, N. 191, IN FASE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2023, N. 145, IN RELAZIONE AGLI ARTICOLI 3, 111, COMMA 1 E 2, 117, COMMA 1, IN RELAZIONE ALL'ART. 6 DELLA C.E.D.U.



48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso.

49. Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4/2024 di codesta Corte costituzionale che ha ricordato come «il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)».

49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi s.a.s. e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

49.2. Come chiarito da codesta Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (sentenza n. 145 del 2022).

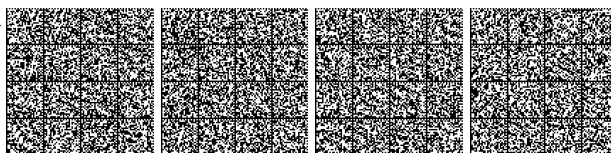
49.3. Sulla base di tale sinergia, codesta Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo — sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU — alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019).

49.4. Occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale «che — in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche — assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2024).

49.5. In primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019). Tali circostanze ricorrono nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti dinanzi a questo Consiglio è un'amministrazione dello Stato, e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy, e che tale intervento di interpretazione autentica è intervenuto, comunque, in relazione ad una norma primaria entrata in vigore cinque anni prima, e, inoltre, a poco più di un mese di distanza dall'udienza pubblica in cui questo Consiglio ha trattato le controversie. Inoltre, va chiarito che questo intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione.

49.6. Quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza di codesta Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica. Infatti, l'intervento normativo interviene dopo l'emanazione delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma che avevano escluso la legificazione del regolamento, e — come detto — poco prima della decisione di questo Consiglio, il quale si era già espresso nel senso di escludere l'intervenuta legificazione delle norme regolamentari.

49.7. Di questo aspetto ne era, del resto, consapevole lo stesso Governo. Come evidenziato dalle parti appellate nel corso dell'udienza pubblica, rispetto a tale emendamento il Governo, a mezzo del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze on.le Albano, ha espresso in assemblea la seguente posizione: «[p]er quanto riguarda l'emendamento 13.300, il Governo deve evidenziare che la proposta presenta profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti. Pertanto, su questo emendamento il Governo si rimette all'Assemblea». In sostanza, il Governo aveva già espresso valutazioni critiche dell'intervento sia in relazione al profilo in esame (incidenza sui contenziosi in corso), sia in relazione alle pregresse annualità.



49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64).

49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche codesta Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

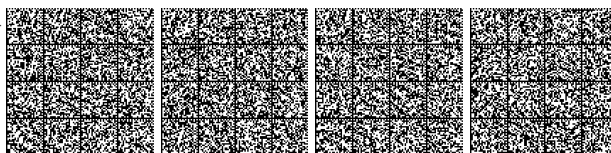
49.12. Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo che possa integrare quei motivi imperativi di interessi pubblico richiamati dalla giurisprudenza di codesta Corte. Né, invero, l'intervento poteva ritenersi giustificato dall'evitare di «approfittare» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, indebiti vantaggi, e neppure da esigenze come quelle considerati dalla sentenza della C.E.D.U. 20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64. La previsione risulta, quindi, non sorretta da tali ragioni e, inoltre, ha incontrato il parere contrario del relatore (pag. 38 del resoconto della seduta del 7 dicembre 2023) e della 5ª Commissione permanente del Senato (pag. 277 del resoconto), nonché la rimessione del Governo alla volontà del Parlamento ma con le criticità segnalate dal sottosegretario di Stato.

50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contratto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 della Costituzione. Le considerazioni sin qui esposte escludono che possa fornirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle regole esaminate, essendo palese l'ingerenza delle stesse nei giudizi in corso e la conseguente dimidiazione della tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti in primo grado (e appellate nel presente giudizio), in favore dell'amministrazione statale, parte del giudizio.

E.5. QUINTA QUESTIONE (FORMULATA IN VIA SUBORDINATA): SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE RELATIVA ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 4-*bis* DEL DECRETO-LEGGE 25 LUGLIO 2018, N. 91, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN LEGGE 21 SETTEMBRE 2018, N. 108, E ALLA PREVISIONE DI CUI ALL'ART. 13, COMMA 1-*bis*, INTRODOTTI DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2013, N. 191, IN FASE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2023, N. 145, IN RELAZIONE AGLI ARTICOLI 2, 3, 21, 41 DELLA COSTITUZIONE, 117, COMMA 1, DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AGLI ARTICOLI 10 E 14 DELLE C.E.D.U.

51. Il Collegio sottopone a codesta Corte un'ultima questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni indicate nel titolo del paragrafo per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U. A parere del Collegio sussistono, difatti, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, già oggetto di annullamento nella pregressa veste regolamentare, di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, in relazione ai principi di cui agli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in contrasto con i vincoli costituzionali, dettati al legislatore ordinario, diretti ad impedire la formazione di posizioni dominanti ed a favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo giudice amministrativo sulle disposizioni del regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente



questione postula la rieiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la presente questione è in rapporto di cumulo condizionato in senso proprio con il primo ordine di questioni, e si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di rieiezione di tutte le quattro precedenti questioni.

51.2. La possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale proprio delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativo e — pertanto — ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

52. Venendo al merito della questione si osserva che, come spiegato in precedenza, il c.d. «scalino preferenziale» comporta una netta differenziazione tra le emittenti prime cento classificate e quelle classificate dalla posizione centunesima in avanti. Alla prima categoria di operatori è riservata la quasi totalità della contribuzione pubblica (il 95% dello stanziamento annuale disponibile, oltre che eventuali residui); alla seconda categoria una quota contributiva estremamente ridotta, pari al 5%.

52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina. In proposito, è stato affermato che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cf.* sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). Allo stesso modo la C.E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, la C.E.D.U. ha osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma «bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato», sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, «l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

52.3. Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (*cf.* sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

52.4. In concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.*: sentenza 25 luglio 2019 n. 206), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

52.5. In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico.

52.7. Anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (*cf.* ad es. ordinanze n. 61 del 2008 e n. 69 del 2009 in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».



52.8. In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

53. Il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare:

i) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015);

ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), intesa (*cf.* sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017);

iii) in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi (*cf.* Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69);

iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cf.* Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

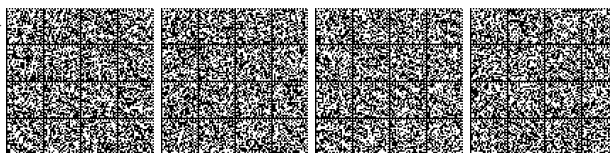
54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione — riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 della Costituzione — qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (*cf.* Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206).

55. Il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (*cf.* art. 51, decreto legislativo n. 208/2021 e Corte costituzionale, 27 gennaio 2006, n. 25, che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte costituzionale, 15 novembre 1988, n. 1030 rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione).

55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'avv. generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di giustizia, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

55.2. Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discusso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) — da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*cf.* sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826 in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) — quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (*cf.* sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (*cf.* in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312).

55.3. In particolare, «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata — perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei» (Corte costituzionale 14 luglio 1988, n. 826).



55.4. Si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

55.5. Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte costituzionale, 14 luglio 1988, n. 826, ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese).

55.6. È vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (*cf.*: sentenza n. 206 del 2019) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività.

55.7. In proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legificazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale.

58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infra-regionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o *sub* regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017). In secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi previsti sono idonei ad attribuire una *chance* di utile collocamento in graduatoria — nelle prime cento posizioni — maggiore per gli operatori esercenti nelle regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi.

Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lettera *a*) e *b*), decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017]. È lo stesso regolamento — ora «legificato» anche *in parte qua* — che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni» [art. 4, comma 1, lettera *a*)], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a quattordici (di cui almeno quattro giornalisti), undici (di cui almeno tre giornalisti) e otto (di cui almeno due giornalisti).

58.2. Avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale — tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente —, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicitarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti).

58.3. Ciò rilevato, si osserva che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), del regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati — per i quali



è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa — una maggiore *chance* di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria. Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

58.4. Gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti.

58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei — in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo — ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che — come osservato — impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva.

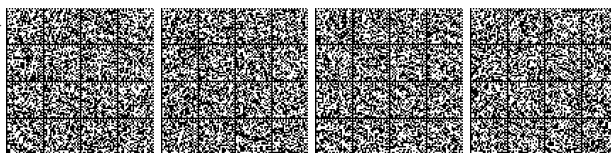
58.6. Non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 della Consulta, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni *ex art.* 117, comma 3, della Costituzione.

58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi.

59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex art.* 3 della Costituzione, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale.

59.1. Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli articoli 3 e 21 della Costituzione. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati).

59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005 n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 della Costituzione), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale.



59.3. In tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa.

59.4. Tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892 — redatta ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990 — in cui si è rilevato: «in questa prospettiva presenta criticità sotto il profilo concorrenziale la previsione secondo cui il 95% delle risorse disponibili è assegnato alle prime cento emittenti televisive in graduatoria, mentre il restante 5% è ripartito tra quelle che si collocano dal centunesimo posto in poi. Tale previsione, infatti, è suscettibile di determinare una sperequazione nella distribuzione delle risorse tra emittenti che, posizionandosi nella medesima zona della graduatoria (intorno alla centesima posizione), devono ritenersi caratterizzate da livelli di efficienza confrontabili. In particolare, ciò potrebbe avere implicazioni distorsive della concorrenza nella misura in cui due o più delle emittenti sulle quali impatta la discontinuità introdotta dalla specificazione appena richiamata si trovano a operare nel medesimo ambito locale». Invero, non si fa questione di circostanze meramente ipotetiche, suscettibili di essere scrutinate solo ove dovessero in concreto verificarsi, ma dell'irragionevolezza della previsione normativa astratta, suscettibile di determinare una distorsione della concorrenza.

59.5. La previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

60. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, per violazione degli articoli 2, 3, 21 e 41 della Costituzione, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli articoli 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

#### F. STATUZIONI FINALI.

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

62. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

63. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta):*

*i) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 24, 77, 103, 111, commi 1 e 2, della Costituzione, 113, e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché, in subordine, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per violazione degli articoli 2, 3, 21, 41, della Costituzione, e dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*



ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

*Giancarlo Montedoro, Presidente;*

*Oreste Mario Caputo, consigliere;*

*Davide Ponte, consigliere;*

*Lorenzo Cordi', consigliere;*

*Thomas Mathà, consigliere, estensore*

*Il Presidente: MONTEDORO*

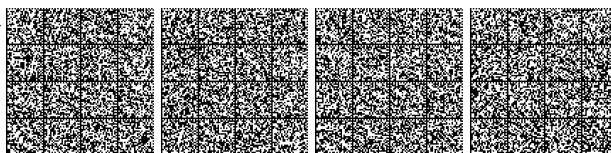
*L'estensore: MATHÀ*

24C00104

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-021) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



**GAZZETTA UFFICIALE**  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

|               |                                                                                                                                                                                                                               |                                             |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| <b>Tipo A</b> | <u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u><br>(di cui spese di spedizione € 257,04)*<br>(di cui spese di spedizione € 128,52)*                                               | - annuale € 438,00<br>- semestrale € 239,00 |
| <b>Tipo B</b> | <u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u><br>(di cui spese di spedizione € 19,29)*<br>(di cui spese di spedizione € 9,64)*                   | - annuale € 68,00<br>- semestrale € 43,00   |
| <b>Tipo C</b> | <u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u><br>(di cui spese di spedizione € 41,27)*<br>(di cui spese di spedizione € 20,63)*                                                       | - annuale € 168,00<br>- semestrale € 91,00  |
| <b>Tipo D</b> | <u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u><br>(di cui spese di spedizione € 15,31)*<br>(di cui spese di spedizione € 7,65)*                                        | - annuale € 65,00<br>- semestrale € 40,00   |
| <b>Tipo E</b> | <u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u><br>(di cui spese di spedizione € 50,02)*<br>(di cui spese di spedizione € 25,01)*  | - annuale € 167,00<br>- semestrale € 90,00  |
| <b>Tipo F</b> | <u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u><br>(di cui spese di spedizione € 383,93)*<br>(di cui spese di spedizione € 191,46)* | - annuale € 819,00<br>- semestrale € 431,00 |

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI** (oltre le spese di spedizione)

|                                                                  |        |
|------------------------------------------------------------------|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale                                | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione     | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico         | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

|                                       |                      |
|---------------------------------------|----------------------|
| (di cui spese di spedizione € 40,05)* | - annuale € 86,72    |
| (di cui spese di spedizione € 20,95)* | - semestrale € 55,46 |

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica [editoria@ipzs.it](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

|                                                              |          |
|--------------------------------------------------------------|----------|
| Abbonamento annuo                                            | € 190,00 |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5% | € 180,50 |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione)               | € 18,00  |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

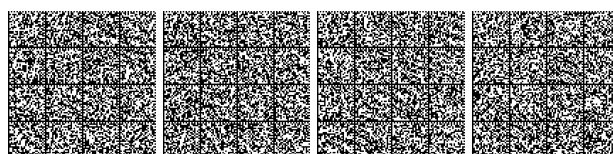
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**  
**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 18,00

