

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 22

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 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. 93. Sentenza 5 marzo - 23 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Decisione sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto - Incompatibilità del giudice persona fisica che, nel rigettare la richiesta di decreto penale di condanna, abbia già espresso il convincimento sulla sussistenza della causa di esclusione della punibilità indicata - Omessa previsione - Violazione dei principi della terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.....

Pag. 1

N. 94. Sentenza 21 febbraio - 24 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Locazioni di breve periodo - Fissazione della durata massima non superiore a centottanta giorni per unità immobiliari con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile ed eccedenza dalle competenze statutarie in materia di urbanistica e turismo - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11, art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, primo comma, lettere g) e q).....

Pag. 6

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

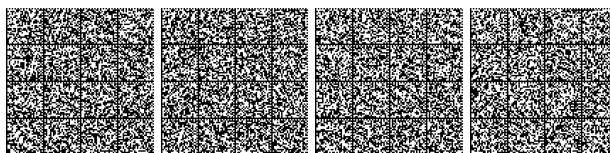
N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione Calabria – Prevista promozione, al fine di offrire un servizio di supporto, e in attesa del riconoscimento della fibromialgia e della elettrosensibilità a livello nazionale, dell'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di *screening* – Promozione dell'istituzione a livello ospedaliero e territoriale di ambulatori multidisciplinari dedicati unicamente alle patologie in cui è prevista la collaborazione di figure specialistiche, per il trattamento e la gestione degli esiti delle malattie.

Sanità pubblica - Volontariato – Terzo settore – Norme della Regione Calabria – Previsione che i medesimi ambulatori multidisciplinari possono essere coadiuvati da sportelli delle associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità sul territorio regionale, le quali, con proprio personale volontario, possono fornire supporto e contribuire a dare conforto al paziente affetto da tali patologie - Riconoscimento delle associazioni e delle attività di volontariato per i pazienti affetti da fibromialgia e da elettrosensibilità – Presentazione biennale da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale di una relazione che documenta, tra l'altro, le attività di informazione e formative nonché le campagne di sensibilizzazione promosse dalle associazioni sul territorio regionale.



- Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), artt. 1, commi 1 e 2; 1, comma 3; 3, comma 1; 7, comma 1, lettera c)...
- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione Calabria - Modifica alla legge regionale n. 2 del 2016 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria) – Clausola valutativa – Previsione che la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività contenente, tra l'altro, gli interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera.**
- Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9 (“Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria”), art. 5, nella parte in cui introduce l’art. 3-ter, lettera b), della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria).....
- Pag. 13
- Pag. 17
- N. 87. 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. 21
- N. 88. Ordinanza del Consiglio di Stato del 7 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. 47

N. 89. Ordinanza del Consiglio di Stato del 7 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. 72

N. 90. Ordinanza del Consiglio di Stato dell’8 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. 98

N. 91. Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 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. 124

N. 92. Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 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. 151

N. 93. Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 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. 178

N. 94. Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 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. 204

N. 95. Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 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. 231

N. 96. Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 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. 258

N. 97. Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 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. 286





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 93

Sentenza 5 marzo - 23 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Decisione sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto - Incompatibilità del giudice persona fisica che, nel rigettare la richiesta di decreto penale di condanna, abbia già espresso il convincimento sulla sussistenza della causa di esclusione della punibilità indicata - Omessa previsione - Violazione dei principi della terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

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

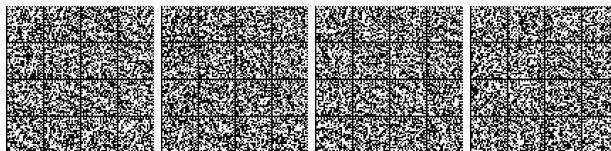
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento penale a carico di G. S., con ordinanza del 3 luglio 2023, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 5 marzo 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 5 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 luglio 2023, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 2023, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del GIP a partecipare al giudizio di



opposizione alla richiesta di archiviazione «di cui all'art. 410 cod. proc. pen.» dopo che, nel rigettare una richiesta di emissione di decreto penale di condanna, si sia espresso in merito alla sussistenza di una causa di non punibilità, per contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- L'ordinanza di rimessione premette che il giudice aveva respinto la richiesta di emissione di decreto penale di condanna, avanzata dal pubblico ministero, con riguardo al reato di cui all'art. 612, secondo comma, del codice penale, e gli aveva restituito gli atti, ritenendo sussistente la causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen. (Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto). Il provvedimento indicava le specifiche ragioni per cui il fatto era espressivo di «un grado di offensività particolarmente tenue»: sarebbe stato commesso per l'ira determinata da un sinistro stradale, non avrebbe prodotto danni gravi e non costituirebbe una condotta abituale dell'indagato.

Il pubblico ministero, facendo propria la prospettazione del GIP, chiedeva l'archiviazione per la particolare tenuità del fatto, ex art. 131-bis cod. pen., procedendo alle notifiche di rito all'indagato e alla persona offesa.

Quest'ultima proponeva, nei termini di legge, l'opposizione all'archiviazione, rilevando l'allarmante propensione a delinquere dell'indagato e la consistenza dei danni morali arrecati; chiedeva, così, che si disponesse l'imputazione coatta o si svolgessero ulteriori indagini, in specie ascoltando le informazioni in possesso del figlio della vittima del reato.

Veniva fissata la camera di consiglio, e il difensore della persona offesa eccepiva l'incompatibilità dello stesso GIP persona fisica a decidere sull'opposizione all'archiviazione, poiché quest'ultimo avrebbe già espresso le proprie valutazioni sull'illecito commesso.

Il GIP chiedeva, dunque, di potersi astenere, ma il presidente del Tribunale respingeva tale richiesta, osservando che l'incompatibilità a decidere il giudizio di opposizione «non sussiste neppure nei casi di declaratoria di nullità del decreto di archiviazione».

1.2.- Lo stesso GIP, a questo punto, ha ritenuto di sollevare le presenti questioni di legittimità costituzionale, rilevando, anzitutto, che il «deficit di terzietà del giudice» il quale, pur essendosi espresso sull'esistenza di una causa di non punibilità in sede di rigetto della richiesta di decreto penale di condanna, debba poi decidere sull'opposizione, non potrebbe essere superato in via interpretativa, in assenza di apposita previsione normativa.

In circostanze come quelle verificatesi nel procedimento *a quo* - si afferma - il giudizio di opposizione potrebbe essere condizionato dalla «forza della prevenzione», avendo lo stesso magistrato già compiuto valutazioni sulla medesima res iudicanda; la terzietà del giudice sarebbe, tuttavia, condizione imposta dall'art. 111, secondo comma, Cost., nonché dall'art. 117, primo comma, Cost., che rende efficace nell'ordinamento italiano i precetti dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, secondo cui «[o]gni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale e costituito per legge, che decide sia in ordine alla controversia sui suoi diritti e obblighi di natura civile, sia sul fondamento di ogni accusa in materia penale derivata contro di lei».

Il giudice rimettente rileva che i due momenti nei quali è chiamato a pronunciarsi non apparterrebbero alla stessa «fase del procedimento» - circostanza, questa, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, escluderebbe l'esistenza dell'incompatibilità - poiché la restituzione degli atti al pubblico ministero, a seguito del rigetto della richiesta di decreto penale, avrebbe determinato la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari (è citata la sentenza di questa Corte n. 16 del 2022). Osserva, inoltre, che la persona offesa, pur essendo parte eventuale del processo, avrebbe un legittimo interesse all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, da parte di un giudice imparziale, non influenzato dalle proprie precedenti determinazioni.

Questa Corte avrebbe già affermato che, nel procedimento per decreto, il controllo del GIP attiene non solo ai presupposti di rito, ma anche alla sussistenza del fatto e della responsabilità dell'indagato; alla richiesta di decreto penale potrebbe, peraltro, fare seguito una sentenza di proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen. (sono citate le sentenze di questa Corte n. 502 del 1991 e n. 346 del 1997).

L'omessa previsione dell'incompatibilità del GIP che, nel rigettare la richiesta di decreto penale di condanna, abbia espresso un convincimento in merito alla sussistenza di una causa di non punibilità e sia successivamente chiamato a decidere sull'opposizione della persona offesa, in definitiva, violerebbe gli artt. 3, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

1.3.- Ad avviso del giudice *a quo*, la rilevanza delle questioni sarebbe lampante: egli dovrebbe procedere alla trattazione dell'opposizione all'archiviazione, pur avendo espresso il proprio convincimento sulla res iudicanda.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 119 del 2023), il GIP del Tribunale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., chiedendo a questa Corte di riconoscere una nuova ipotesi di incompatibilità del giudice penale che, in diversa e precedente fase del medesimo procedimento, si sia già espresso nel merito della res iudicanda. Ritiene il rimettente che la disposizione censurata violi gli artt. 3, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a decidere sull'opposizione all'archiviazione del giudice per le indagini preliminari che, nel rigettare una richiesta di emissione di decreto penale di condanna, abbia espresso il convincimento che sussista una causa di esclusione della punibilità: nella specie, la particolare tenuità del fatto.

Nel provvedimento di restituzione degli atti al pubblico ministero, il GIP ha osservato che il fatto criminoso sottoposto al suo esame esprimeva «un grado di offensività particolarmente tenue», perché sarebbe stato commesso per l'ira determinata dal sinistro stradale, non avrebbe prodotto danni gravi e non rappresenterebbe una condotta abituale dell'indagato. Facendo proprie le argomentazioni del GIP, il pubblico ministero ha chiesto l'archiviazione per la particolare tenuità del fatto (art. 131-bis cod. pen.), e proceduto alle notifiche di rito all'indagato e alla persona offesa.

Quest'ultima ha proposto opposizione all'archiviazione, ritenendo esistente la propensione a delinquere da parte dell'indagato e consistenti i danni morali cagionati dalla sua condotta. A questo punto, lo stesso GIP ha sollevato le presenti questioni di legittimità costituzionale, deducendo il «deficit di terzietà», e denunciando di sentirsi «prevenuto» nell'esame degli elementi probatori del reato che ha già ritenuto sussistente, ma non punibile. La neutralità del giudice sarebbe condizione richiesta dall'art. 111, secondo comma, Cost., nonché dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai precetti dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU; non sarebbe, inoltre, possibile superare il problema in via interpretativa, in assenza di apposita previsione normativa che riconosca, in questi casi, l'incompatibilità del giudice.

2.- Va, anzitutto, circoscritto l'oggetto del presente scrutinio, rispetto all'ampio petitum formulato, in chiusura, dall'ordinanza di remissione. Il giudice *a quo* chiede di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del GIP a partecipare al giudizio di opposizione alla richiesta di archiviazione «di cui all'art. 410 cod. proc. pen.», dopo che, nel rigettare una richiesta di emissione di decreto penale di condanna, si sia espresso in merito alla sussistenza di una causa di non punibilità. È, tuttavia, evidente che l'unica fattispecie rilevante nel giudizio principale è la situazione del giudice che abbia ritenuto il fatto commesso non punibile per la sua particolare tenuità e che si trovi, poi, a dover nuovamente pronunciare sulla sussistenza della particolare tenuità dello stesso fatto.

Dalle motivazioni dell'ordinanza di remissione si evince che le doglianze s'attagliano esattamente alle circostanze verificatesi nel procedimento *a quo*.

Il giudice rimettente denuncia, infatti, di essere condizionato dalla «forza della prevenzione» in ragione delle specifiche valutazioni che ha compiuto sulla tenuità del fatto: nel decidere di rigettare la richiesta di decreto penale, avrebbe già esaminato compiutamente l'offensività della condotta e la propensione a delinquere dell'indagato. Dà, peraltro, conto che il pubblico ministero, nel chiedere l'archiviazione, ha dato avviso all'indagato e alla persona offesa, al fine di consentir loro di proporre opposizione, secondo quanto prevede la specifica disciplina dell'archiviazione per particolare tenuità del fatto, dettata dall'art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen.

L'interpretazione del petitum, alla luce della motivazione complessiva dell'atto introduttivo, consente, dunque, di circoscriverlo «onde garantirne l'aderenza alla fattispecie soggettiva del giudizio *a quo*» (*ex multis*, sentenza n. 267 del 2020).

Il tema del decidere si limita, così, allo scrutinio della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare all'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto del giudice che abbia già espresso il proprio convincimento in ordine alla sussistenza della suddetta causa di esclusione della punibilità.

3.- Le questioni riferite agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. devono dichiararsi inammissibili, per carenza assoluta di motivazione delle censure.

4.- La questione promossa in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost. è, invece, fondata.

4.1.- Come questa Corte ha più volte affermato, la disciplina sull'incompatibilità del giudice trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice - presidiati dagli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in riferimento ai quali le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili -, mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla «forza della prevenzione», cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante



da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda. È necessario «che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto “terzo”, scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi» (sentenza n. 172 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022 e precedenti ivi citati).

4.2.- Il censurato art. 34, comma 2, cod. proc. pen. disciplina la “incompatibilità orizzontale”, attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede. Tale disposizione è costruita secondo la tecnica della casistica tassativa: «[n]on può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull’impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere». Essa è stata colpita, nel corso del tempo, da declaratorie di illegittimità costituzionale di tipo additivo, che hanno esteso l’operatività dell’istituto anche a ipotesi non espressamente contemplate.

4.3.- Nelle più recenti pronunce in materia, questa Corte ha indicato, per punti, quali siano le condizioni al ricorrere delle quali si possa configurare l’incompatibilità del giudice. Ha difatti affermato che, per ritenersi sussistente l’incompatibilità endoprocessuale del giudice, devono concorrere le seguenti condizioni: *a)* le preesistenti valutazioni cadano sulla medesima res iudicanda; *b)* il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione (e non abbia avuto semplice conoscenza) di atti anteriormente compiuti, strumentale all’assunzione di una decisione; *c)* quest’ultima abbia natura non “formale”, ma “di contenuto”, ovvero comporti valutazioni sul merito dell’ipotesi di accusa; *d)* la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento (sentenze n. 172 e n. 91 del 2023 e n. 64 del 2022).

4.3.1.- Ove s’afferma che il giudice non possa esprimersi più volte sulla medesima res iudicanda, deve intendersi per “giudizio” ogni processo che, in base a un esame delle prove, pervenga a una decisione di merito: il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato, l’applicazione della pena su richiesta delle parti, l’udienza preliminare e talora l’incidente di esecuzione, nonché il decreto penale di condanna (da ultimo, sentenza n. 16 del 2022).

All’interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva - va, in ogni caso, preservata l’esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenza n. 64 del 2022 e precedenti ivi citati).

5.- Volgendo a esaminare le valutazioni che il GIP rimettente è stato (ed è) chiamato a effettuare nel caso odierno, si deve richiamare il dettato dell’art. 131-*bis* cod. pen., secondo cui il reato non è punibile quando, per le modalità della condotta e per l’esiguità del danno o del pericolo, e «anche in considerazione della condotta susseguente al reato, l’offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale»; lo stesso articolo esclude che la disciplina in parola possa applicarsi ove si proceda per taluni delitti (elencati al terzo comma) o al ricorrere di determinate circostanze (indicate al secondo comma).

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, il giudizio sulla particolare tenuità del fatto richiede una valutazione complessa e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, che tenga conto, ai sensi dell’art. 133, primo comma, cod. pen., delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile e dell’entità del danno o del pericolo (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-6 aprile 2016, n. 13681). Oggetto di accertamento è, in effetti, la commissione del reato - che, per essere ritenuto di “particolare tenuità”, deve, com’è logico, ricorrere -; reato che si può decidere, tuttavia, di non punire poiché ha causato danni o pericoli non gravi. La Corte di legittimità qualifica, perciò, il fatto particolarmente lieve ai sensi dell’art. 131-*bis* cod. pen. come un fatto in ogni modo tipico, antigiuridico e colpevole (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 gennaio-12 maggio 2022, n. 18891). Questa Corte ha già avuto occasione di richiamare tali affermazioni, stabilendo, peraltro, che al giudice penale, che intenda prosciogliere per la particolare tenuità del fatto, deve riconoscersi la possibilità di pronunciarsi anche sulla domanda di risarcimento del danno (sentenza n. 173 del 2022).

5.1.- La decisione che riconosce la particolare tenuità del fatto può trovare ingresso lungo l’intero arco del procedimento: all’esito delle indagini preliminari, nella fase predibattimentale, o a seguito del dibattimento.

In particolare, l’art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. stabilisce che, «[s]e l’archiviazione è richiesta per particolare tenuità del fatto, il pubblico ministero deve darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, precisando che, nel termine di dieci giorni, possono prendere visione degli atti e presentare opposizione in cui indicare, a pena di inammissibilità, le ragioni del dissenso rispetto alla richiesta. Il giudice, se l’opposizione non è inammissibile, procede ai sensi dell’articolo 409, comma 2, e, dopo avere sentito le parti, se accoglie la richiesta, provvede con ordinanza. In mancanza di opposizione, o quando questa è inammissibile, il giudice procede senza formalità e, se accoglie la richiesta di archiviazione, pronuncia decreto motivato. Nei casi in cui non accoglie la richiesta il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero, eventualmente provvedendo ai sensi dell’articolo 409, commi 4 e 5».



Sull'assunto che l'archiviazione per particolare tenuità del fatto possa avere effetti potenzialmente pregiudizievoli, sia per gli interessi della persona offesa, sia per l'interesse dell'indagato - che potrebbe mirare a ottenere l'archiviazione per causa più favorevole -, la legge ha inteso assicurare un pieno contraddittorio su questo possibile esito, che deve, per l'appunto, essere preannunciato in termini espliciti dal pubblico ministero (in tal senso, già Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 7 luglio-5 settembre 2016, n. 36857). Riconosciuti i tratti caratteristici di tale sequenza processuale, questa Corte ha, dunque, recentemente affermato che «una pronuncia di non punibilità ex art. 131-*bis* cod. pen., in qualunque fase procedimentale o processuale sia collocata, presuppone logicamente la valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato» (sentenza n. 116 del 2023).

6.- Nel caso in esame, risulta sussistente ogni condizione richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte affinché si configuri l'incompatibilità del giudice.

6.1.- È stata, infatti, assunta una prima decisione - cosiddetta "pregiudicante" - nell'ambito della quale, valutando le prove, il giudice ha respinto la richiesta di decreto penale di condanna, convincendosi che il fatto non fosse punibile, ex art. 131-*bis* cod. pen., per la sua particolare tenuità. Si deve ricordare che, nel procedimento per decreto, al momento di valutare la richiesta del pubblico ministero, il giudice effettua un esame completo dell'accusa, sotto i profili oggettivo e soggettivo; perciò, questa Corte ne ha affermato la natura di vero e proprio giudizio: il controllo demandato al GIP attiene, infatti, «non solo ai presupposti del rito, ma anche al merito dell'ipotesi accusatoria, postulando una verifica del fatto storico e della responsabilità dell'imputato» (sentenza n. 16 del 2022; così pure sentenza n. 346 del 1997).

6.2.- Poi, con la restituzione degli atti al pubblico ministero, s'è determinata la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari, ricorrendo, così, la condizione della diversità della fase processuale (sentenze n. 16 del 2022 e n. 18 del 2017).

6.3.- Va, in ultimo, verificato se la sede decisoria che il rimettente assume "pregiudicata" dalla formazione del precedente convincimento sia qualificabile anch'essa come giudizio sulla responsabilità penale dell'imputato. Nel caso dell'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, la risposta è positiva.

Sebbene, infatti, nelle tradizionali dinamiche dell'inazione, le decisioni del giudice abbiano natura sommaria e interlocutoria, connotando l'archiviazione come un procedimento dalla struttura agile, il provvedimento motivato dalla particolare tenuità del fatto è preceduto da compiute valutazioni sulla responsabilità penale dell'indagato e, di conseguenza, l'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto possiede i caratteri di un giudizio che investe il merito dell'imputazione.

Ciò risulta in modo chiaro da quanto già osservato *supra* (punto 5.1.) sull'oggetto dell'accertamento richiesto al GIP e sulle garanzie del contraddittorio previste dall'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

Perfettamente in linea con questi rilievi, la Corte di cassazione ha affermato che l'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto emessa, ex art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., a seguito di opposizione dell'indagato, è impugnabile con ricorso per cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 31 maggio-31 agosto 2023, n. 36468). Tale pronuncia, pur non avendo forma di sentenza, ha all'evidenza carattere decisorio e capacità di incidere, in via definitiva, su situazioni di diritto soggettivo; non essendo previsto altro mezzo d'impugnazione, è stata, dunque, riconosciuta la possibilità di ricorrere per cassazione per il vaglio sulla riforma di tale decisione.

Va, inoltre, osservato che - proprio perché l'archiviazione ex art. 131-*bis* cod. pen. implica l'accertamento della commissione del reato - la Corte di legittimità ha stabilito che il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto debba essere iscritto nel casellario giudiziale, producendo così effetti diretti nella sfera soggettiva della persona indagata (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 maggio-24 settembre 2019, n. 38954): ai fini della valutazione della non abitudine del comportamento (elemento, questo, che deve sussistere affinché si possa dichiarare la particolare tenuità del fatto), è infatti necessario che vi sia "memoria" di altri eventuali reati commessi dal medesimo autore, già ritenuti non punibili ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen.

Per tutte queste ragioni, si deve ritenere che, trovandosi il giudice due volte a valutare lo stesso fatto criminoso, dapprima in sede di esame della richiesta di decreto penale di condanna e successivamente in sede di opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, possa essere condizionato dalla decisione assunta in precedenza, in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., per il quale il processo si deve svolgere dinanzi a un giudice terzo e imparziale.

L'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a decidere sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto del giudice persona fisica che, nel rigettare la richiesta di decreto penale di condanna, abbia già espresso il proprio convincimento in ordine alla sussistenza della suddetta causa di esclusione della punibilità.

7.- Rimane assorbito l'esame dell'ulteriore censura riferita alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità, a decidere sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, del giudice persona fisica che abbia rigettato la richiesta di decreto penale di condanna, ritenendo sussistere la suddetta causa di esclusione della punibilità;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240093

N. 94

Sentenza 21 febbraio - 24 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Locazioni di breve periodo - Fissazione della durata massima non superiore a centottanta giorni per unità immobiliari con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile ed eccedenza dalle competenze statutarie in materia di urbanistica e turismo - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11, art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, primo comma, lettere g) e q).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

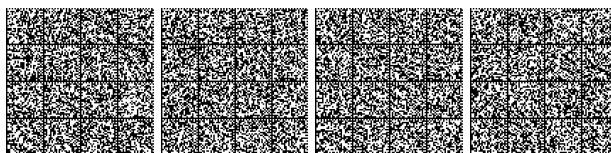
Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2 ottobre 2023, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2023, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2023.



Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udita nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
uditi l'avvocato dello Stato Roberta Guizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 5 ottobre 2023 (reg. ric. n. 30 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4, comma 1, lettera *f*), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione e all'art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

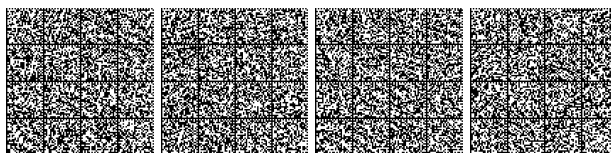
1.1.- Il ricorrente premette che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di urbanistica e turismo (riconosciuta dall'art. 2, primo comma, lettere *g* e *q*, dello statuto speciale), con la legge reg. Valle D'Aosta n. 11 del 2023 ha disciplinato gli adempimenti amministrativi relativi alle locazioni per finalità turistiche. In particolare, al fine di consentire la verifica della corretta applicazione dell'imposta di soggiorno e di assicurare l'effettivo svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo, ha stabilito l'obbligo - in capo al locatore - di rendere una dichiarazione sostitutiva, attestante - tra l'altro - i periodi di esercizio dell'attività di locazione turistica.

La difesa statale precisa che la dichiarazione relativa alla durata dell'attività locativa - e la conseguente fissazione, compiuta dall'impugnato art. 4, comma 1, lettera *f*), ultimo periodo, in centottanta giorni annui della complessiva durata massima di tale attività - è richiesta, però, solo nel caso di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), della medesima legge regionale: vale a dire quando la locazione abbia a oggetto camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale, ai sensi della legge urbanistica regionale (legge della Regione Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11, recante «Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta»).

La richiamata previsione, ad avviso del Governo, con il predeterminare il periodo massimo annuo di esercizio dell'attività locativa, realizzerebbe un'indebita compressione delle facoltà proprietarie e quindi dell'autonomia privata, così esorbitando dalle competenze legislative regionali primarie in materia di urbanistica e turismo, attribuite alla Regione dallo statuto speciale.

La disciplina dei contratti di locazione turistica, come quella di tutti i contratti, sarebbe, infatti, da ricondursi alla materia dell'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Quest'ultimo, peraltro, l'avrebbe in effetti esercitata: dapprima escludendo che a tali contratti si applichino alcune disposizioni relative alle locazioni di immobili adibiti ad uso abitativo (di cui alla legge 9 dicembre 1998, n. 431, recante «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo»), in quanto non coerenti con la specifica funzione economico-sociale dei medesimi; poi rinviando alle «disposizioni del codice civile in tema di locazione» mediante l'art. 53 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio).

Né tale conclusione potrebbe essere contraddetta dalla circostanza che la disposizione, ora impugnata *in parte qua*, andrebbe a introdurre meri adempimenti amministrativi funzionali all'attività di vigilanza e controllo sulle locazioni turistiche, come riconosciuto nella sentenza n. 84 del 2019 di questa Corte: adempimenti che, come tali, dovrebbero ricondursi alla competenza legislativa regionale primaria in materia di turismo. Anche alla luce di quanto affermato dalla appena richiamata sentenza, la difesa statale ritiene che, nel caso della disposizione valdostana ora impugnata, la predeterminazione del periodo massimo di locazione nulla abbia a che vedere con un adempimento amministrativo analogo a quello allora oggetto di scrutinio, necessario per l'identificazione della locazione a fini turistici ed esterno al contratto, ma, all'opposto, investa la regolamentazione stessa della locazione, incidendo quindi sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale riservata alla uniforme disciplina privatistica.



2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si è costituita in giudizio e ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile e comunque non fondato.

2.1.- In primo luogo, la difesa regionale ritiene la questione inammissibile per genericità delle censure, in quanto non sarebbe stata fornita un'adeguata motivazione a sostegno del preteso travalicamento delle competenze assegnate alla Regione dallo statuto speciale in materia di urbanistica e di turismo.

Il ricorso sarebbe, poi, inammissibile anche sotto un altro profilo e cioè per errata o comunque incompleta individuazione delle norme ritenute lesive del riparto costituzionale delle competenze. Secondo la difesa regionale, infatti, la lesione paventata dal Governo discenderebbe anzitutto dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, non impugnato, là dove sono posti limiti alla locazione turistica degli immobili con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale, che può riguardare solo «camere arredate» e a condizione che l'utilizzo dell'immobile ad abitazione principale o permanente risulti «prevalente». Di tale previsione la disposizione regionale impugnata - e cioè l'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo - costituirebbe mera attuazione, individuando in centottanta giorni all'anno il periodo massimo di destinazione delle camere arredate a locazione turistica compatibile con la destinazione ad abitazione principale dell'immobile.

Dall'indicata ragione di inammissibilità ne discenderebbe un'altra, inerente al difetto di interesse a ricorrere avverso il citato art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023. La difesa regionale osserva, a tal proposito, che, quand'anche la questione promossa dal Governo venisse accolta, in ogni caso permanerebbe il vincolo di utilizzo prevalente dell'immobile al fine di abitazione principale di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), della medesima legge regionale: vincolo al quale sarebbe subordinata la stessa possibilità di considerare l'immobile destinato ad abitazione permanente o principale come alloggio a uso turistico. Con la conseguenza che, anche nel caso in cui la disposizione impugnata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, l'interprete potrebbe utilizzare un criterio analogo, se non identico, a quello da essa previsto.

2.2.- Quanto al merito, la difesa regionale ritiene che il ricorso muova da un erroneo presupposto interpretativo.

Lungi dall'incidere sulla disciplina dei contratti di locazione turistica e dal comprimere le facoltà proprietarie e l'autonomia privata, così da invadere la sfera di competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, la disposizione regionale contestata costituirebbe, infatti, esercizio della potestà legislativa primaria regionale nella materia «urbanistica [e] piani regolatori per zone di particolare importanza turistica», di cui all'art. 2, lettera g), dello statuto speciale. Essa, infatti, si limiterebbe a individuare il presupposto al cui ricorrere l'immobile con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale può conservare la suddetta destinazione anche in caso di utilizzo per una diversa finalità.

Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che, nel caso di superamento del limite dei centottanta giorni di destinazione delle camere arredate ad attività di locazione turistica breve, non si determinerebbe alcun divieto di locare a uso turistico l'immobile, né vi sarebbe alcuna incidenza sulla validità ed efficacia del contratto di locazione. L'unico effetto dell'indicato superamento del limite sarebbe costituito dal mutamento della destinazione d'uso dell'immobile stesso, da abitazione permanente o principale ad abitazione temporanea, ai sensi dell'art. 73, comma 2, lettera d)[-bis], della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, con le relative conseguenze sia a livello di vigilanza e controlli ed eventualmente di perdita di benefici collegati all'abitazione principale o prevalente, sia ai fini del monitoraggio e della programmazione e pianificazione regionale e comunale.

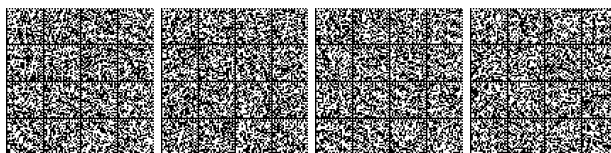
3.- La Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia) ha depositato, in qualità di amicus curiae, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 12 gennaio 2024.

Confedilizia segnala che alle locazioni a uso abitativo di carattere e finalità turistica neppure la legge statale si spinge a imporre limiti di durata, incidendo sulla libera contrattazione tra le parti. La legge regionale scrutinata, invece, stabilendo un termine di durata alle locazioni turistiche brevi, violerebbe la riserva allo Stato della disciplina dei rapporti tra privati, in contrasto con la garanzia di cui all'art. 41 Cost., e con il principio di libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni enunciato nell'art. 120 Cost.

4.- All'udienza pubblica, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli atti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, nella parte in cui fissa in centottanta giorni annui la durata massima della locazione degli alloggi a uso turistico, come definiti dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), della medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e all'art. 2, primo comma, lettere g) e q), dello statuto speciale.



Più precisamente, il ricorrente ritiene che il legislatore regionale - prevedendo, fra gli adempimenti amministrativi relativi alle locazioni per finalità turistiche, l'obbligo del locatore di attestare, fra l'altro, i periodi di esercizio dell'attività di locazione - abbia fissato la complessiva durata massima di tale attività in centottanta giorni annui. Ciò con esclusivo riferimento all'ipotesi in cui la locazione abbia a oggetto «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale» (art. 2, comma 1, lettera a, numero 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023), ai sensi della legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

Con la disposizione impugnata, il legislatore valdostano avrebbe travalicato le proprie competenze legislative in materia di urbanistica e turismo, di cui all'art. 2, primo comma, lettere g) e q), dello statuto speciale. La disposizione regionale impugnata sarebbe, infatti, indebitamente intervenuta sulla durata massima della locazione, incidendo sulla libertà negoziale, come pure avrebbe compresso in modo indebito le facoltà proprietarie, sotto forma di limitazione del godimento dell'immobile adibito ad abitazione principale, in violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.- In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa regionale.

2.1.- Quest'ultima eccepisce, in primo luogo, la genericità delle censure promosse dal ricorrente, il quale non avrebbe adeguatamente spiegato le ragioni per cui la disposizione regionale impugnata - là dove definisce i presupposti qualitativi e quantitativi affinché un alloggio con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale possa rimanere tale anche se adibito a locazioni turistiche di breve durata - oltrepasserebbe il perimetro della competenza legislativa regionale primaria in materia di urbanistica, intervenendo sulla materia dei contratti.

2.1.1.- L'eccezione non è fondata.

È ormai costante la giurisprudenza di questa Corte secondo cui, nei giudizi in via principale, è «necessario [...] che la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga quella “soglia minima di chiarezza e di completezza” (sentenza n. 64 del 2016), che consenta a questa Corte di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 123 del 2022, n. 195 e n. 29 del 2021, n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018)» (sentenza n. 114 del 2023).

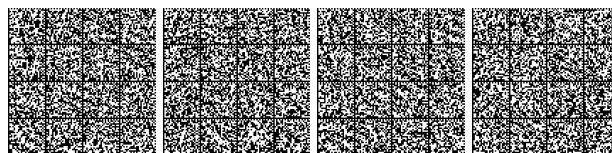
Nella specie, tale soglia risulta superata. Dal tenore letterale del ricorso, pur formulato in maniera sintetica, si desume, infatti, che il ricorrente muove dall'assunto che la «predeterminazione del periodo massimo di locazione», stabilita dalla disposizione regionale impugnata, «investe la regolamentazione stessa della locazione, incidendo quindi sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale riservata alla uniforme disciplina privatistica» e, pertanto, ne desume l'indebita invasione nella materia dell'ordinamento civile, «ambito che l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato».

2.2.- Un ulteriore motivo di inammissibilità del ricorso, dedotto dalla resistente, attiene alla asseritamente non corretta, e comunque non completa, individuazione delle norme oggetto del giudizio, ritenute lesive della sfera di competenza statale. Tale lesione, infatti, discenderebbe non tanto e non solo dalla disposizione regionale impugnata (l'art. 4, comma 1, lettera f, ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023), quanto dal precedente art. 2, comma 1, lettera a), numero 1) - non oggetto di censure -, nella parte in cui, nell'individuare gli «alloggi a uso turistico», prescrive che, quando la locazione turistica breve riguarda «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale», il predetto uso deve risultare «prevalente». La disposizione regionale impugnata si limiterebbe a dare applicazione al concetto di «prevalenza», precisando che la destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale non muta solo in caso di locazione di camere arredate all'interno dell'unità immobiliare per un periodo compreso in centottanta giorni all'anno.

2.2.1.- Anche tale eccezione si rivela priva di fondamento.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, è motivo di inammissibilità del ricorso promosso in via principale l'erronea individuazione della disposizione in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale (di recente, sentenza n. 48 del 2023) e da cui si assume derivino le lesioni denunciate. Nella specie tale ragione di inammissibilità non sussiste.

L'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, legge reg. Valle D'Aosta n. 11 del 2023 è - infatti - impugnato proprio nella parte in cui definisce in centottanta giorni la durata complessiva massima dei periodi in cui il locatore può esercitare l'attività di locazione turistica breve, nell'ipotesi in cui quest'ultima abbia a oggetto gli alloggi turistici individuati dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), della medesima legge regionale: vale a dire, le «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale», per cui «risulti prevalente il predetto uso». Quest'ultima previsione, pertanto, pur contribuendo a integrare il contenuto della disposizione impugnata mediante l'individuazione della tipologia di alloggi cui si riferisce il limite temporale allo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve, risulta tuttavia estranea alla questione di legittimità costituzionale promossa



con il ricorso indicato in epigrafe: questione che, come affermato dal ricorrente, verte specificamente sulla «predeterminazione del periodo massimo di locazione», operata dall'impugnato art. 4, comma 1, lettera *f*), ultimo periodo, ritenuta lesiva della libertà negoziale e della «sfera contrattuale riservata alla uniforme disciplina privatistica».

2.3.- Parimenti va rigettata l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per difetto di interesse a ricorrere avverso l'art. 4, comma 1, lettera *f*), ultimo periodo, della legge regionale n. 11 del 2023.

Una volta accertato, infatti, che il ricorrente lamenta la lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia contrattuale derivante dalla predeterminazione, da parte del legislatore regionale, del periodo massimo di locazione turistica consentito (centottanta giorni annui), risulta evidente la sussistenza dell'interesse a impugnare la disposizione che espressamente stabilisce il predetto limite.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.- Al fine di cogliere l'esatta portata della disposizione impugnata e individuare la materia cui ricondurre la disciplina in essa contenuta, occorre, in via preliminare, ricostruire il quadro normativo di riferimento in cui essa si inserisce. Ciò in linea con il costante indirizzo di questa Corte, secondo cui «nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022)» (sentenza n. 267 del 2022).

3.1.1.- La disposizione impugnata si inserisce nel contesto della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, che reca la «[d]isciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche» e cioè in materia di «locazion[i] per finalità turistiche, esercitat[e] anche in forma di impresa, di durata pari anche a un solo giorno di pernottamento e comunque non superiore a trenta giorni consecutivi, di alloggi a uso turistico» (art. 1).

Obiettivo generale della legge regionale in esame - come risulta dalla relazione illustrativa - è l'identificazione dei citati adempimenti in una forma «chiara e semplice», così da «consentire contezza del fenomeno della locazione per finalità turistiche e l'esatto dimensionamento degli arrivi e delle presenze relativi a tale tipologia di ospitalità», al fine di «sviluppare politiche in materia di turismo sempre più mirate» e in grado di rispondere alla molteplicità di esigenze correlate alla crescita di un «fenomeno turistico nuovo», quale è quello della «locazione per finalità turistiche di camere, appartamenti o case arredati a ospiti che scelgono tale soluzione di ricettività, dietro pagamento di un corrispettivo [...] anche tramite offerte su portali telematici specializzati».

3.1.2.- Si tratta del cosiddetto home sharing, diffusosi in particolare grazie alla creazione di piattaforme on line, volte a mettere in contatto - come si sottolinea nella già citata relazione illustrativa al disegno di legge regionale - privati (proprietari) che dispongono di spazi abitativi sottoutilizzati da concedere in locazione con altri privati in cerca di un alloggio o di una camera per brevi periodi e che non intendono ricorrere al circuito delle strutture ricettive tradizionali. La conseguente «trasformazione della dimora, permanente (prima casa) e soprattutto secondaria (seconda casa), in una struttura turistico-ricettiva estemporanea» ha generato, alla luce dei molteplici interessi coinvolti, problematiche giuridiche di varia natura (negoziali, fiscali, urbanistiche, turistiche, di tutela della concorrenza e di corretta gestione e trasparenza dei dati), sollecitando numerosi interventi regolatori, di provenienza statale, regionale e finanche europea, in ragione delle diverse competenze normative chiamate in causa.

Il legislatore statale inizialmente si era limitato a escludere l'applicabilità alle locazioni con finalità meramente turistiche di alcune delle disposizioni generali relative alle locazioni degli immobili a uso abitativo, dettate dalla legge n. 431 del 1998, in quanto non compatibili con la specifica causa. Solo successivamente disposizioni statali hanno individuato nella disciplina del codice civile in tema di locazione la relativa regolamentazione (art. 53 del d.lgs. n. 79 del 2011). Alcuni anni più tardi - al principale scopo di delinearne il regime fiscale e i relativi adempimenti (come si evince dalla stessa rubrica dell'art. 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96) - si è poi provveduto a definire le locazioni turistiche brevi alla stregua di «contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni [...] stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare». Ulteriori adempimenti e limiti sono stati introdotti, ancor più di recente, con disposizioni specifiche, ancora per finalità fiscali (come ad esempio nel caso dell'art. 1, comma 595, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023»); come pure a tutela della sicurezza (si veda, in particolare, l'art. 109, regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza», la cui applicabilità alle locazioni di appartamenti ad uso abitativo per le permanenze turistiche brevi è stata confermata dalla circolare del Ministero dell'interno 26 giugno 2015, n. 4023); fino ad arrivare alle previsioni contenute nell'art. 13-ter del 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, adottate «[a] fine di assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la sicurezza del territorio e per contrastare forme irregolari di ospitalità».



Nella medesima linea di tutela della trasparenza del mercato si pone il recentissimo regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e di modifica del regolamento (UE) 2018/1724, approvato sulla base della proposta formulata dalla Commissione dell'Unione europea il 7 novembre 2022. Tale regolamento segna l'introduzione di un quadro normativo omogeneo e armonizzato per gli Stati membri dell'Unione europea, in materia di generazione e di condivisione dei dati inerenti ai citati servizi, al fine di migliorarne l'accesso da parte delle autorità pubbliche e garantirne la qualità, consentendo a queste ultime di valutare correttamente l'impatto dei medesimi servizi sui propri territori e di elaborare le relative politiche in modo efficace e proporzionato. Ciò in vista dello scopo ultimo di assicurare una prestazione corretta, inequivocabile e trasparente di servizi di locazione di alloggi a breve termine nel mercato interno, nel quadro di un ecosistema del turismo equilibrato.

Come la stessa formulazione delle disposizioni più recenti del legislatore statale ed europeo in tema di locazioni turistiche brevi lascia trasparire, anche per il legislatore regionale è previsto uno spazio di intervento, che viene in rilievo con particolare riferimento all'ambito del turismo, nonché a quello del governo del territorio e dell'urbanistica.

Con riguardo al primo ambito, proprio in relazione alle locazioni turistiche brevi, questa Corte ha avuto già occasione di affermare che «gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012)» (sentenza n. 84 del 2019) e comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale (come, ad esempio, quello, introdotto dalla disposizione regionale lombarda allora scrutinata, relativo ad un codice identificativo di riferimento delle singole unità ricettive), che siano utili al fine di «creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche» (ancora sentenza n. 84 del 2019).

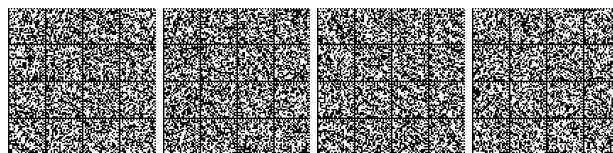
Ancora più evidente è l'incidenza della forte crescita delle locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. È, infatti, un dato di esperienza che dalla moltiplicazione delle stesse e dal connesso aumento dei flussi turistici possa derivare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è peraltro riservata alla competenza legislativa regionale. Ne consegue che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili - in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» - considerato che essa «connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio» (sentenza n. 124 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 2 del 2021 e n. 247 del 2020).

3.1.3.- È in questo quadro che va intesa la portata dell'impugnato art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023.

Tale previsione si colloca nell'ambito della disciplina degli adempimenti amministrativi inerenti alle locazioni turistiche brevi, che l'art. 1 espressamente dichiara essere stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa regionale primaria in materia di urbanistica e di turismo e «in armonia con la legislazione eurolunitaria e statale in materia di locazioni a uso abitativo», come peraltro confermato dalla relazione illustrativa nonché dal recepimento della definizione di locazione turistica breve di cui all'art. 4 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito.

In particolare, il disposto dell'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della citata legge regionale rientra nella generale previsione dell'obbligo del locatore di trasmettere al comune, nel cui territorio è ubicato l'alloggio a uso turistico, una dichiarazione sostitutiva contenente una serie di dati (fra cui, ad esempio, l'indirizzo e gli estremi catastali, il numero di camere o vani destinati a finalità turistiche e dei relativi posti letto). La specifica parte della disposizione oggetto di censura è quella in cui, nel richiedere fra tali dati anche l'indicazione del periodo di esercizio dell'attività locatizia, si fissa in centottanta giorni all'anno la durata massima di tale attività, limitatamente - però - all'ipotesi in cui la medesima abbia a oggetto «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale» (art. 2, comma 1, lettera a, numero 1, della medesima legge regionale). Queste ultime rientrano, infatti, fra gli «alloggi a uso turistico» solo «a condizione che risulti prevalente il predetto uso».

Tale previsione si collega, a sua volta, all'art. 3 della medesima legge regionale, ove viene dettata espressamente la «[d]isciplina urbanistica» delle locazioni turistiche brevi, precisando che non costituisce mutamento di destinazione d'uso, ai sensi dell'art. 74 della legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998), l'attività di locazione per finalità turistiche, purché «esercitata nel rispetto delle disposizioni della presente legge». D'altro canto, la legge urbanistica regionale cui il citato art. 3 rinvia, dopo aver precisato che la destinazione d'uso corrisponde all'«uso cui l'immobile o parte di esso è destinato, sotto il profilo delle attività da svolgere nell'immobile stesso» (art. 73, comma 1), dispone che «[s]i ha mutamento della destinazione d'uso quando l'immobile, o parte di esso, viene ad essere utilizzato, in modo non puramente occasionale e momentaneo, per lo svolgimento di attività appartenenti ad una categoria di destinazioni, fra quelle elencate all'art. 73, comma 2, diversa da quella in atto» (art. 74, comma 1). E, fra le varie categorie di destinazione d'uso, distingue quella «ad abitazione permanente o principale» (art. 73, comma 2, lettera d), da quella «ad abitazione temporanea» (art. 73, comma 2, lettera d[-]bis).



Risulta, pertanto, evidente che il legislatore regionale - nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di urbanistica a esso affidata dall'art. 2, primo comma, lettera g), dello statuto speciale - ha inteso dare applicazione e concretizzazione a quanto già stabilito nella legge urbanistica regionale, ravvisando un mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, da abitazione principale ad abitazione temporanea, nell'ipotesi di locazioni turistiche brevi di parti dello stesso (le «camere arredate») per un tempo superiore a centottanta giorni annui, ritenute dare luogo a un uso «non puramente occasionale e momentaneo» (così l'art. 74, comma 1, della legge urbanistica regionale). Ciò, peraltro, anche in linea con i compiti, propri della Regione e degli enti locali, di «continuo monitoraggio» e «permanente conoscenza del territorio e delle sue trasformazioni» (art. 9, comma 4, della citata legge urbanistica regionale), in specie con riferimento ai casi di «sovraccarico ambientale prodotto dai flussi turistici nelle aree che esercitano maggior attrazione e presentano nel contempo particolare sensibilità» (lettera f), nonché di «distribuzione delle presenze turistiche nel territorio» (lettera m), nell'ottica del rispetto di tutte le misure previste nel piano territoriale paesaggistico. Coerentemente, in caso di violazione di tale prescrizione, sono previste specifiche conseguenze di natura amministrativa, quali l'irrogazione della sanzione contemplata dall'art. 9 della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, oltre all'esclusione del particolare regime di agevolazione, in materia edilizia, previsto per le abitazioni principali.

Resta da aggiungere che, ai fini del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile in cui siano collocate le camere arredate oggetto della locazione turistica breve, il legislatore regionale avrebbe potuto scegliere un differente criterio di concretizzazione, magari non limitato al mero fattore temporale. Ma non è oggetto del ricorso la compatibilità della soluzione adottata sul punto dal legislatore con le ragioni di tutela del diritto di proprietà, di cui all'art. 42 Cost.

In definitiva, alla luce della disciplina regionale in esame considerata nel suo complesso, è certo che il superamento dei centottanta giorni non determina alcun effetto sui contratti di locazione turistica breve, che conservano la loro piena validità ed efficacia e restano disciplinati dalle previsioni del codice civile a norma dell'art. 53 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito. Né, in questo quadro, può considerarsi in alcun modo rilevante in senso difforme l'espressione letterale utilizzata dal legislatore regionale «[i]n ogni caso, la durata complessiva dei predetti periodi non può superare i centottanta giorni all'anno»: tale disposizione, semplicemente, fissa il limite temporale oltre il quale l'immobile oggetto del contratto si ritiene, in armonia con le previsioni della legge regionale urbanistica, destinato ad un utilizzo diverso rispetto a quello originario, legittimando interventi di natura amministrativa che, senza pregiudizio per la validità e l'efficacia dei contratti stipulati tra i privati, rientrano pienamente nelle competenze regionali.

La disposizione regionale impugnata, in sostanza, lungi dall'incidere sulla disciplina della durata dei contratti di locazione turistica breve e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, come sostenuto dal ricorrente, si pone al crocevia delle materie dell'urbanistica e del turismo, assegnate alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 2, primo comma, lettere g) e q), dello statuto speciale, come affermato in modo esplicito nell'art. 1 della citata legge regionale n. 11 del 2023.

Essa, dunque, si inserisce coerentemente nel quadro di previsioni regionali il cui esclusivo orizzonte - che coincide con la sfera di competenza - è quello di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione (sentenza n. 124 del 2021), che si coniuga con quell'attività di «promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche» che questa Corte ha già riconosciuto appartenere alla competenza legislativa residuale regionale (sentenza n. 84 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e all'art. 2, primo comma, lettere g) e q), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 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 21 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

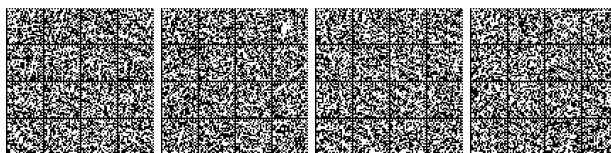
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240094



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione Calabria – Prevista promozione, al fine di offrire un servizio di supporto, e in attesa del riconoscimento della fibromialgia e della elettrosensibilità a livello nazionale, dell’istituzione di ambulatori dedicati all’attività gratuita di *screening* – Promozione dell’istituzione a livello ospedaliero e territoriale di ambulatori multidisciplinari dedicati unicamente alle patologie in cui è prevista la collaborazione di figure specialistiche, per il trattamento e la gestione degli esiti delle malattie.

Sanità pubblica - Volontariato – Terzo settore – Norme della Regione Calabria – Previsione che i medesimi ambulatori multidisciplinari possono essere coadiuvati da sportelli delle associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità sul territorio regionale, le quali, con proprio personale volontario, possono fornire supporto e contribuire a dare conforto al paziente affetto da tali patologie - Riconoscimento delle associazioni e delle attività di volontariato per i pazienti affetti da fibromialgia e da elettrosensibilità – Presentazione biennale da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale di una relazione che documenta, tra l’altro, le attività di informazione e formative nonché le campagne di sensibilizzazione promosse dalle associazioni sul territorio regionale.

– Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), artt. 1, commi 1 e 2; 1, comma 3; 3, comma 1; 7, comma 1, lettera c).

Ricorso ai sensi dell’art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall’Avvocatura generale dello Stato (fax 06/96514000; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Calabria (c.f. 02205340793), in persona del presidente *pro tempore*, con sede in Catanzaro, Cittadella regionale – Viale Europa, Località Germaneto e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»: capogabinettopresidenza@pec.regione.calabria.it - segretariatogenerale@pec.regione.calabria.it - avvocaturaregionale@pec.regione.calabria.it; presidente@pec.regione.calabria.it

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1 e 2, dell’art. 1 comma 3, dell’art. 3, comma 1 e dell’art. 7, comma 1, lettera c) della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8, pubblicata sul BURC – Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 58 del 15 marzo 2024, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 6 maggio 2024.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 58 del 15 marzo 2024 è stata pubblicata la legge regionale n. 8 del 14 marzo 2024, intitolata «Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali».

La legge regionale è censurabile relativamente alle disposizioni contenute all’art. 1, commi 1 e 2, in quanto violano disposizioni statali che costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, terzo comma della Costituzione, nonché l’art. 81 della Costituzione; relativamente alle disposizioni contenute agli articoli 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), in quanto violano l’art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione in materia di ordinamento civile e l’art. 3 della Costituzione sotto il profilo di ragionevolezza.

Pertanto, le suddette disposizioni vengono impugnate con il presente ricorso *ex art. 127* della Costituzione affinché ne sia dichiarata l’illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



MOTIVI

I

Articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8: violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311; violazione dell'art. 81 della Costituzione.

1. Con la legge *de qua*, la Regione Calabria, al fine di offrire un servizio di supporto nelle more dell'inserimento della fibromialgia e della elettrosensibilità tra le patologie croniche esenti di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri LEA), promuove l'istituzione di ambulatori multidisciplinari dedicati all'attività gratuita di screening, sia a livello ospedaliero che a livello territoriale (art. 1, commi 1 e 2).

2. Viene, altresì, prevista l'istituzione di un centro di coordinamento regionale per la rete di ambulatori (art. 2), l'istituzione della giornata regionale per la lotta alla fibromialgia e alla elettrosensibilità (art. 4, comma 1) e l'istituzione, per entrambe le patologie, di registri regionali che consentano di tracciarne l'incidenza e la prevalenza a livello regionale (art. 5).

3. In particolare, l'art. 1 della legge oggetto di censura, rubricato «Finalità», prevede al comma 1 che «La Regione, al fine di offrire un servizio di supporto, e in attesa del riconoscimento della fibromialgia e della elettrosensibilità a livello nazionale, promuove l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di screening.»; al comma 2, prevede che «La Regione promuove l'istituzione a livello ospedaliero e territoriale di ambulatori multidisciplinari dedicati unicamente alle patologie in cui è prevista la collaborazione di figure specialistiche, per il trattamento e la gestione degli esiti delle malattie».

4. I commi 1 e 2 dell'art. 1 si pongono in contrasto con gli articoli 81 e 117, terzo comma della Costituzione per le ragioni di seguito esposte.

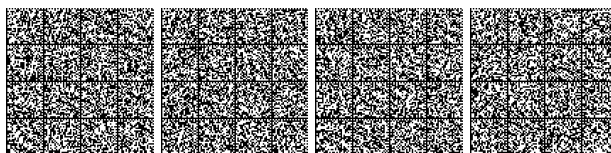
5. Tali previsioni comportano l'erogazione di una attività cd. «extra LEA» in quanto trattasi di attività ulteriore rispetto agli screening gratuiti garantiti dal Servizio sanitario nazionale ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (Allegato 1, lettera F8) unicamente per le patologie oncologiche (cancro alla mammella, cancro al colon-retto e screening del cervicocarcinoma).

6. L'art. 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, rubricato «Tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza», prevede al comma 7 che siano posti a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate, disponendo di seguito che sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: a) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2; b) non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; c) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza.

7. La definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui al richiamato art. 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 sono stati da ultimo operati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 che, all'All. 1, dedicato al livello essenziale di assistenza relativo alla «Prevenzione collettiva e sanità pubblica», contempla — nell'ambito dell'area di intervento Programma F8 («Screening oncologici definiti dall'Accordo Stato regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018») - screening gratuiti unicamente per le patologie oncologiche (cancro alla mammella, cancro al colon-retto e screening del cervicocarcinoma).

8. L'attività prevista dalle disposizioni denunciate della legge in esame costituisce, pertanto, un livello ulteriore di assistenza che la Regione Calabria, sottoposta alla disciplina dei piani di rientro, non può garantire, neanche con risorse proprie.

9. La Regione Calabria è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario (oggetto dell'Accordo perfezionato tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il presidente *pro tempore* della Regione Calabria in data 17 dicembre 2009); sicché qualsiasi intervento adottato deve essere valutato in coerenza con il quadro economico programmatico complessivo per il triennio di riferimento, essendo la vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo (attualmente il Programma operativo 2022-2025 approvato con DCA n. 162 del 18 novembre 2022) da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».



10. Pertanto, in quanto sottoposta alla disciplina dei piani di rientro dal disavanzo, obbligatori ai sensi dell'art. 2, comma 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», la regione Calabria non può garantire livelli ulteriori di assistenza.

11. Codesta ecc.ma Corte ha precisato che l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione da parte delle regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario, sicché il legislatore statale può legittimamente imporre alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

12. In particolare, nella sentenza n. 104 del 2013 è stato ribadito che sia l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. legge finanziaria 2007), sia l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. legge finanziaria 2010), «possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

13. Nella verifica della legittimità costituzionale di disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica nel settore sanitario, è stata più volte ribadita la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sentenze n. 203 del 2008 e n. 111 del 2005).

14. In particolare, la Corte ha osservato che «non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame» (sentenza n. 356 del 1992).

15. È stato, infatti, affermato che l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 142 e n. 36 del 2011 e n. 166 del 2020).

16. Anche da ultimo è stato riaffermato che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscano espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2022, n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020, n. 197 del 2019).

17. In definitiva, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione Calabria, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori ed ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato (in tal senso, sentenza n. 161 del 2022 cit.).

18. Nella decisione da ultimo citata è stato ribadito che «La facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è preclusa alle regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni “non obbligatorie”» (sentenza n. 161 del 2022 cit.).

19. Inoltre, considerato che l'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori, l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa «necessaria» in relazione all'art. 81, comma 3, della Costituzione, dal momento che un impiego di risorse per prestazioni «non essenziali» verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

20. Pertanto, l'art. 1, commi 1 e 2 della legge in esame, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» che ha valenza di principio generale, in quanto la Regione Calabria, impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, deve osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non deve destinare a prestazioni non incluse nei Livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale distogliendole dalla finalità cui sono vincolate; nonché viola l'art. 81, terzo comma, della Costituzione in quanto la previsione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone altresì il problema della congruità della spesa necessaria.

21. Per le ragioni sin qui esposte, le norme citate si pongono in violazione degli articoli 81 e 117, comma 3, della Costituzione in materia di copertura delle leggi di spesa e di coordinamento della finanza pubblica.



II

L'art. 1, comma 3, l'art. 3, comma 1, e l'art. 7, comma 1, lettera c) della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8: violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) in materia di ordinamento civile; violazione dell'art. 3 della Costituzione per profili di ragionevolezza.

22. L'art. 1, comma 3, della legge in esame stabilisce che «3. Gli ambulatori multidisciplinari di cui al comma 2 possono essere coadiuvati da sportelli delle associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità sul territorio regionale, le quali, con proprio personale volontario, possono fornire supporto e contribuire a dare conforto al paziente affetto da fibromialgia e da elettrosensibilità».

23. La locuzione «associazioni di volontariato» è equivalente a «organizzazioni di volontariato» e, come tale, non può essere utilizzata con riferimento a soggetti diversi dalle organizzazioni di volontariato di cui all'art. 32, comma 3 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (codice del Terzo settore), ove è statuito che «3. La denominazione sociale deve contenere l'indicazione di organizzazione di volontariato o l'acronimo ODV. L'indicazione di organizzazione di volontariato o l'acronimo ODV, ovvero di parole o locuzioni equivalenti o ingannevoli, non può essere usata da soggetti diversi dalle organizzazioni di volontariato.» (enfasi aggiunta).

24. La norma statale richiamata è chiara, dunque, nel precisare che, diversamente, si tratterebbe comunque di formulazione «ingannevole».

25. In questo senso, le previsioni del codice del Terzo settore, afferenti alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza statale ex art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, non possono essere disattese dalla normativa regionale.

26. In evidente collegamento con il suddetto comma 3 dell'art. 1, l'art. 3, comma 1, della legge regionale prevede che «1. La Regione riconosce il rilevante apporto delle associazioni e del volontariato che si occupano della fibromialgia e della elettrosensibilità sul territorio regionale, valorizzando e diffondendo le loro attività aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà, diretta ad aiutare persone affette da fibromialgia e da elettrosensibilità.»

27. Il successivo art. 4, comma 2, prevede che «2. In occasione della giornata di cui al comma 1, la Regione può concedere il patrocinio morale alle iniziative, di rilevante interesse regionale, poste in essere dalle pubbliche amministrazioni o dagli enti del Terzo settore presenti sul territorio calabrese e finalizzate alla promozione dell'informazione e alla sensibilizzazione degli operatori del settore e della popolazione sulle caratteristiche delle malattie, sulla sintomatologia e sulle procedure di prevenzione, sulle complicità, nonché alla realizzazione di apposite sessioni di screening».

28. La norma reca evidente riferimento alle iniziative poste in essere dagli enti del Terzo settore presenti sul territorio calabrese e finalizzate alla promozione dell'informazione ed alla sensibilizzazione degli operatori del settore e della popolazione nei confronti di tali patologie, anche con riferimento alla prevenzione ed alla realizzazione di apposite sessioni di screening, iniziative che possono beneficiare del patrocinio dell'ente regionale.

29. Infine, l'art. 7, comma 1, lettera c) prevede la presentazione e la diffusione biennale al Consiglio regionale da parte della Giunta regionale di una relazione con riferimento, tra l'altro, a «c) le attività di informazione e formative nonché le campagne di sensibilizzazione promosse dalle associazioni sul territorio regionale».

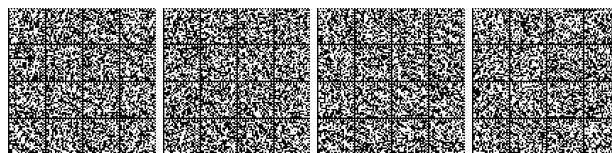
30. Per tal via, la norma presuppone, in buona sostanza, una forma di coinvolgimento e collaborazione «istituzionale» con dette associazioni, anche al fine di riceverne informazioni volte alla predisposizione della relazione.

31. Secondo una lettura sistematica delle norme sopraelencate, risultano evidenti i collegamenti tra le associazioni di volontariato di cui all'art. 1, comma 3, le associazioni citate unitamente con il volontariato di cui all'art. 3, comma 1, e le associazioni di cui all'art. 7, comma 1, come pure con gli enti del Terzo settore dell'art. 4, comma 2.

32. Con riferimento a questi ultimi, si osserva che l'art. 5 del richiamato decreto legislativo n. 117 del 2017 (codice del Terzo settore) prevede che tutti gli enti del Terzo settore (compresi quelli non qualificati come ODV o non costituiti in forma di associazione) possono svolgere, ai sensi dello stesso art. 5, comma 1, lettere b) e c) del codice del Terzo settore, prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e possono avvalersi dell'apporto di volontari di cui all'art. 17, comma 1, del codice del Terzo settore.

33. Ne consegue che la limitazione alle sole ODV (impropriamente definite «associazioni») o, in senso più ampio, alle sole associazioni del Terzo settore, prevista nelle disposizioni denunciate si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo di ragionevolezza.

34. Le disposizioni recate dagli articoli sopracitati si pongono, quindi, in contrasto con la normativa statale contenuta nel codice del Terzo settore in quanto non comprendono tutti gli enti del terzo settore individuati e disciplinati dalla legge statale, limitandone irragionevolmente il novero di quelli abilitati al coinvolgimento ed alla collaborazione istituzionale nelle attività aventi ad oggetto prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione (ex plurimis, sentenza Corte costituzionale n. 185 del 2018).



35. A ciò si aggiunga che proprio l'assenza di coordinamento tra le previsioni di cui alla legge regionale e le disposizioni logico-sistematiche del codice del Terzo settore, quale normativa statale, rafforza i profili di censurabilità della legge in parola sia con riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l) che al predetto art. 3 della Costituzione.

36. A tale specifico riguardo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 185 del 2018, ha precisato che ricade tipicamente nella competenza statale nella materia «ordinamento civile» non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche».

37. Il legislatore regionale, quindi, se da un lato è abilitato, nell'ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza, a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 del codice del Terzo settore in termini di «coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento», non può, dall'altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo dei rapporti tra gli ETS ed i soggetti pubblici.

38. Dunque, l'art. 1, comma 3, l'art. 3, comma 1 e l'art. 7, comma 1, lettera c), di cui alla legge regionale in esame si pongono in contrasto con le previsioni del codice del Terzo settore afferenti alla materia dell'ordinamento civile (norma statale interposta), riservata alla competenza statale ex art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che non possono essere disattese dalla normativa regionale, nonché con l'art. 3 della Costituzione nella irragionevole limitazione sopra evidenziata.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1, commi 1 e 2, l'art. 1, comma 3, l'art. 3, comma 1 e l'art. 7, comma 1, lettera c) della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8, pubblicata sul BURC n. 58 del 15 marzo 2024.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 6 maggio 2024, della determinazione di impugnare la legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8;
2. la copia della legge regionale impugnata, pubblicata sul BURC n. 58 del 15 marzo 2024.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 13 maggio 2024

Gli Avvocati dello Stato: MAIO - FIDUCCIA

24C00107

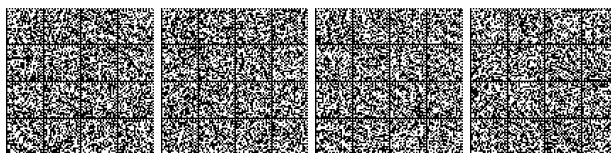
N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione Calabria - Modifica alla legge regionale n. 2 del 2016 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria) – Clausola valutativa – Previsione che la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività contenente, tra l'altro, gli interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera.

- Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9 (“Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria)”), art. 5, nella parte in cui introduce l'art. 3-ter, lettera b), della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (FAX: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;



Contro la Regione Calabria (C.F. 02205340793), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Catanzaro, Cittadella Regionale - Viale Europa, Località Germaneto e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»:

presidente@pec.regione.calabria.it
capogabinettopresidenza@pec.regione.calabria.it
segretariatogenerale@pec.regione.calabria.it
avvocaturaregionale@pec.regione.calabria.it

per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, pubblicata nel BURC - Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 58 del 15 marzo 2024, nella parte in cui introduce l'art. 3-ter, lettera b), della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2, giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 6 maggio 2024.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 58 del 15 marzo 2024 è stata pubblicata la legge regionale n. 9 del 14 marzo 2024, intitolata Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria)».

La legge regionale è censurabile relativamente alle disposizioni contenute all'art. 5, nella parte in cui introduce l'art. 3-ter, lettera b), della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2, in quanto viola l'art. 120, secondo comma, della Costituzione interferendo con i poteri e le funzioni assegnati al Commissario incaricato di attuare il Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Calabria.

Pertanto, la suddetta disposizione viene impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

La legge regionale in esame reca disposizioni a Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Calabria) e consta di sette articoli.

L'art. 5, rubricato (Inserimento dell'art. 3-ter nella legge regionale 2/2016) , inserisce nella legge regionale n. 2/2016, l'art. 3-ter rubricato (Clausola valutativa) che così dispone:

1. La Giunta regionale, avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dal Centro di coordinamento regionale di cui al comma 2 dell'art. 2, presenta alla Commissione consiliare competente, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività svolta. In particolare, la relazione contiene i seguenti dati e informazioni:

a) livello raggiunto relativamente alla mappatura di tutte le patologie tumorali nel territorio regionale;

b) interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria e ospedaliera, anche in termini di campagne di prevenzione specifiche per aree geografiche o tipologia di screening, che tengano conto delle analisi e delle ricerche elaborate grazie ai dati raccolti dal Registro tumori della Regione Calabria;

c) criticità riscontrate nella gestione del Registro tumori della Regione Calabria, in particolare le anomalie nella corretta e completa ricezione dei flussi di dati, e interventi posti in essere per ridurre al minimo le eventuali interruzioni;

d) proposte idonee alla soluzione di eventuali problematiche e valutazioni di merito dell'impatto dell'ambiente sulla salute dei cittadini;

e) criticità verificatesi nella applicazione della presente legge.

2. La relazione di cui al comma 1 è resa pubblica attraverso i portali istituzionali della Regione Calabria.

Si premette che la Regione Calabria, per la quale si è verificata una situazione di disavanzo nel settore sanitario generatrice di uno squilibrio economico-finanziario tale da compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato in data 17 dicembre 2009 - ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) - un accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze per l'approvazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario che ha individuato gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.



La Regione non ha tuttavia realizzato gli obiettivi previsti dal suddetto piano di rientro ed è stata pertanto commissariata ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (recante Interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222.

Il Mandato del Commissario è definito dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 4 novembre 2021, che ha confermato i contenuti del mandato commissariale affidato con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 novembre 2020, integrato dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2021.

Da quando la Regione Calabria è in regime di commissariamento è in corso il quinto Programma Operativo (2022-2025).

Tanto premesso, l'art. 3-ter sopra riportato presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto, nel prevedere alla lettera b) interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, nonché la relativa, e conseguenziale, attività di relazione alla commissione consiliare, rimette all'organo regionale una materia che rientra nelle attribuzioni del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione Calabria, ponendosi così in violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione. Ne deriva una potenziale interferenza con una materia di competenza del Commissario *ad acta* che, in quanto tale, non può essere oggetto di legislazione regionale.

Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ha più volte affermato che le funzioni del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 8, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenza n. 14 del 2017 nel richiamo, *ex plurimis*, alle sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 189 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011).

Nella medesima sentenza n. 14 del 2017 è stato ribadito che «L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (così la sentenza n. 14 del 2017, nel richiamo a sentenza n. 227 del 2015 e, a sua volta, a sentenza n. 110 del 2014).

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 110 del 2014 da ultimo citata, ha riaffermato che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute, ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario (così la sentenza n. 110 del 2014, nel richiamo a sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007).

Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (testualmente sempre la sentenza n. 110 del 2014, in richiamo alle sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), identificando tali vincoli con gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005»), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti (i c.d. piani di rientro).

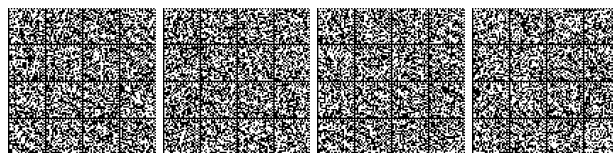
Ora, la legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost., 18 ottobre 2001, n. 3» (c.d. legge La Loggia), ha dettato all'art. 8, comma 1, i principi per l'attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.

Tale potere deve trovare fondamento in una previsione normativa che ne indichi i presupposti sostanziali e le modalità procedurali di esercizio.

Il potere conferito dal Governo al commissario ad acta trova fondamento e limite nella delega governativa, attraverso la delibera di nomina; talché, in caso di esercizio del potere sostitutivo statale, si determina la cessazione del potere di intervento regionale.

Premesso che la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 della Costituzione non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di potere legislativo al soggetto nominato quale Commissario del

Governo, con decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ad integrazione della materia sono state inserite all'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il secondo periodo, le seguenti disposizioni:



«A tale scopo, qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario *ad acta* rinviengano ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli» (art. 17, comma 4, lettera *a*) del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 11 del 2011, citato).

Nel delineato contesto i provvedimenti regionali, sia pur finalizzati al rispetto degli obiettivi posti dai piani di rientro, non possono, in alcun caso, sovrapporsi ai poteri attribuiti al commissario *ad acta*.

Con riferimento alla disposizione regionale denunciata si ritiene che sia fonte di un rischio di potenziale interferenza con le funzioni del Commissario *ad acta* la stessa attività di rendicontazione della Giunta regionale alla commissione consiliare su temi che sono oggetto del mandato commissariale, quali gli «interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera» di cui all'art. 3-ter, comma 1, lettera *b*), inserito dall'art. 5 della legge regionale in esame nella legge regionale n. 2/201.

In particolare, fermo il richiamo al piano di rientro con specifico riguardo al settore dell'Assistenza ospedaliera (punto 6 del Piano) e all'Assistenza territoriale (punto 7 del Piano), si osserva che nel mandato commissariale conferito con delibera del Consiglio dei Ministri del 27 novembre 2020, confermato dalla delibera del 4 novembre 2021 come integrata dalla delibera del 23 dicembre 2021, tra i compiti affidati al Commissario *ad acta* alla sua lettera *b*) sono indicati, tra gli altri, le seguenti azioni ed interventi prioritari: sub 1) «adozione di ogni necessaria iniziativa al fine di ricondurre il livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza agli standard di riferimento, in particolare con riguardo all'adesione agli screening oncologici, all'assistenza territoriale ed alla qualità e sicurezza dell'assistenza ospedaliera» e sub 5) «revisione ed attuazione del provvedimento di riassetto della rete di assistenza territoriale, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente e con le indicazioni dei Tavoli tecnici di verifica».

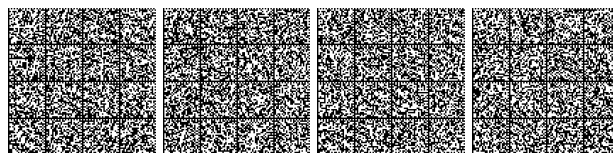
Deve considerarsi, inoltre, che è lo stesso Commissario *ad acta* a rendicontare non alla commissione consiliare regionale, ma direttamente al Governo, nelle sedute dei Tavoli di verifica, sui risultati raggiunti a verifica dell'attuazione del piano di rientro, con periodicità trimestrale ed annuale (art. 2, comma 81, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; nonché art. 2 dell'Accordo per l'approvazione del Piano di rientro del 17 dicembre 2009, rubricato «Monitoraggio e verifica dell'attuazione del Piano di rientro»). Peraltro, tenuto conto che la generalità delle attribuzioni della Giunta (art. 36 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 35, recante lo Statuto della Regione Calabria) in materia sanitaria sono assorbite dal Commissario *ad acta* sino ad esaurimento del relativo mandato, la norma censurata appare inutiliter data, non comprendendosi quali siano gli interventi che la Giunta può realizzare in materia di programmazione sanitaria o rimodulazione dell'offerta sanitaria e sui quali, secondo la disposizione denunciata, sarebbe chiamata a relazionare.

Al riguardo, nel censurare le interferenze anche solo potenziali con le funzioni attribuite al Commissario, codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ha altresì evidenziato che la «pretesa della Regione di fungere da supporto all'attività commissariale si pone in contrasto con l'esercizio pieno della potestà sostitutiva statale; ma resta, comunque, consentita la partecipazione paritaria della Regione al Tavolo di verifica del Piano di rientro e al Comitato sui livelli essenziali di assistenza sanitaria» (sentenza n. 233 del 2019).

Sebbene nel caso in esame non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ricorre quella situazione di potenziale e indiretta interferenza sulle funzioni commissariali, idonea a porsi in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Come già osservato dalla Corte sin dalla sentenza n. 193 del 2007, l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti - malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lett. *b*) della legge 27 dicembre 2006, n. 296) dell'accordo concluso dal Presidente della Regione - ad una attività che è imposta anche dalle esigenze della finanza pubblica.

Tale dato, unitamente al rilievo per cui l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.), conducono a ritenere che le funzioni amministrative del commissario, sino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che vi sia il rischio di fare del commissario l'unico soggetto cui spetti di provvedere al superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale.



In conclusione, l'art. 3-ter, lettera b) della legge regionale n. 2/2016, come introdotto dall'art. 5 della legge n. 9/2024, laddove prevede che la Giunta regionale relazioni annualmente alla competente Commissione del Consiglio regionale, tra l'altro, relativamente agli «interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera», opera una potenziale interferenza con la materia di competenza del Commissario ad acta che, in quanto tale, non può essere oggetto di legislazione regionale.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'articolo 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, pubblicata nel BURC n. 58 del 15 marzo 2024, nella parte in cui introduce l'articolo 3-ter, lettera b), della legge regionale n. 2/2016.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 6 maggio 2024, della determinazione di impugnare la legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n.9;
2. la copia della legge regionale impugnata, pubblicata nel BURC n. 58 del 15 marzo 2024.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 14 maggio 2024

Gli avvocati dello Stato: MAIO - FIDUCCIA

24C00108

N. 87

Ordinanza del 6 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Espansione srl e altri contro R.E.I. 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 n. 7347 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 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:

R.E.I. 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;

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*, rappresentati 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, Videolina S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio; sul ricorso numero di registro generale n. 7379 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:

R.E.I. 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*, rappresentati 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., 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 n. 7421 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:

R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Telenorba S.p.a., 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., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., Associazione Tv Locali, Auditel S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

R.E.I. 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;

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 e 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. 10849/2023, 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 e 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. 3478/2023 del T.A.R. 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) 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* 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 centunesima 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 la legittimità dei 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.

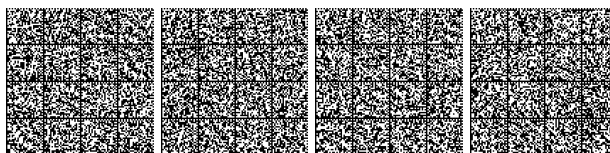
3.2. La Società ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 21, 42, comma 3, 76, 77 della Costituzione, nonché la contrarietà di tale normativa alle regole di cui agli articoli 101, 102, 106, 107 e 117 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 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 norma 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. 7347/2023, R.G. 7379/2023 E R.G. 7421/2023.

5. Le società indicate in epigrafe - contro-interessate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria - hanno proposto appello (R.G. 7347/2023) 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. 7379/2023) Videolina S.p.a. – impresa anch'essa contro-interessata 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. 7421/2023 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. 3991/2023 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

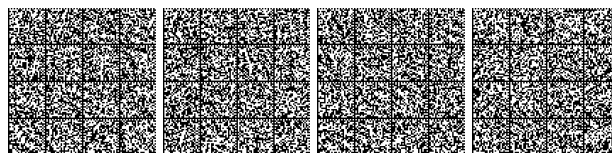


ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere *b)* e *c)* dell'art. 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni 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 costituzione.

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 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.

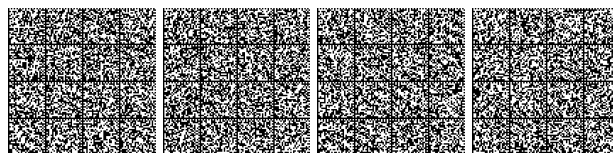
23.9. Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-*bis* (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni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

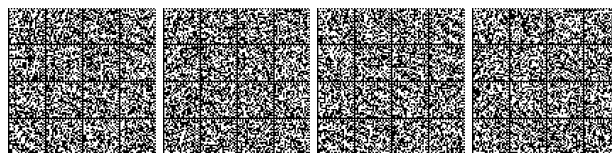
30. Il Collegio dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all’art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto 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 «Con-



siderato 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 «significativo 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 recettizia 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 (generalmente 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 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;

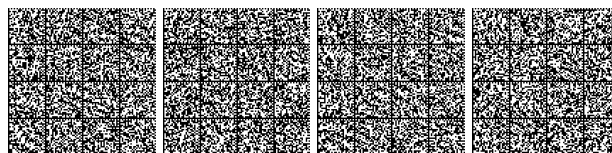
ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

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» (corrispo 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 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 (*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 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 accumulare 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 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 2023, 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 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, 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.DU.

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).

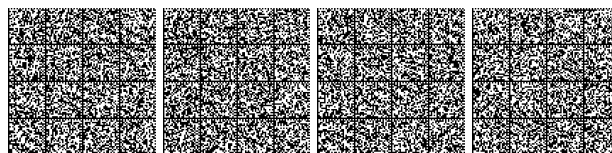
49.10. In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (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, 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, 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, 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 (*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 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 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 abi-



tanti, 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), 11 (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, 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.

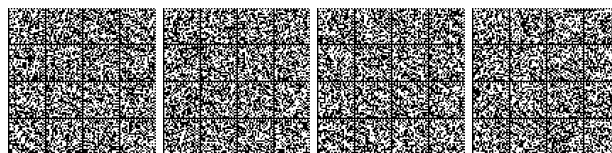
58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre 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 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 (*cf.*: 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 diffomità 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 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'

24C00105

N. 88

Ordinanza del 7 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Videolina spa e altri contro Mediasix 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 7315 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 Mediasix 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., Telelombardia 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 7316 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 Mediasix 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 7439 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., Mediasix Tv, 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, Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

Mediasix 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. 7315 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 10834/2023, 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, co. 3 e 4, del DPR 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 D.P.R. 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 in Gazz. Uff. 25 luglio 2018, n. 171, convertito con legge 21 settembre 2018, n. 108.



Quanto al ricorso n. 7316 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 10834/2023, 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, co. 3 e 4, del DPR 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 D.P.R. 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 in Gazz. Uff. 25 luglio 2018, n. 171, convertito con legge 21 settembre 2018, n. 108.

Cuanto al ricorso n. 7439 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 10834/2023, 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 Mediasix S.r.l. e di Ministero delle Imprese e del Made in Italy e di Mediasix S.r.l. e di Ministero delle Imprese e del Made in Italy e di Mediasix 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. 10834 del 2022 del Tar Lazio, recante accoglimento dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla Mediasix 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 D.P.R. 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 D.P.R.».

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 artt. 4-bis, comma 1, del d.l. 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. 4061 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. 10834 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. 10834 del 2022 del Tar Lazio, deducendo i seguenti motivi di appello:

violazione e falsa applicazione dell'art. 4-*bis* del DL n. 81/2018 conv. con L. 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 d.l. 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 D.P.R. 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 d.l. 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 D.L. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del D.L. n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 D.P.R. 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 L. 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 D.P.R. 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 d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 D.P.R. 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 giu-



dizi 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 D.P.R. 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 D.P.R. 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il D.P.R. 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 d.l. n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla L. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 l. 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 L. 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 d.l. 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 d.l. 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 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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'articolo 4 del D.P.R. 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 (*cf.* 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 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'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 D.P.R. 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 *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 L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla L. 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 d.l. n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del D.P.R. 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 L. 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»;

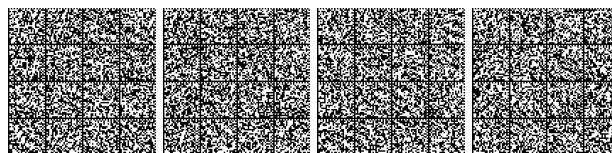
ii) del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al D.P.R. n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la 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 D.P.R. 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, d.P.R. 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 d.l. 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.

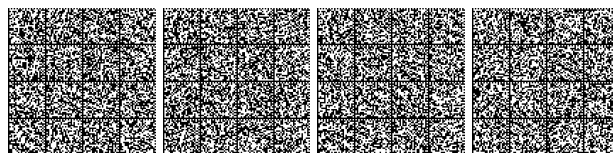
36.1. Tale questione si snoda attraverso:

i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. 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 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 (*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 (*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 d.l. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel D.P.R. 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 d.l. n. 91/2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

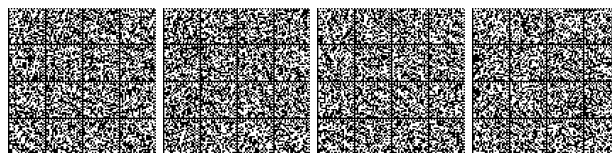
37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito 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 D.P.R. 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 d.l. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del d.l. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 (*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 d.l. 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 d.l. n. 91/2918, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 L. 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 Cost.

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 d.l. 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 d.l. n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito — proprio per il tramite dell'interpretazione — valore materiale al rinvio ivi contenuto al D.P.R. 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 d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 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, 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 d.l. 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 L. 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 d.l. n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla L. 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 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 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 L. 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 Cost., 117, comma 1, Cost. 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 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., 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, d.P.R. 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 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 cen-



tunesima 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.

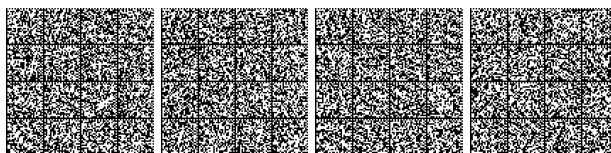
52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale 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 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 obbiettivi.

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 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).

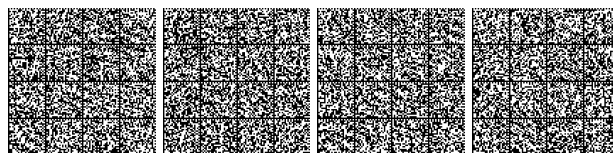
55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'Avvocato Generale M. Campos Sánchez-Bordona, 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 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.

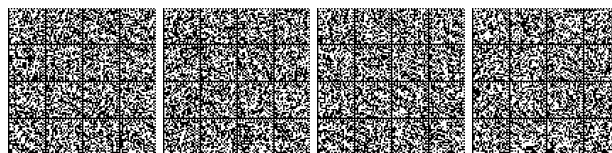
58.1. Al riguardo, in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infra-regionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto 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, 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, lett. a) e b), d.P.R. 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 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, 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 artt. 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 (*cf.*: 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 L. 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'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 artt. 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, d.P.R. 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 artt. 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 artt. 2, 3, 21, 41, Cost., e dell'art. 117, comma 1, Cost., 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;

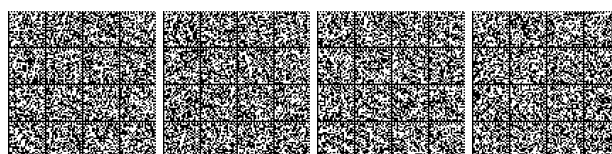
Davide Ponte, consigliere, estensore;

Lorenzo Cordì, consigliere

Thomas Mathà, consigliere

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: PONTE



N. 89

Ordinanza del 7 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Ministero delle imprese e del made in Italy e altri contro Videolina spa 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 7446 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 Spa, Teleregione S.r.l., 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, Telelombardia 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 7317 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 e domicilio eletto presso lo studio dell’avvocato Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

contro Teleregione 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 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., Telelombardia 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 7318 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 dell’avvocato Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;



contro Teleregione 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 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; per la riforma

A) Quanto al ricorso n. 7317 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10835/2023, resa tra le parti;

B) Quanto al ricorso n. 7318 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10835/2023, resa tra le parti;

C) Quanto al ricorso n. 7446 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10835/2023, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Teleregione S.r.l. e del 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. 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. 4059/2023 del T.A.R. per il Lazio – sede di Roma Teleregione s.r.l. ha impugnato:

i) il Decreto del Ministero delle imprese e del Made in Italy n. 0189185 del 21.12.2022, 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 D.P.R. 23.8.2017, n. 146;

ii) tutti gli atti allo stesso presupposti, conseguenti e/o connessi, inclusi la relazione istruttoria prot. 187815 del 20.12.2022 e, "ove occorra", il decreto direttoriale prot. 167976 del 18.11.2022, di approvazione della graduatoria provvisoria;

iii) "ove mai occorra e prudenzialmente", l'art. 6, comma 2, del D.P.R. 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 L. 21 settembre 2018, n. 108 (di seguito, per brevità, anche solo "art. 4-bis, comma 1, del d.l. 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 D.P.R. 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 d.l. n. 91/2018, che, per il Ministero, aveva "recepito integralmente" il D.P.R. 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 D.P.R. 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 d.l. n. 91/2018, aveva “recepito integralmente” il D.P.R. 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 d.l. n. 91/2018, per violazione degli artt. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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'articolo 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'articolo 1, assegnate al Ministero, in sede di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, ai sensi dell'articolo 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 d.l. 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 3.3.2020, 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 D.P.R. n. 146/2017.

A.3. I RICORSI IN APPELLO R.G. 7317/2023, R.G. 7318/2023 E R.G. 7446/2023.

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. 7318/2023) deducendo che:

i) il T.A.R. avrebbe, erroneamente, escluso la "legificazione" del D.P.R. n. 147/2017, non considerando che la regola di cui all'art. 4-bis, del d.l. 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. 7317/2023) 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. 7446/2023 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 D.P.R. n. 147/2017, ad opera della previsione di cui all'art. 4-bis, del d.l. 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 D.L. 18 OTTOBRE 2023, N. 145, INSERITO IN SEDE DI CONVERSIONE DALLA LEGGE 15 DICEMBRE 2023, N. 191.

8. Con ordinanza n. 4026/2023 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 d.l. 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 D.P.R. 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 d.l. 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 D.L. N. 91/2018, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA L. 21 SETTEMBRE 2018, N. 108, E DI CUI ALL'ART. 13 DEL D.L. N. 145/2023, COMMA 1-BIS, INTRODOTTI DALLA L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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.

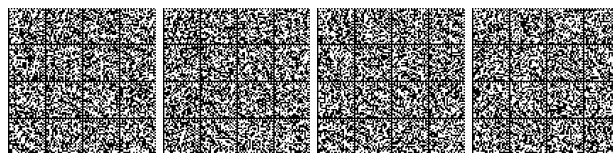
14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

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: "e, 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 D.P.R. 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 L. 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 D.P.R. 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'interno dell'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 23 agosto 2017, n. 146, e, quindi, del principale provvedimento impugnato in primo grado).

16.7. Il D.P.R. 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 d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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, INTRODOTTI DALLA L. 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 L. 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del Decreto legge 18 ottobre 2023, n. 145, in relazione all'art. 77 Cost.

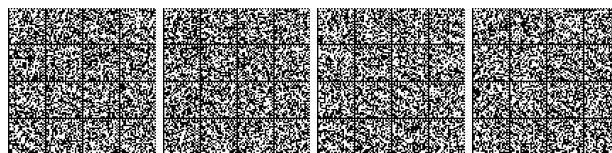
18. Sebbene già tracciato nella sezione relativa alla rilevanza della questione, giova, comunque – per miglior comprensione – riprodurre le due disposizioni sottoposte allo scrutinio di codesta Corte.

18.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del d.l. 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 d.l. 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. 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).

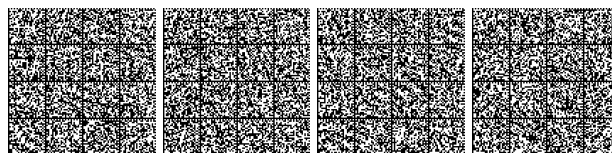
21.6. Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale dell'11 dicembre 2023, n. 215, ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti legge a contenuto plurimo, ossia:

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 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 D.P.R. 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; *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 D.P.R. 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 D.P.R. 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'articolo 4 del D.P.R. 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.

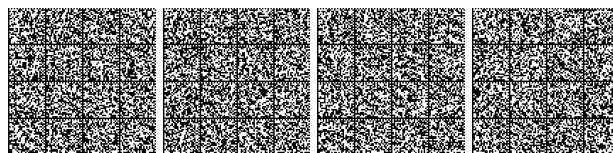
26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di onversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto legge.

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'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 D.P.R. 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, INTRODOTTI DALLA L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla L. 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 d.l. n. 91/2018 ha apportato una modifica all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del D.P.R. 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” (*cf.*, 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 L. 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 d.l. n. 91 del 2018, che, "pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al D.P.R. 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 D.P.R. 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, d.P.R. 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 d.l. 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:

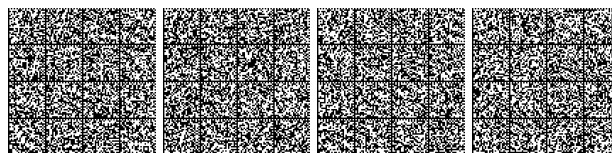
i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. 145/2023;

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 d.l. 145/2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel D.P.R. 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 d.l. 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).

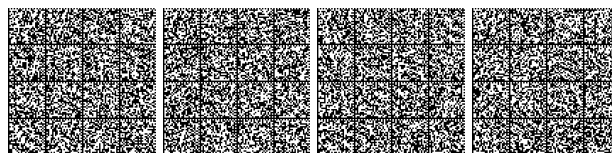
37.4. Nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due regole consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-*bis* del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del D.P.R. n. 146/2017. Tuttavia, questa operazione di retroattività 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 d.l. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del Regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del d.l. 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 D.P.R. 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 D.P.R. 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 d.l. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla L. 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 LEGITTIMITA' 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 L. 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 COST.

41. Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla L. 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 d.l. 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 d.l. n. 91/2018, avrebbe, quindi, conferito – proprio per il tramite dell'interpretazione – valore materiale al rinvio ivi contenuto al D.P.R. 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 d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 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, 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 d.l. 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 LEGITTIMITA’ 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 L. 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.DU.

48. Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all’art. 4-*bis* del d.l. n. 91/2018, e di cui all’art. 13 del d.l. n. 145/2023, comma 1-*bis*, introdotto dalla L. 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 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 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, INTRODOTTI DALLA L. 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 COST, 117, COMMA 1, COST. 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 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., 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, d.P.R. 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.

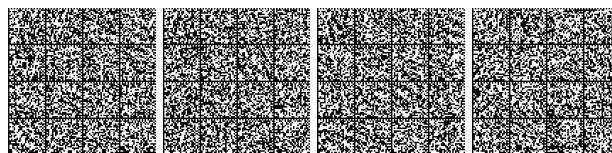
51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la "ri-espansione" del sindacato di questo Giudice amministrativo sulle disposizioni del Regolamento e 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" (*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 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 posi-



zioni 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, 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).

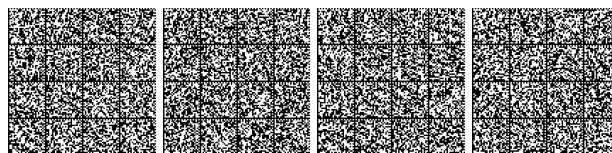
55.3. In particolare, “il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno 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, 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.

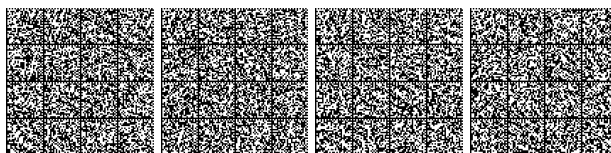
Tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lett. a) e b), d.P.R. n. 146/2017]. È lo stesso regolamento – ora “legificato” anche *in parte qua* - che, nel disciplinare 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 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, 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 artt. 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 (*cf.*: 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 L. 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'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 artt. 10 e 14 della C.E.D.U., nella parte in cui, legificando l'art. 6, comma 2, d.P.R. 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 artt. 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 artt. 2, 3, 21, 41, Cost., e dell'art. 117, comma 1, Cost., 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 Cordì, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere, Estensore

Il Presidente: MONTEDORO

Il Consigliere, Estensore: MATHÀ



N. 90

*Ordinanza dell'8 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti
da Espansione srl e altri contro Canale 7 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 7306 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 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 Canale 7 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;

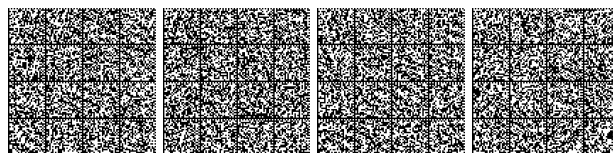
R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Videolina S.p.a., non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7436 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., Canale 7 S.r.l., Rtp 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., 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;

Canale 7 S.r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, Massimo Romano, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;



Sul ricorso numero di registro generale 7305 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 Canale 7 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., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

Per la riforma:

A) quanto al ricorso n. 7306 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10827/2023, resa tra le parti;

B) quanto al ricorso n. 7436 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10827/2023, resa tra le parti;

C) quanto al ricorso n. 7305 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10827/2023, 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 di causa;

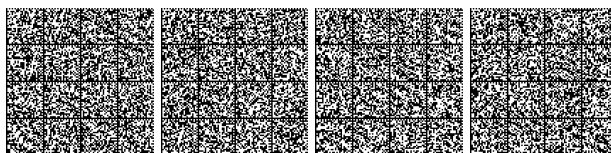
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Cons. Stefano Lorenzo Vitale e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza per sé e per delega di Giuseppe Ruta, Massimo Romano e l'Avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

A. Premesse in fatto e svolgimento dei giudizi.

A.1. Il ricorso di primo grado.

1. Con ricorso iscritto al n. R.G. n. 3447/2023 del T.A.R. per il Lazio — sede di Roma Canale 7 s.r.l. ha impugnato il decreto direttoriale prot. 0189185 del 21 dicembre 2022 con il quale il Ministero delle imprese e del made in Italy (di seguito, «Ministero») ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo, per l'anno 2022, del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali (di seguito «Fondo»), nonché «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 «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 [...]». La ricorrente, inoltre, ha impugnato, «ove mai occorra e prudenzialmente», anche l'«art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», chiedendo altresì, «ove occorra», 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».

2. Più precisamente, con un primo motivo di ricorso, la ricorrente lamentava l'asserita illegittimità del decreto di approvazione della graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo del Fondo per l'anno 2022, «nella parte in cui l'Amministrazione [...] ha 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»», sostenendo l'erroneità della «tesi della integrale legificazione» del regolamento assunta dal Ministero quale presupposto dell'adozione del predetto decreto.



La ricorrente affermava, poi, la nullità del decreto impugnato, nella parte in cui è stato redatto «in applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», «per violazione e/o elusione delle sentenze del Consiglio di Stato n. 7878/2022; 7881/2022; 7880/2022, in virtù delle cui statuizioni la norma sopra indicata è stata ritenuta illegittima, dunque annullata ed espunta dal regolamento».

Con un secondo motivo, infine, la ricorrente prospettava questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, d.l. n. 91 del 2018, per asserita violazione degli articoli 3, 21, 24, 43, 77, 103, 111 e 117 Cost.

3. 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 d.l. 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».

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 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 d.l. 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 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. 7305/2023, R.G. 7306/2023 e R.G. 7436/2023.

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. 7306/2023) 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 d.l. 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. 7305/2023) 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. 7436/2023 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 d.l. 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 d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191.



8. Con ordinanza n. 4025/2023 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.

Canale 7 s.r.l. ha eccepito l'improcedibilità dell'appello proposto dal Ministero, in quanto il medesimo non avrebbe effettuato l'integrazione del contraddittorio ordinata all'esito dell'udienza camerale.

10. Le parti appellanti hanno, inoltre, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del d.l. 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 d.l. 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. ed osservazioni sulla eccezione di improcedibilità dell'appello del Ministero.

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.

Quanto alla eccezione, sollevata dalla difesa di Canale 7 s.r.l., di improcedibilità dell'appello del Ministero per mancata integrazione del contraddittorio, il Collegio ritiene che tale questione potrà essere definita con la sentenza conclusiva del giudizio osservandosi fin d'ora che, a seguito della riunione dei tre giudizi, l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami è stata effettuata dalle altre società appellanti tramite pubblicazione, sul sito web del Ministero, di un avviso in cui si dava conto anche del gravame proposto dall'Avvocatura erariale.

C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. 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:

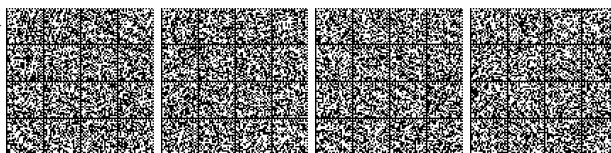
i) «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento 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'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».

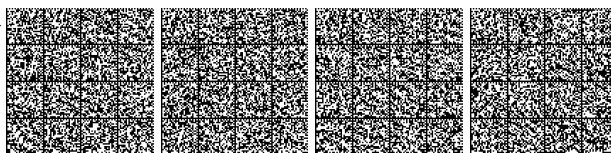


16.3. Questo regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico 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 d.l. 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'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'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.

Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del d.l. 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 d.l. 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'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 d.l. 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'articolo 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).

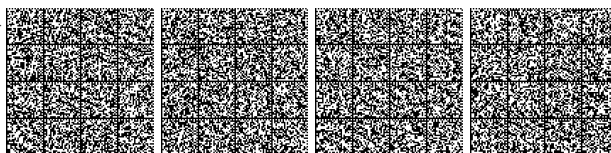
21.2. La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento 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; *cf.*, 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 (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.

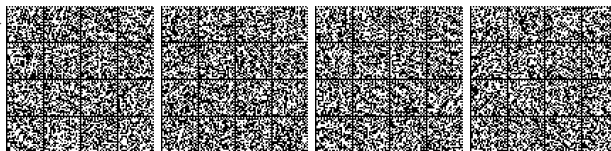
25.2. L'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo nonché il mancato esame della norma in questione da parte del *dossier* di studio offerto a supporto dell'attività legislativa rappresentano «tempi» e «modalità» dell'*iter* parlamentare (cfr. Corte costituzionale, 16 febbraio 2012, 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* 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 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. 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 d.l. 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.

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 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»;

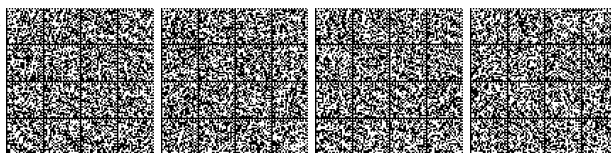
ii) del rinvio contenuto nell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, che, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito 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 primaria 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'ef-



fetto 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 d.l. 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 d.l. 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 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 (*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 d.l. 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 d.l. 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 d.l. n. 145/2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del d.l. 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 (*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 d.l. 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 accumulare 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] risolto, dal punto di vista strettamente giuridico normativo, in *untamquam non esset*».

39. In ragione di quanto esposto ritiene il Collegio che il combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. 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 d.l. n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del d.l. 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 d.l. 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 d.l. 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 d.l. 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 d.l. 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).

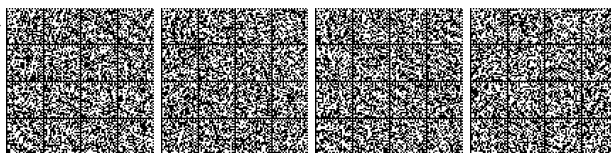
46.1. Proprio operando questo scrutinio particolarmente rigoroso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze della Sezione. Come già evidenziato, queste pronunce hanno eliminato con effetti *ex tunc* 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 d.l. 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 voluto, 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 d.l. 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 d.l. n. 91/2018, e di cui all'art. 13 del d.l. 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'esigenza di evitare un «approfittamento» dei difetti tecnici della legislazione o, comunque, un conseguimento di 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.

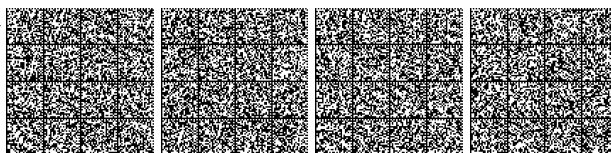
52.2. In materia, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 21 del 1991; Id., sentenza n. 466 del 2002), rilevante nel settore radiotelevisivo 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 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 Cost., di 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).

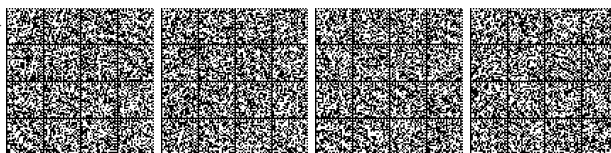
54. Più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione — riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 Cost. — qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, 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 (*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 sog-



getti 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, 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 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, 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;

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere, estensore.

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: VITALE

24C00110

N. 91

*Ordinanza del 13 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti
da Espansione srl e altri contro Abruzzia 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 7297 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*, 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 Abruzzia 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, 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 7298 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 Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

Contro Abruzzia 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, 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 7434 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, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro:

R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Videolina S.p.a., Editrice Tnv Spa, Espansione S.r.l., 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., Associazione Tv Locali, non costituiti in giudizio;

Abruzzia 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;

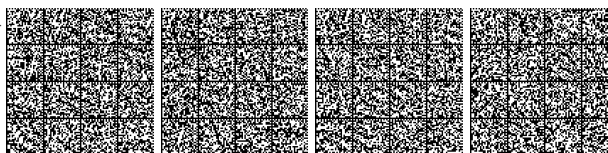
Per la riforma:

quanto al ricorso n. 7297 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 10826/2023, resa *inter partes* nel giudizio rubricato al r.g. n. 3444 del 2023;

quanto al ricorso n. 7298 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 10826/2023, resa tra le parti;



quanto al ricorso n. 7434 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 10826/2023, resa *inter partes*;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Abruzzia S.r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Abruzzia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Cons. Oreste Mario Caputo e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza, per sè e per delega di Giuseppe Ruta, Massimo Romano, l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina e Massimo Romano;

Con ricorso (iscritto sub. R.G. 3444/2023) Abruzzia 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 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 stanziato 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 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. 7297/2023, 7298/2023 e 7434/2023.

5. La Società indicata in epigrafe — controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria — ha proposto appello (R.G. 7297/2023) 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 dei contributi «a pioggia», in passato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.

Si è costituito in appello il Ministero delle imprese e del made in Italy associandosi alle conclusioni rassegnate dall'appellante.

Con autonomo ricorso (sub. R.G. 7298/2023) Videolina S.p.a., anch'essa controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria, ha proposto appello avverso la stessa sentenza del Tribunale amministrativo regionale deducendo gli stessi motivi d'appello, incentrati sostanzialmente sull'avvenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, con conseguente incorporazione delle previsioni regolamentari nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico.

A sua volta, con ricorso (sub. R.G. 7434/2023) il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la medesima sentenza precisando che, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, lo scalino preferenziale, lungi da pregiudicare la pluralità degli operatori e dell'offerta informativa, ha perseguito l'obiettivo di equilibrare il settore sovvenzionando le imprese più strutturate in grado di garantire un adeguato livello informativo, sì da escludere — uniformandosi alle linee guida dettate dalla Corte dei conti — i deprecati contributi a pioggia.

In aggiunta il Ministero appellante ha anch'esso ribadito che per effetto del conferimento della forza di legge alle norme del regolamento la controversia dedotta in giudizio sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

A.4. Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo consiglio e l'intervento 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'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 insuf-



ficiente 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»).

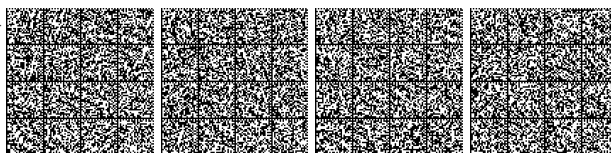
16. Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

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 «inten-



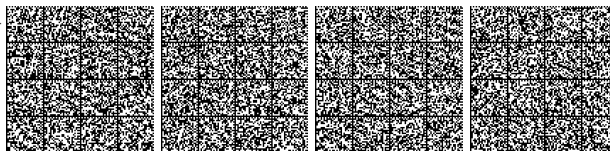
dersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni di tale regolamento, e, quindi, anche la regola di cui all'art. 6, comma 2, relativa al c.d. «scalino preferenziale». Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie 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 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* - 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 (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 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, 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 (*cf.* 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 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).

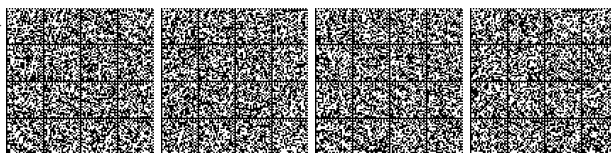
34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. 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, 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 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 (*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 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.

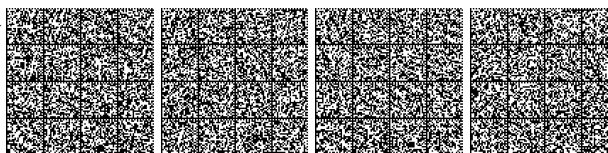
37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito 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 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 (*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 nn. 271 e 257 del 2011, 209 del 2010, 311 e 24 del 2009, 162 e 74 del 2008), o di anfibologie giurisprudenziali (*cfr.*, 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 (*cfr.* 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.

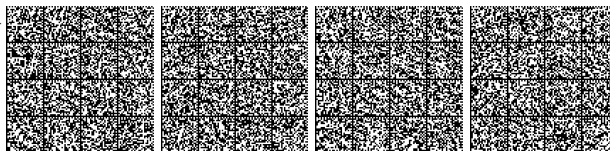
46.3. Né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse, in tal modo, ri-esercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all'Amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l'Amministrazione nell'emanazione di un 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, 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 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 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 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 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 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.

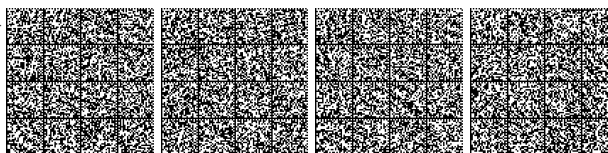
50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i 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 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.

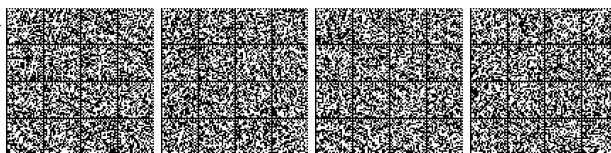
52.6. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Consulta (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale 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 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 (*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 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 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, 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, Cost.*

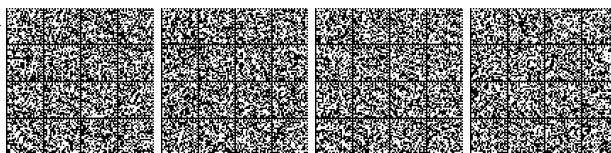
58.7. In proposito, anche in questa materia concorrente la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206/2019, codesta Corte ha 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 (*cf.*: 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.

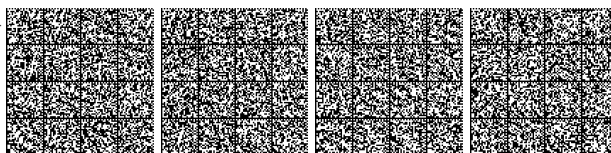
64. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

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 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, 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, estensore;

Davide Ponte, consigliere;

Lorenzo Cordì, consigliere;

Thomas Mathà, consigliere.

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: CAPUTO

24C00111

N. 92

Ordinanza del 13 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Espansione srl e altri contro Gruppo Air 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 7345 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 dei rispettivi legali rappresentanti *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 n. 24;

Contro Gruppo Air 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;

Nei confronti Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 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 costituite in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7377 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 Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci n. 24;

Contro Gruppo Air 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;

Nei confronti Ministero delle imprese e del made in Italy, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 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., Telecity s.r.l., Teleradio Diffusione Bassano s.r.l., Canale 9 s.r.l., non costituite in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7415 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, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

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., Telecity s.r.l., Teleradio Diffusione Bassano s.r.l., Canale 9 s.r.l., Auditel s.r.l., Telenorba S.p.a., Associazione Tv Locali, Rtp Radio Televisione Peloritana s.r.l., Videolina S.p.a., non costituite in giudizio;

Gruppo Air s.r.l., 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, rappresentata e difesa dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Per la riforma

Quanto al ricorso n. 7345 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima) n. 10846/2023, resa *inter partes* nel giudizio rubricato al r.g. n. 3843 del 2023.

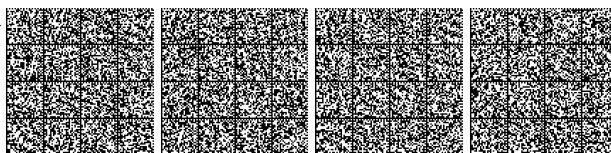
Quanto al ricorso n. 7377 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima) n. 10846/2023, resa *inter partes* nel giudizio rubricato al r.g. n. 3843 del 2023.

Quanto al ricorso n. 7415 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima) n. 10846/2023, resa tra le parti;

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, di Ministero dell'economia e delle finanze, di Gruppo Air 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. Oreste Mario Caputo e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Fabrizio Magliaro ed Eleonora Zazza, in sostituzione di Roberto Zazza, l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina, Isabella Loiodice, Edoardo Carlo Cazzato e Fabrizio Magliaro;

Con ricorso (iscritto *sub*. R.G. 3843/2023) Gruppo Air 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» 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 ordini di censure.

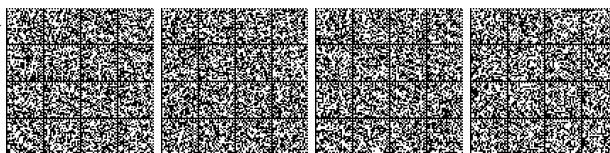
3.1. Con il primo motivo ha evidenziato che:

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. 7345/2023, 7377/2023 e 7415/2023.

5. La società indicata in epigrafe, controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria, ha proposto appello (R.G. 7345/2023) 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 dei contributi «a pioggia», in passato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.

Si è costituito in appello il Ministero delle imprese e del made in Italy associandosi alle conclusioni rassegnate dall'appellante.

Con autonomo ricorso (*sub*. R.G. 7377/2023) Videolina S.p.a., anch'essa controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria, ha proposto appello avverso la stessa sentenza del TAR deducendo gli stessi motivi d'appello, incentrati sostanzialmente sull'avvenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, con conseguente incorporazione delle previsioni regolamentari nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico.

A sua volta, con ricorso (*sub*. R.G. 7415/2023) il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la medesima sentenza precisando che, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, lo scalino preferenziale, lungi da pregiudicare la pluralità degli operatori e dell'offerta informativa, ha perseguito l'obiettivo di equilibrare il settore sovvenzionando le imprese più strutturate in grado di garantire un adeguato livello informativo, sì da escludere — uniformandosi alle linee guida dettate dalla Corte dei conti — i deprecati contributi a pioggia.

In aggiunta il Ministero appellante ha anch'esso ribadito che per effetto del conferimento della forza di legge alle norme del regolamento la controversia dedotta in giudizio sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

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. 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'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'ul-



tima 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



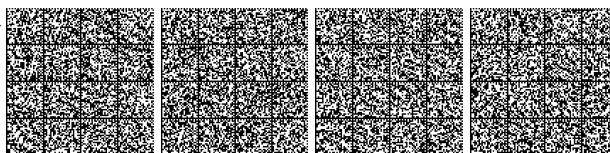
commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate nella tabella 1 e dalle maggiorazioni di punteggio di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo, il Ministero forma una graduatoria. Alle prime cento emittenti è destinato 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'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 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. 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 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 della Costituzione.

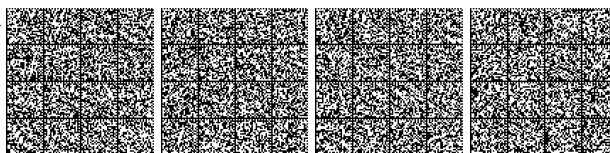
26.1. Anche con riferimento a tale norma, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto-legge.

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'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 presentato 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 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» (*cf.*, 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).

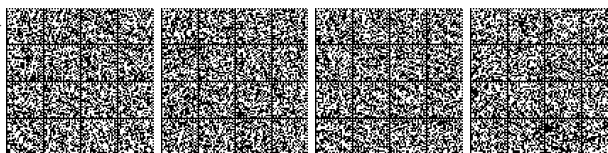
34. Questo Consiglio ha, quindi, escluso l'effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull'ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell'intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma primaria. 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, 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, 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.

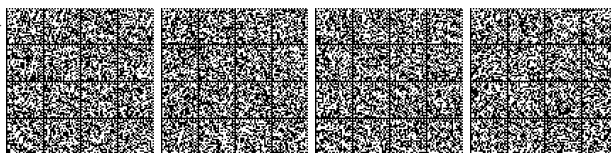
36.1. Tale questione si snoda attraverso:

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 (*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; *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.

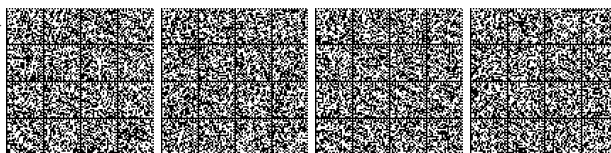
37.3. Dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la «saldatura» dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, lasciando, quindi, «il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito 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 (*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 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 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 antifibologie 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 antifibologie 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).

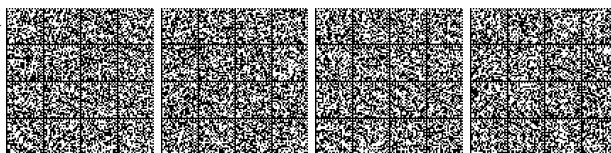
45. Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. 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 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.

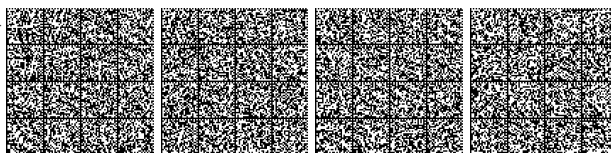
50. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene le disposizioni indicate in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, 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 della 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 (*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).

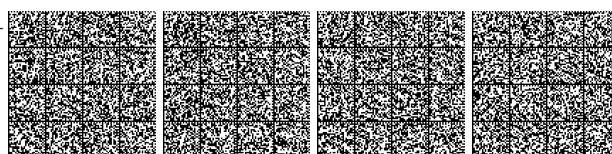
55.1. Tale ultimo profilo (che i precedenti di questo Consiglio in materia, resi sul regolamento previgente, hanno evidenziato come rilevante ai fini di causa) afferisce alla «dimensione esterna» del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'avvocato 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 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 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 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.

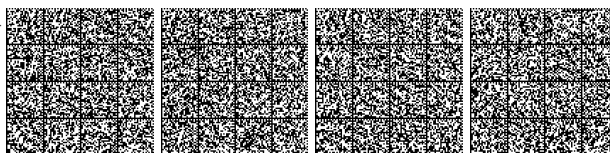
59. La disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza *ex art.* 3 della Costituzione, da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale 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 (*cf.*: 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, 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 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 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 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, estensore;

Davide Ponte, consigliere;

Lorenzo Cordì, consigliere;

Thomas Mathà, consigliere;

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: CAPUTO



N. 93

Ordinanza del 13 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Videolina spa e altri contro Tv1 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 7308 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 Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci n. 24;

contro Tv1 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, 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., Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituite in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7310 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 dei rispettivi legali rappresentanti *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 n. 24;

contro Tv1 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, 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 costituite in giudizio; sul ricorso numero di registro generale 7444 del 2023, proposto da

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

contro Videolina S.p.a., Tef S.r.l., 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, Telelombardia S.r.l., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituiti in giudizio;

per la riforma quanto al ricorso n. 7308 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10833/2023, resa inter partes nel giudizio rubricato al r.g. n. 3529 del 2023. quanto al ricorso n. 7310 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10833/2023, resa inter partes quanto al ricorso n. 7444 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10833/2023, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Tv1 S.r.l. e di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Tv1 S.r.l. 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. Oreste Mario Caputo e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza, per sè e per delega di Giuseppe Ruta, Massimo Romano e l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

Con ricorso (iscritto sub. R.G. 3529/2023) Tv1 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;

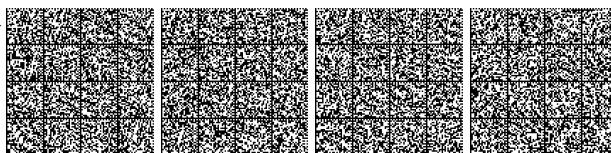
ii) tutti gli atti allo stesso presupposti, conseguenti e/o connessi, inclusi la relazione istruttoria prot. 187815 del 20 dicembre 2022 e, «ove occorra», il decreto direttoriale prot. 167976 del 18 novembre 2022, di approvazione della graduatoria provvisoria;

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 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 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 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 3.3.2020, 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 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. 7308/2023, 7310/2023 e 7444/2023

5. La Società indicata in epigrafe – controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria - ha proposto appello (R.G. 7308/2023) 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 dei contributi «a pioggia», in passato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.

Si è costituito in appello il Ministero delle imprese e del made in Italy associandosi alle conclusioni rassegnate dall'appellante.

Con autonomo ricorso (sub. R.G. 7310/2023) Espansione s.r.l., anch'essa controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria, ha proposto appello avverso la stessa sentenza del Tribunale amministrativo regionale deducendo gli stessi motivi d'appello, incentrati sostanzialmente sull'avvenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, con conseguente incorporazione delle previsioni regolamentari nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico;

A sua volta, con ricorso (sub. R.G. 7444/2023) il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la medesima sentenza precisando che, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, lo scalino preferenziale, lungi da pregiudicare la pluralità degli operatori e dell'offerta informativa, ha perseguito l'obiettivo di equilibrare il settore sovvenzionando le imprese più strutturate in grado di garantire un adeguato livello informativo, sì da escludere – uniformandosi alle linee guida dettate dalla Corte dei conti – i deprecati contributi a pioggia.



In aggiunta il Ministero appellante ha anch'esso ribadito che per effetto del conferimento della forza di legge alle norme del regolamento la controversia dedotta in giudizio sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

A.4. Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo consiglio e l'intervento 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'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.

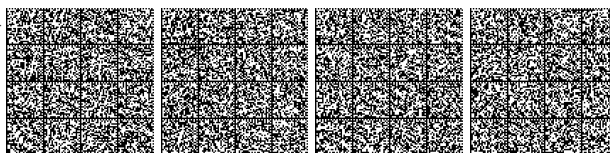
13. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, introdotto dalla legge 15 dicembre 2023, 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);

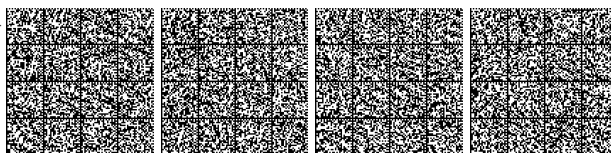
ii) «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (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 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 costituzione.

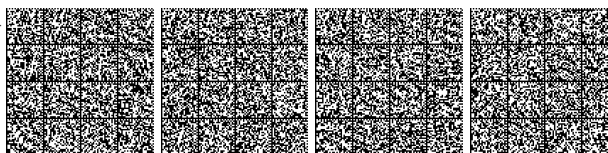
E.1. prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, 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. 9).

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».

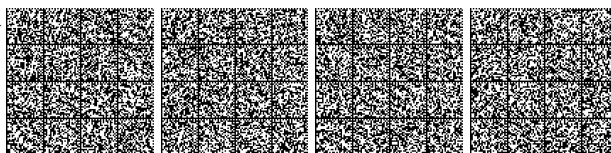
23.3. Ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-*bis* nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo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

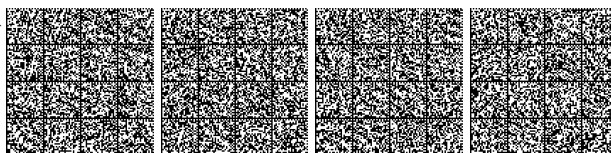
32. Questa previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi – strettamente connessi - che occorre focalizzare, trattandosi di alcune delle premesse logico- giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale che si espone. Il riferimento è alla natura del rinvio operato dalla legge al 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» (*cf.*, 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 recettizia 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 (generalmente e singolarmente) 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 affermata 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 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).



nale, 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 (*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 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 sopravvivere 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 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 (*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 regola 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 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 logica 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 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 d.l. 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 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'emen-



damento 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, 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).

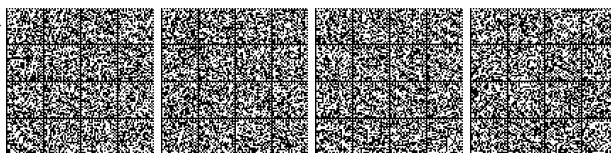
49.11. All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, *Scordino 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 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 previ-



sta 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%.

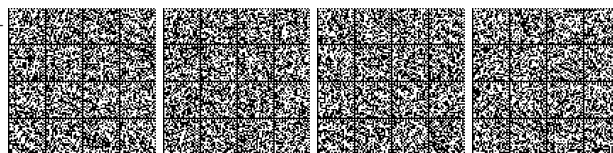
52.1. Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

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 (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);

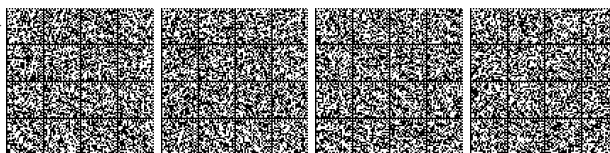
iv) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (*cf.*: Corte costituzionale, 17 novembre 2000, n. 502).

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 (*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 (*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.

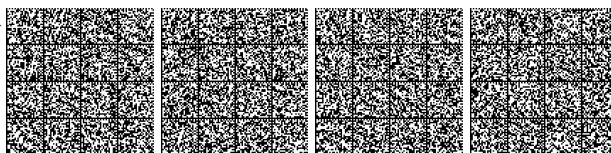
58. Alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legislazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce 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, 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 scagioni 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.

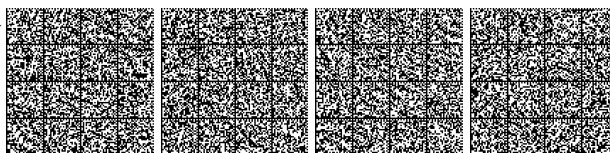
58.5. Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre 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, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: CAPUTO

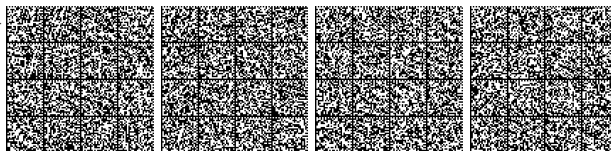
24C00113

N. 94

Ordinanza del 13 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Videolina spa e altri contro T.E.F. 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 7319 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 Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci n. 24;

contro:

T.E.F. S.r.l., non costituita in giudizio;

nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa 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 costituite in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7320 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*, 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 n. 24;

contro:

T.E.F. S.r.l., non costituito in giudizio;

nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *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 costituite in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7445 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, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro:

Videolina S.p.a., Tv1 S.r.l., 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., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., non costituite in giudizio;

Tv1 S.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa 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. 7319 del 2023: della sentenza del Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10838/2023, resa *inter-partes* nel giudizio rubricato al r.g. n. 4121 del 2023;

quanto al ricorso n. 7320 del 2023: della sentenza del Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10838/2023, resa *inter-partes*;

quanto al ricorso n. 7445 del 2023: della sentenza del Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Prima) n. 10838/2023, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Tv1 S.r.l.;



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il cons. Oreste Mario Caputo e uditi per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, l'avvocato dello Stato, Maria Luisa Spina Maria Luisa Spina, Zezza Margherita, per sè e in sostituzione di Giuseppe Ruta, e Massimo Romano;

Con ricorso (iscritto sub. R.G. 4121/2023) T.F.F. 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;

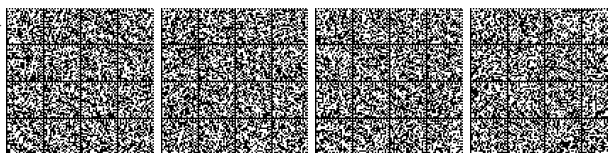
ii) tale decisione non sarebbe stata giustificata dall'assunto secondo il quale la previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91/2018, aveva «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 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 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. 7319/2023, 7320/2023 e 7445/2023

5. La Società indicata in epigrafe — controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria — ha proposto appello (R.G. 7319/2023) 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 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.

Si è costituito in appello il Ministero delle imprese e del made in Italy associandosi alle conclusioni rassegnate dall'appellante.

Con autonomo ricorso (sub. R.G. 7320/2023) Espansione s.r.l., anch'essa controinteressata nel giudizio di primo grado in quanto impresa collocata nei primi cento posti della graduatoria, ha proposto appello avverso la stessa sentenza del Tribunale amministrativo regionale deducendo gli stessi motivi d'appello, incentrati sostanzialmente sull'avvenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 147/2017, con conseguente incorporazione delle previsioni regolamentari nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico;

A sua volta, con ricorso (sub. R.G. 7445/2023) il Ministero delle imprese e del made in Italy ha appellato la medesima sentenza precisando che, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, lo scalino preferenziale, lungi da pregiudicare la pluralità degli operatori e dell'offerta informativa, ha perseguito l'obiettivo di equilibrare il settore sovvenzionando le imprese più strutturate in grado di garantire un adeguato livello informativo, sì da escludere — uniformandosi alle linee guida dettate dalla Corte dei conti — i deprecati contributi a pioggia. In aggiunta il Ministero appellante ha anch'esso ribadito che per effetto del conferimento della forza di legge alle norme del regolamento la controversia dedotta in giudizio sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

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'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.

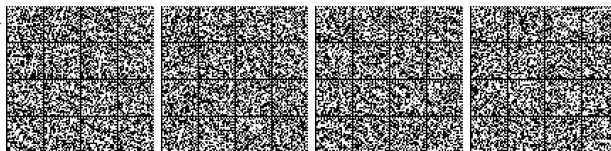


16.1. La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91/2018 dispone: «1. All'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti 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 propor-



zionale 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.

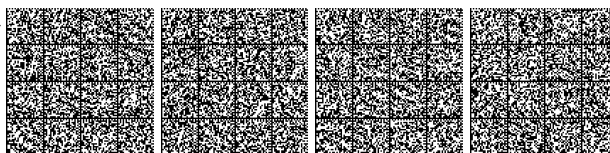
16.5. Inoltre, secondo le società appellanti e il Ministero questa tesi (disattesa dal giudice di primo grado) sarebbe stata sancita con la legge di interpretazione autentica — intervenuta nelle more del presente giudizio — contenuta all'interna dell'art. 13 del decreto-legge n. 145/2023, comma 1-bis, 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» (corriso 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 costituzione.

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 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).

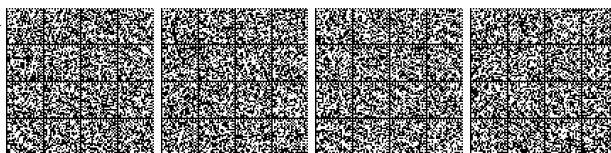
23.6. Detto regolamento si compone (*rectius*, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta «legificazione» delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano «i criteri di riparto e le procedure di erogazione 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 nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 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 (*cf.* 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.

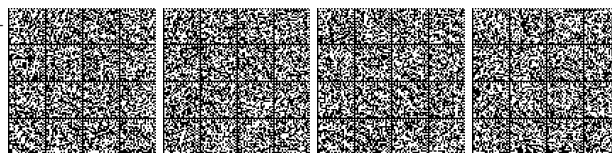
26.5. Il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con cui si perseguono «obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, 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 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» (*cf.*, 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;

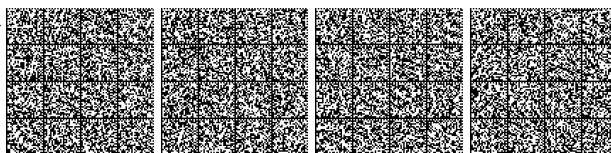
iii) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] 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 recettizia 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.

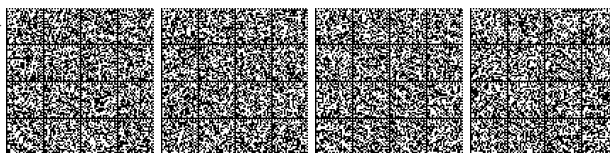
34.2. Il punto di esiziale importanza per la questione che si sottopone a codesta Corte è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio 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; *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 (*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 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 accumulare 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 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 n. 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 giurisprudenziale»; v., inoltre, le sentenze n. 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 (cfr. 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 legisla-



tore), 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 lettera 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)».

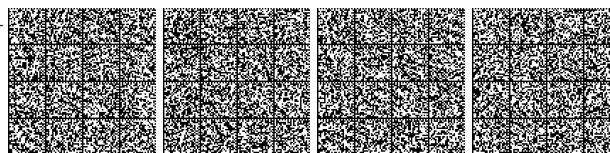
49.1. Inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro 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.

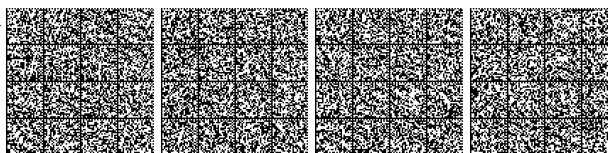
49.8. Inoltre, non può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte europea dei diritti dell'uomo, solo imperative ragioni di interesse generale possono 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 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 contro 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 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.

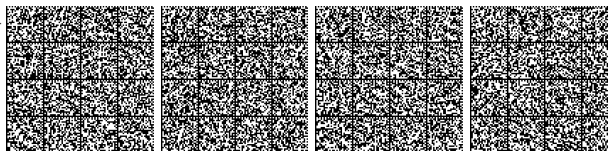
51.1. La presente questione è formulata in via subordinata rispetto alle altre che, dal punto di vista logico-giuridico, mirano a constatare l'illegittimità delle disposizioni censurate consentendo la «ri-espansione» del sindacato di questo Giudice amministrativo sulle disposizioni del Regolamento e sugli atti attuativi dello stesso. Al contrario, la presente questione postula la 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 (*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);

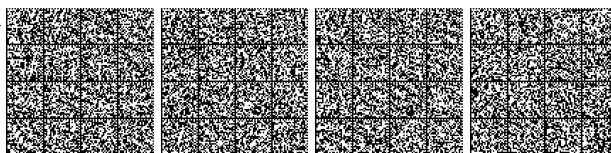
ii) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (*cf.* sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente 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 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 (*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 emit-



tenti 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, 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, 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).

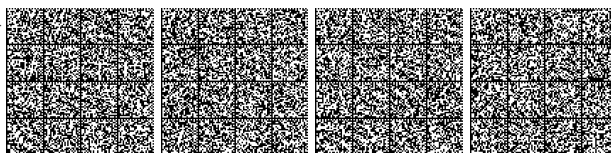
59.2. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cfr.*: Corte costituzionale, 12 aprile 2005 n. 151) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo 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, Estensore;

Davide Ponte, Consigliere;

Lorenzo Cordì, Consigliere;

Thomas Mathà, Consigliere;

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: CAPUTO



N. 95

Ordinanza del 23 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Espansione srl e altri contro Media e Servizi Communication 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 sui seguenti ricorsi riuniti:

1) ricorso numero di registro generale 7349 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 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 e domicilio fisico eletto presso lo studio del primo, sito in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

Contro Media e Servizi Communication S.r.l.s., 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;

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*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 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., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* non costituite in giudizio;

2) ricorso numero di registro generale 7381 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 del primo, sito in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

Contro: Media e Servizi Communication S.r.l.s., 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;



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*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 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., 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;

3) ricorso numero di registro generale 7411 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, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

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., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano S.r.l., Canale 9 S.r.l., Auditel S.r.l., Telenorba S.p.a., Associazione Tv locali, Videolina S.p.a., RTP Radio televisione peloritana S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

Media e Servizi Communication S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata 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*, rappresentata e difesa dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Per la riforma:

quanto a tutti i ricorsi in appello:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. IV, n. 10848 del 2023.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Media e Servizi Communication S.r.l.s., del Ministero delle imprese e del made in Italy, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze e di A.L.P.I. (Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione radio tv);

Viste le memorie delle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Vista l'ordinanza n. 4059/2023 di riunione dei ricorsi in epigrafe, con la quale è stata anche disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle emittenti non intimamente inserite nella graduatoria per l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2022 e fissata l'udienza pubblica del 18 gennaio 2024;

Designato relatore il cons. Giuseppe La Greca;

Uditi nell'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Fabrizio Magliaro, Eleonora Zazza in sostituzione di Roberto Zazza e l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

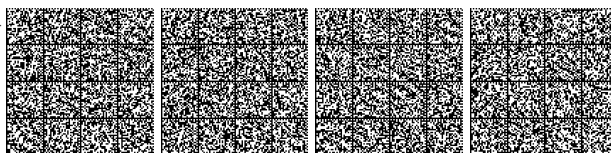
Al) I provvedimenti originariamente impugnati e il giudizio di primo grado.

1.1. — Con l'originario ricorso di primo grado Media e Servizi Communication S.r.l.s. ha impugnato, con richiesta di annullamento, i seguenti provvedimenti:

a) decreto direttoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 189185 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 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) ogni altro provvedimento o atto presupposto, coevo o consequenziale, comunque connesso, ivi compresi la relazione istruttoria e il decreto direttoriale n. 166450 del 16 novembre 2022 di approvazione della prodromica graduatoria provvisoria.

1.2. — Secondo quanto esposto in prime cure dalla originaria ricorrente, la controversia, avente ad oggetto l'assegnazione alle emittenti televisive locali a carattere commerciale dei contributi pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, relativamente all'annualità 2022, si inquadra in un complessivo contenzioso che, ove riferito ad annualità pregresse, ha trovato definizione con la sentenza della sezione sesta del Consiglio di Stato, n. 7880



del 2022, recante l'annullamento dell'art. 6, comma 2, del citato decreto (il cd. «scalino preferenziale» concernente l'attribuzione del 95% dell'importo del contributo pubblico complessivo – per il 2022, pari ad oltre 100 milioni di euro alle prime cento emittenti in graduatoria e del restante 5% a tutte le altre collocate dalla 101^a).

1.3. — Con riferimento alla graduatoria per l'annualità 2022, oggetto dell'odierno gravame, il Ministero ha reiterato l'applicazione della suddetta norma, benché dichiarata illegittima e ciò sul rilievo che l'art. 4-*bis*, comma 1, decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con la legge n. 108 del 2018, abbia recepito integralmente il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2.

1.4. — La società ha esposto di essersi classificata oltre la centesima posizione, con conseguente minor beneficio economico in conseguenza dell'applicazione del c.d. «scalino preferenziale».

2. — La Società ha contestato parte ricorrente i provvedimenti impugnati, nella parte in cui l'Amministrazione, nella redazione della graduatoria per l'anno 2022, ha illegittimamente applicato la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, riferita al cd. «scalino preferenziale», la quale, essendo già stata dichiarata illegittima da questo Consiglio di Stato (*cf.* Sez. VI, sentenza nn. 7878 del 2022; 7881 del 2022; 7880 del 2022), non avrebbe potuto costituire oggetto di applicazione.

L'Amministrazione avrebbe, in proposito, erroneamente assunto che l'art. 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con la legge n. 108/2018, abbia «recepito integralmente» il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2, nonostante la stessa fosse stata dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato.

Nell'osservare come, nelle citate sentenze, con riferimento alla «previsione di una graduatoria nazionale con uno scalino preferenziale in favore dei primi cento classificati», il Giudice di appello abbia definito tale scelta «incompatibile con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore», parte ricorrente ha rammentato come le decisioni in rassegna abbiano:

dato atto della illegittimità «della decisione di introdurre 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»;

ritenuto tale misura «incompatibile con il principio del pluralismo informativo», in quanto produttiva di «effetti distorsivi della concorrenza ... stante l'idoneità della disciplina regolamentare in commento a beneficiare un numero estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi».

Ha, ulteriormente, sostenuto la violazione di numerosi parametri costituzionali (artt. 76 e 77; 5 e 21; 3, 4, 41, terzo comma, 42, secondo comma e 44) e del Trattato europeo (101, 102, 106, 107 e 117).

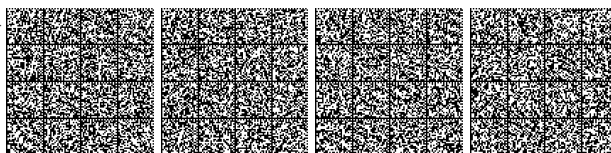
3.1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 10848 del 2023 ha accolto il ricorso nei limiti ivi indicati e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati, così articolando il proprio *iter* argomentativo:

«fondamentale nucleo assertivo» del presente 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 (legge di stabilità per il 2016): 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 del 2017;

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;

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;

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);

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;

secondo l'Amministrazione le previsioni di tale regolamento sarebbe state «legificate» dalla disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, atteso che il testo normativo primario aveva chiarito che il regolamento era da intendersi «qui integralmente riportato»;

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 decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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;

per l'annata 2022 continuavano ad operare le regole contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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;

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;

in ragione di tali argomentazioni, risultava non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis 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.

3.2. — Il Tribunale amministrativo regionale 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 del 2017.

A2) *I ricorsi in appello (rg. n. 7349/2023, n. 7381/2023, n. 7411/2023).*

4. — Le società indicate in epigrafe – controinteressate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria – hanno proposto appelli (n. 7349/2023 e n. 7381/2023) deducendo che:

il Tribunale amministrativo regionale avrebbe, erroneamente, escluso la «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, non considerando che la regola di cui all'art. 4-bis, decreto-legge n. 91 del 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;

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;

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;



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 (pag. 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.

5. — Si sono costituiti in giudizio:

il Ministero delle imprese e del made in Italy, con atto di stile;

Media e Servizi Communication S.r.l.s., appellata, la quale ha contrastato le pretese di parte appellante ed ha chiesto il rigetto dell'appello, non senza reiterare i dubbi di costituzionalità già avanzati in primo grado.

6. — Con autonomo ricorso ha interposto appello avverso la medesima sentenza il Ministero delle imprese e del made in Italy, precisando anch'esso che, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, il legislatore avrebbe inteso legificare interamente la fonte regolamentare, come emergerebbe da una interpretazione letterale e logica dell'art. 4-bis decreto-legge n. 91 del 2018.

A3) Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo Consiglio di Stato 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.

7.1. — Con ordinanza n. 4059/2023 questo Consiglio ha preliminarmente riunito gli appelli in epigrafe proposti avverso la medesima sentenza ex art. 96, comma 1, c.p.a. ed ha accolto le corrispondenti 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.

7.2. — 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.

8. — In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

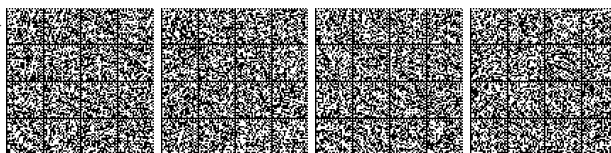
9. — Le parti hanno, inoltre, anche in sede di discussione, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, intervenuta, quindi, nelle more del giudizio e della cui legittimità costituzionale la parte appellata ha dubitato. Tale disposizione – della quale 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 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 del 2017.

10. — 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. La Società appellata – vittoriosa in primo grado – ha 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.

11.1. — Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi r.g. nn. 7349/2023, 73 81/2023, 7411/2023, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

11.2. — Sempre in via preliminare va rilevato che il mancato assolvimento da parte del Ministero delle imprese dell'onere di formale integrazione del contraddittorio disposto con ordinanza n. 4059/2023 non sembra, prima facie, determinare l'improcedibilità dell'appello avuto riguardo agli effetti, sul piano processuale, che determina la riunione di tutti i giudizi, con contraddittorio integro tra le medesime parti. Rimane, in ogni caso, ferma, in relazione a tale profilo in rito, ogni più compiuta valutazione nella successiva fase del giudizio.



12. — Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.*

13. — In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

14. — 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).

14.1. — 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:

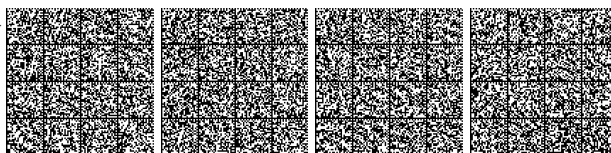
«la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento 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);

«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»).

15. — Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

15.1. — La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 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”».

15.2. — Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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».

15.3. — 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 del 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».

15.4. — Secondo la tesi delle Società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 era da «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, tale 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.

15.5. — 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 del 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 Presi-



dente 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 del 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).

15.6. — 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 del 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).

15.7. — Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.

15.8. — Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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 del 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 del 2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale.

15.9. — 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 si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

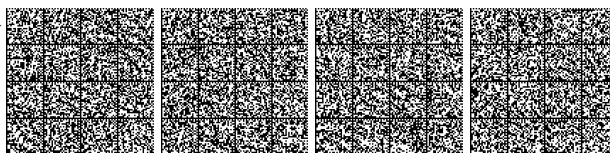
15.10. — In ragione di quanto rappresentato, si ritiene integrato il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si sottopongono al giudizio di codesta Corte e che sono di seguito esposte.

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.

16. — 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.

17. — 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.



17.1. — La previsione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 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».

17.2. — La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145 del 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».

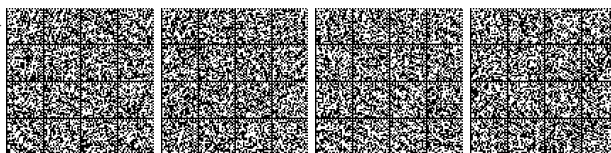
18. — Sia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, che il comma 1-*bis* dell'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti legge.

19. — 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.

20. — 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). 20.1.- 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).

20.2. — 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).

20.3. — 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).



20.4. — 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).

20.5. — 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).

20.6. — 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).

20.7. — Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale n. 215 del 2023 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).

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

22. — 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 del 2018, pubblicato sulla *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 del 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 del 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), 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 del 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 del 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).

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 del 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.

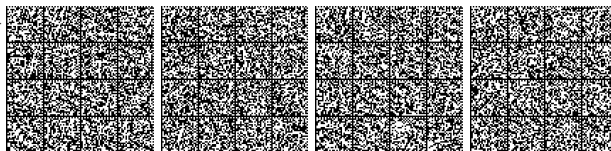
23.9. — Inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-*bis* (nel significato ascrivibile dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via «stabile», tutte le previsioni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



zione 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 disposizione, 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).

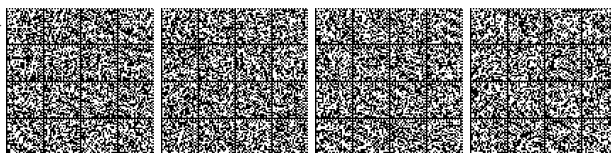
26.6. — Pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-*bis*, non sembra potersi inquadrare nel novero delle «misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», disciplinate dal comma 1.

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 del 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 presentato 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 del 2018 che all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 191 del 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 *votum* 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.

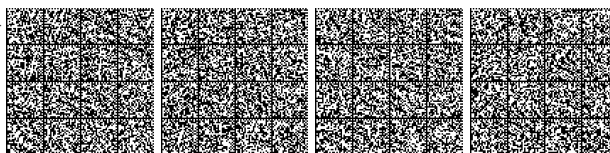
29. — In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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 del 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 «legittimazione» 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.



33. — 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.

33.1. — 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»).

33.2. — 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 sottordinato;

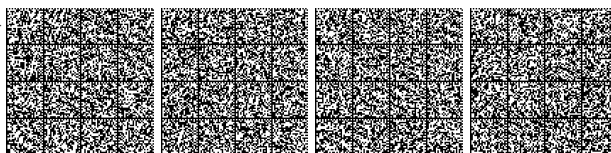
iii) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993, e, più, di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] 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»).

34. — 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 del 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 del 2022, n. 7880 del 2022, n. 7881 del 2022).



35. — 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 del 1990, n. 199 del 1993, n. 311 del 1993, n. 232 del 2006, n. 80 del 2023).

35.1. — Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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 del 2022, n. 7880 del 2022, e n. 7881 del 2022). Annullamento che — come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata — postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

35.2. — 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).

35.3. — 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.

35.4. — 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).

36. — In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all’art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 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 predetto, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

37. — 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.

37.1. — Tale questione si snoda attraverso:

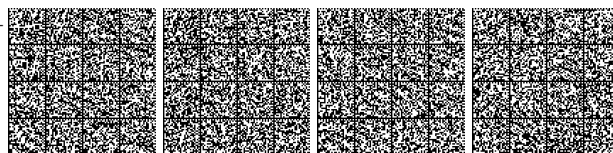
i) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all’art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2023;

ii) la successiva interrelazione tra tale previsione e l’effetto di annullamento derivante dalle sentenze di questo Consiglio.

38. — 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 del 2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880 del 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.

38.1. — 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 del 1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 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 del 2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

38.2. — 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 del 2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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 del 2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

38.3. — 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).

38.4. — 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 del 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 del 2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 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.

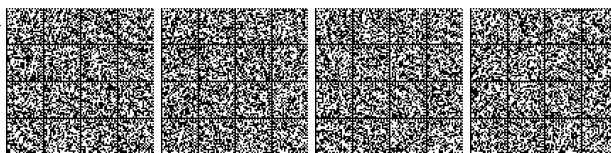
38.5. — In sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

38.6. — 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. 146 del 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 (*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.

38.7. — 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.

39. — 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 del 2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente reputate *ex post* erroneamente inserite.

39.1. — 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*».

40. — 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

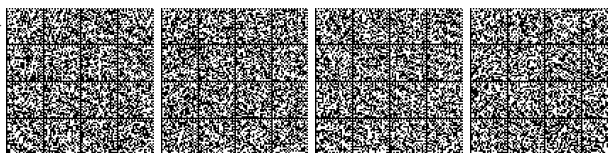
41. — Né risulta possibile una interpretazione conforme alla Costituzione che deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 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 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 2023, 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 Cost.

42. — Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

43. — In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità dell'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

44. — 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 anfibiologie 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 ambiguità 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 del 2012).

45. — 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).

46. — 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 del 2018, avrebbe, quindi, conferito – proprio per il tramite dell'interpretazione – valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.

46.1. — La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878 del 2022, n. 7880 del 2022, e n. 7881 del 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 del 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

47. — 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 del 2024).

47.1. — 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)».

47.2. — 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 del 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.

47.3. — 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.

48. — 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, 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 del 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 CEDU.

49. — Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

50. — Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4 del 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)».

50.1. — 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).

50.2. — 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).

50.3. — 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).



50.4. — 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 del 2024).

50.5. — 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.

50.6. — 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.

50.7. — 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.

50.8. — 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).

50.9. — In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo 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, Forrer/Niedenthal c. Germania, paragrafo 64).

50.10. — 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).



50.11. — 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, *Forrer/Niedenthal 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.

51. — 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 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 Cost. 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 Cost., 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 10 e 14 della C.E.D.U.

52. — 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 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., 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.

52.1. — 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.

52.2. — 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).

53. — 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%.

53.1. — Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

53.2. — 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).

53.3. — 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.

53.4. — 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).

53.5. — 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.

53.6. — Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Corte costituzionale (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.

53.7. — 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».

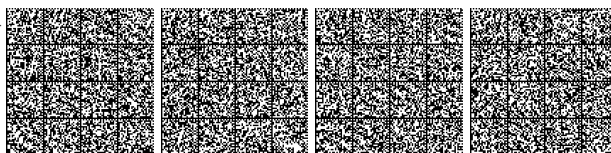
53.8. — In tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

54. — 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).

55. — 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).

56. — 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 del 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).

56.1. — 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 UE, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57).

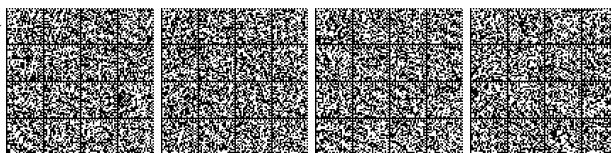
56.2. — Inoltre, anche la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha discorso del «principio del pluralismo informativo esterno» (Corte costituzionale, 12 aprile 2005, n. 151) – da differenziare dal «pluralismo interno», riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (*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).

56.3. — 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).

56.4. — 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.

56.5. — 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).

56.6. — 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.

56.7. — 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.

57. — 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.

57.1. — 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 del 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 del 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).

57.2. — 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).

57.3. — 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.

57.4. — 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.

57.5. — 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.

57.6. — 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 Corte costituzionale, 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.

57.7. — 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 del 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.

58. — 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.

58.1. — Tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli artt. 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).

58.2. — 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.

58.3. — 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.

58.4. — 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 del 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.

58.5. — 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.

59. — 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 Cost., dell'art. 117, comma 1, Cost., 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.

60. — Alla luce delle considerazioni che precedono, sono, 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.

61. — 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.

62. — 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.

63. — 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, 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 artt. 2, 3, 21, 41, Cost., e dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

ii) sospende, per l'effetto, 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;

Giuseppe La Greca, consigliere, estensore.

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: LA GRECA



N. 96

*Ordinanza del 23 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti
da Espansione srl e altri contro Beacom 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 sui seguenti ricorsi riuniti:

1) ricorso numero di registro generale 7352 del 2023, proposto da Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Rete-sette 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 e domicilio fisico eletto presso lo studio del primo, sito in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

contro:

Beacom S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv. Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

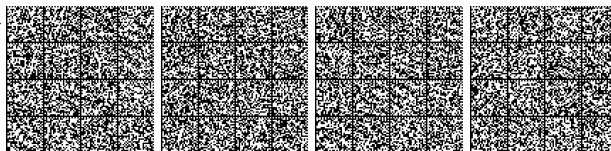
Alpi – Associazione per la libertà ed il pluralismo dell’informazione radio tv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Isabella Loidice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *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, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’avv. Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Videolina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;



2) ricorso numero di registro generale 7783 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*, rappresentata e difesa dagli avvocati Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio della prima, sito in Roma, via Ombrone n. 12 pal. B;

contro: Beacom S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

nei confronti:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *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., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

3) ricorso numero di registro generale 7384 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 fisico eletto presso lo studio del primo, sito in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

contro: Beacom S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difeso dall'avvocato Marco Bielli, 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, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

GRP Reti S.r.l., Associazione Tv Locali, Telelombardia S.r.l., Espansione S.r.l., Editrice T.N.V. S.p.a., Rete-sette S.p.a., Rete 7 S.r.l., Rtv 38 S.p.a., 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;

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;

4) ricorso numero di registro generale 7419 del 2023, proposto dal Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro:

Beacom S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Bielli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

GRP Reti S.r.l., Videolina S.p.a., A.L.P.I. S.r.l., Associazione TV locali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

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:

quanto a tutti i ricorsi in appello della sentenza del T.a.r. per il Lazio, sezione quarta, 4 luglio 2023, n. 11241.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

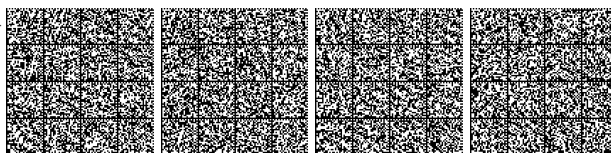
Visti gli atti di costituzione in giudizio: (quanto al ricorso n. 7352/2023) del Ministero delle imprese e del made in Italy, di Beacom S.r.l., di A.L.P.I. (Associazione per la libertà ed il pluralismo dell'informazione); (quanto al ricorso n. 7384/2023) di Beacom S.r.l., del Ministero delle imprese e del made in Italy; (quanto al ricorso n. 7419/2023) di Beacom S.r.l., di A.L.P.I. (Associazione per la libertà ed il pluralismo dell'informazione); (quanto al ricorso n. 7783/2023) del Ministero delle imprese e del made in Italy;

Viste le memorie delle parti;

Vista l'ordinanza n. 4063/2023 di riunione dei ricorsi n. 7352/2023, n. 7384/2023 e n. 7419/2023, con la quale è stata anche disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle emittenti non intimamente inserite nella graduatoria per l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2022 e fissata l'udienza pubblica del 18 gennaio 2024;

Vista l'ordinanza n. 3022/2023, resa sul ricorso n. 7783/2023, con la quale è stata fissata l'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a.;

Visti gli atti tutti della causa;



Designato relatore il cons. Giuseppe La Greca;

Uditi nell'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Marco Bielli, Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato e l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

A1) I provvedimenti originariamente impugnati e il giudizio di primo grado.

1.1. — Con l'originario ricorso di primo grado Beacom S.r.l. ha impugnato, con richiesta di annullamento, i seguenti provvedimenti:

a) decreto direttoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 189185 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 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) ogni altro provvedimento o atto presupposto, coevo o consequenziale, comunque connesso, ivi compreso il decreto direttoriale n. 167976 del 18 novembre 2022 di approvazione della prodromica graduatoria provvisoria.

1.2. — Secondo quanto esposto in prime cure dalla originaria ricorrente, la controversia, avente ad oggetto l'assegnazione alle emittenti televisive locali a carattere commerciale dei contributi pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, relativamente all'annualità 2022, si inquadra in un complessivo contenzioso che, ove riferito ad annualità pregresse, ha trovato definizione con le sentenze della sezione sesta del Consiglio di Stato, nn. 7878, 7880 e 7881 del 2022, recanti l'annullamento dell'art. 6, comma 2, del citato decreto (il cd. «scalino preferenziale» concernente l'attribuzione del 95% dell'importo del contributo pubblico complessivo — per il 2022, pari ad oltre 100 milioni di euro alle prime cento emittenti in graduatoria e del restante 5% a tutte le altre collocate dalla 101ª).

1.3. — Con riferimento alla graduatoria per l'annualità 2022, oggetto dell'odierno gravame, il Ministero ha reiterato l'applicazione della suddetta norma, benché dichiarata illegittima e ciò sul rilievo che l'art. 4-bis, comma 1, decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con la legge n. 108 del 2018, abbia recepito integralmente il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2.

1.4. — 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».

2. — *La Società ha articolato due ordine di censure.*

2.1. — Con il primo motivo ha evidenziato che:

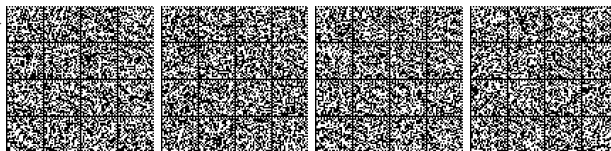
a) l'amministrazione — nella redazione della graduatoria per l'anno 2022 — avrebbe illegittimamente applicato la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, riferita al c.d. «scalino preferenziale», la quale, essendo però già stata dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato, non avrebbe potuto costituire oggetto di applicazione;

b) 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, avrebbe operato una «legificazione» del regolamento oggetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, trattandosi, in tesi, una previsione — quella primaria — che si sarebbe occupata di estendere, al più, anche per l'anno 2019 il requisito di ammissione (valevole per gli anni dal 2016 al 2018), inerente al numero minimo di dipendenti che le emittenti beneficiarie dovevano possedere.

2.2. La Società ha dedotto, inoltre, con il secondo motivo, l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, decreto-legge n. 91 del 2018, per violazione degli articoli 3, 21 e 41 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione ex art. 21 Cost. anche sul versante dell'inadeguata rappresentanza di alcune aree territoriali locali.

3.1. — Il T.a.r. per il Lazio con sentenza n. 11241 del 2023 ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati, così articolando il proprio *iter* argomentativo:

«fondamentale nucleo assertivo» del presente 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 (legge di stabilità per il 2016): 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 del 2017;



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;

la disposizione primaria citata si limita a fissare le finalità del Fondo per il pluralismo nell'informazione radio-televisiva e lascia ampi margini di manovra alla fonte regolamentare, da adottare ai sensi dell'articolo 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;

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'articolo 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);

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;

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»;

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 decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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;

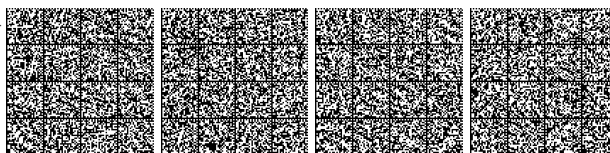
per l'annata 2022 continuavano ad operare le regole contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, prive, tuttavia, di rango primario, e, comunque, «nell'ambito della rimodulazione riveniente dalle sentenze» di questo Consiglio (*id est*: espunto della previsione di cui all'art. 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;

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;

in ragione di tali argomentazioni, risultava non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* 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.

3.2. — 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 del 2017.

A2) I ricorsi in appello (rg. n. 7352/2023, n. 7783/2023, n. 7384/2023, n. 7419/2023).



4. — Le società indicata in epigrafe — controinteressate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria — hanno proposto appello (n. 7352/2023) deducendo che:

il T.a.r. avrebbe, erroneamente, escluso la «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, non considerando che la regola di cui all'art. 4-*bis*, decreto-legge n. 91 del 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;

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;

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;

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 (pag. 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.

5. — Si sono costituiti in giudizio:

il Ministero delle imprese e del made in Italy, con atto di stile;

ALPI (Associazione per la libertà dell'informazione) la quale ha chiesto l'accoglimento dell'appello, con conseguente riforma della sentenza impugnata e rigetto del ricorso di primo grado;

Beacom S.r.l., appellata, la quale ha contrastato le pretese di parte appellante ed ha chiesto il rigetto dell'appello, non senza reiterare i dubbi di costituzionalità già avanzati in primo grado.

6. — Con autonomi ricorsi hanno interposto appello avverso la medesima sentenza:

con ricorsi n. 7783/2023, 7384/2023, rispettivamente la predetta Associazione ALPI, già interveniente *ad opponendum* nel ricorso di primo grado e Videolina S.p.a., controinteressata nel giudizio di prime cure. Esse hanno sostenuto la tesi della avvenuta «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, con conseguente incorporazione delle previsioni regolamentari nella norma primaria ed assegnazione alle stesse del medesimo valore giuridico;

a sua volta, con ricorso n. 7419/2023, il Ministero delle imprese e del made in Italy, precisando anch'esso che, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, il legislatore avrebbe inteso legificare interamente la fonte regolamentare, come emergerebbe da una interpretazione letterale e logica dell'art. 4-*bis* decreto-legge n. 91 del 2018.

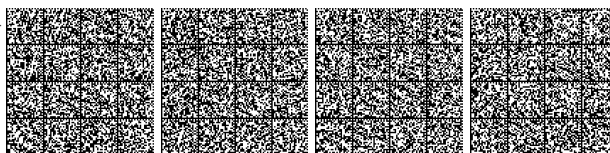
A3) Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo Consiglio di Stato e l'intervenuta entrata in vigore della previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, inserito in sede di conversione dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191.

7.1. — Con ordinanza n. 4063/2023 questo Consiglio ha, preliminarmente riunito gli appelli n. 7352/2023, n. 7384/2023, n. 7419/2023 avverso la medesima sentenza *ex art. 96*, comma 1, c.p.a. La Sezione ha, poi, accolto le corrispondenti istanze cautelari articolate nei ricorsi in appello (compresa quella veicolata con ricorso n. 7783/2023, *cfr.* ordinanza n. 4302/2023), ai soli fini della sollecita trattazione del merito dei ricorsi *ex art. 55*, comma 10, c.p.a.

7.2. — Inoltre, questo Consiglio — quanto ai primi tre appelli appena indicati — 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.

8. — In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

9. — Le parti hanno, inoltre, anche in sede di discussione, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, 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 e della cui legittimità costituzionale la parte appellata ha dubitato. Tale disposizione — della quale 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 dispo-



sizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore». Le Società appellanti 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 del 2017.

10. — 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. La società appellata — vittoriosa in primo grado — ha 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.*

11.1. — Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi r.g. nn. 7352/2023, 7384/2023 e 7419/2023, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a. La riunione a tali giudizi va, parimenti, qui estesa al ricorso in appello r.g. n. 7783/2023 avente, anch'esso, ad oggetto la surrichiamata sentenza di primo grado (T.a.r. per il Lazio, sez. IV. n. 11241 del 2023).

11.2. — Sempre in via preliminare va rilevato che il mancato assolvimento da parte del Ministero delle imprese dell'onere di formale integrazione del contraddittorio disposto con ordinanza n. 4063/2023 non sembra, prima facie, determinare l'improcedibilità dell'appello avuto riguardo agli effetti, sul piano processuale, che determina la riunione di tutti i giudizi, con contraddittorio integro tra le medesime parti. Rimane, in ogni caso, ferma, in relazione a tale profilo in rito, ogni più compiuta valutazione nella successiva fase del giudizio.

11.3. — Tale riserva di successiva valutazione vale anche, sul versante della legittimazione attiva e dell'interesse, per l'esame dei profili di (in)ammissibilità dell'appello (e del correlato intervento *ad opponendum* in primo grado) proposto da ALPI – Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione radio tv. Ciò avuto riguardo alla necessaria verifica:

i) del perimetro delle finalità statutarie dell'Associazione;

ii) degli effetti del provvedimento controverso (ossia se si risolva in una lesione diretta dello scopo istituzionale dell'Associazione e non degli interessi particolari dei singoli associati);

iii) che l'interesse tutelato sia comune a tutti gli associati, in modo tale da escludere che vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli associati medesimi;

iv) che non siano configurabili, nemmeno astrattamente, conflitti interni all'associazione, anche rispetto agli interessi di uno solo dei consociati.

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

12. — Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

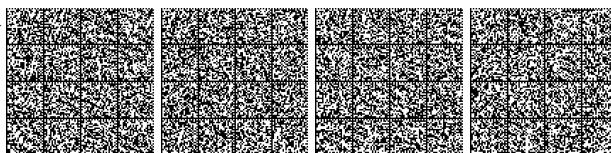
D) *Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.*

13. — In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

14. — 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).

14.1. — 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:

«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);



«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»).

15. — Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

15.1. — La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 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'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”».

15.2. — Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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».

15.3. — 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'articolo 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 del 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».

15.4. — Secondo la tesi delle società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 era da «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».

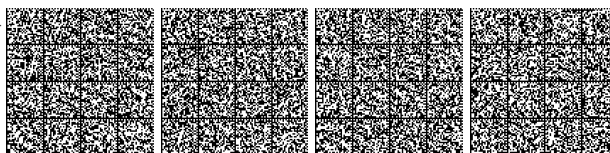
Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'articolo 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree 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, tale 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.

15.5. — 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 del 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'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).

15.6. — 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 del 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).



15.7. — Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.

15.8. — Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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 del 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 del 2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale.

15.9. — 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 si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

15.10. — 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.

16. — 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.

17. 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.

17.1. La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 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'art. 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».

17.2. — La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145 del 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'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modifi-



cazioni, 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».

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

19. — 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.

20. — 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).

20.1. — 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).

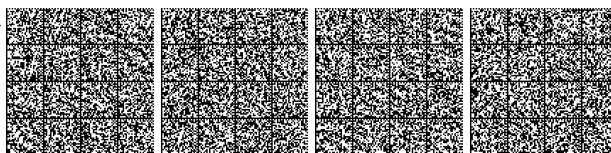
20.2. — La partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto-legge in legge, difatti, è senz'altro più limitata rispetto a quanto avviene nell'ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento 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).

20.3. — 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).

20.4. 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).

20.5. — 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).

20.6. — 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).



20.7. — Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale n. 215 del 2023 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).

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

22. — 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 del 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 del 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), 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 del 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 del 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).

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.

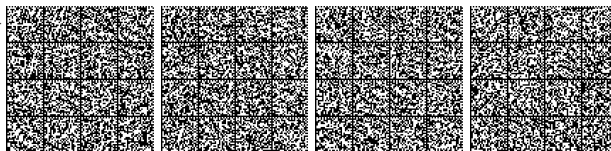
25.1. — Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – richiamato da alcune parti appellanti nei propri scritti difensivi – nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 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 disposizione, 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 (*cf.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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 del 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 logicogiuridiche 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.

33. — 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.

33.1. — 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 ricezione 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»).



33.2. — 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»).

34. — 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 del 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 D.P.R. 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).

35. — 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).

35.1. — Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.



35.2. — 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).

35.3. — 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 (generalmente e singolarmente) 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.

35.4. — 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).

36. — In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 145 del 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 predetto, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

37. — 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.

37.1. — 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 del 2023;



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

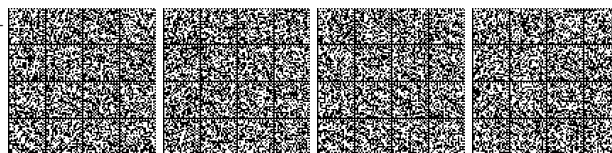
38. — Procedendo nei termini indicati si osserva come la disposizione in esame abbia chiara natura di norma di interpretazione autentica (come già accennato in precedenza). Infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente 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 del 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.

38.1. — 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 del 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 del 2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

38.2. — 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 del 2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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 del 2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

38.3. — 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).

38.4. — 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 del 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 del 2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del regolamento al rinvio a questo operato



dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 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.

38.5. — 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. 146 del 2017), che, proprio in quanto caduca dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.

38.6. — 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 del 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 logicogiuridico 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.

38.7. — 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.

39. — 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 del 2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente reputate *ex post* erroneamente inserite.

39.1. 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*».

40. — 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 del 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.

41. — 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 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.

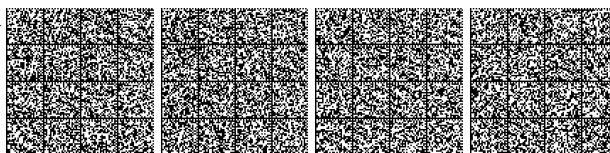
E.3. Terza questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all’art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all’art. 13, comma 1-bis, 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.

42. — Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all’art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

43. — In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità dell’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.

44. — 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 del 2012).

45. — 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).



46. — 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 del 2018, avrebbe, quindi, conferito – proprio per il tramite dell'interpretazione – valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.

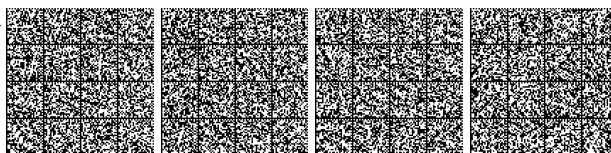
46.1. La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878 del 2022, n. 7880 del 2022, e n. 7881 del 2022, che – come spiegato nel precedente paragrafo – hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro* la previsione 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 del 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

47. — 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 del 2024).

47.1. — 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)».

47.2. — 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 del 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.

47.3. — 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 concorren-



ziali)»; 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.

48. — 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 del 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.

49. — Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

50. — Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4 del 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)».

50.1. — 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).

50.2. — 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).

50.3. — 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).

50.4. — 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).

50.5. — 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.

50.6. — 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.

50.7. — 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.

50.8. — 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).

50.9. — 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 contro Germania, paragrafo 64).

50.10. — 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 contro 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).

50.11. — 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 contro 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.

51. — 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 della C.E.D.U.

52. — 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.

52.1. 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.

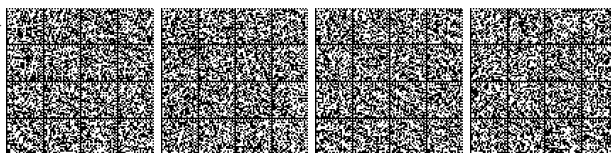
Al contrario, la presente questione postula la rieiezione delle precedenti questioni, con conseguente rimessione del sindacato sulla legittimità del c.d. scalino preferenziale (da ritenersi, quindi, «legificato» ove siano state respinte le altre questioni) a codesta Corte costituzionale. Pertanto, la 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.

52.2. — 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).

53. — 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 %.

53.1. — Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

53.2. — 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).



53.3. — 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.

53.4. — 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).

53.5. — 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.

53.6. — Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Corte costituzionale (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.

53.7. — 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».

53.8. — 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.

54. — 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).

55. — 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 è 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).

56. — 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).

56.1. — 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 UE, 3 settembre 2020, in causa C719/18, punto 57).

56.2. — 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).

56.3. — 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).

56.4. — 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.

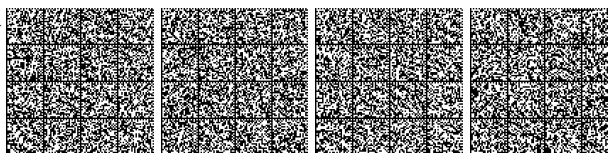
56.5. — Peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree 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).

56.6. — 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.

56.7. — 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.

57. — 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.

57.1. — 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 emit-



tenti 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 del 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*), d.P.R. n. 146 del 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).

57.2. — 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).

57.3. — 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.

57.4. — 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.

57.5. — 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.

57.6. — 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 Corte costituzionale, 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.

57.7. — 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 del 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.



58. — 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.

58.1. — 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).

58.2. — 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.

58.3. — 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.

58.4. — 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 del 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.

58.5. — 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.

59. — 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, d.P.R. n. 146 del 2017, prevedono che alle prime cento emittenti sia destinato il 95 per cento delle risorse disponibili.

F. Statuizioni finali.

60. — Alla luce delle considerazioni che precedono, sono, 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.

61. — 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.

62. — 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.

63. — 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) conferma la riunione degli appelli r.g. nn. 7352/2023, 7384/2023 e 7419/2023 e ai predetti giudizi riuniti riunisce l'appello r.g. n. 7783/2023;

ii) 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;

iii) sospende, per l'effetto, 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;

iv) 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;

v) 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;

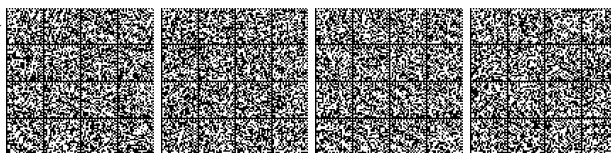
Davide Ponte, consigliere;

Lorenzo Cordì, consigliere;

Giuseppe La Greca, consigliere, estensore.

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: LA GRECA



n. 97

*Ordinanza del 23 febbraio 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti
proposti da Espansione srl e altri contro Delta 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 sui seguenti ricorsi riuniti:

1) Ricorso numero di registro generale 7307 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 dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del primo, sito in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

contro Delta 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

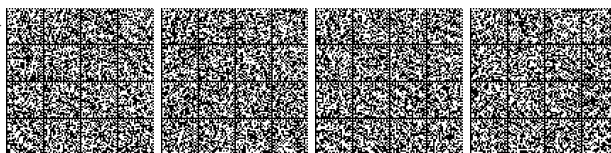
Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazione Tv Locali, Videolina S.p.a., non costituiti in giudizio;

2) Ricorso numero di registro generale 7312 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 fisico eletto presso lo studio del primo, sito in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

contro Delta 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, 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., 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;

3) Ricorso numero di registro generale 7435 del 2023, proposto dal Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

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., Telecity S.r.l., Teleradio Diffusione Bassano s.r.l., Canale 9 S.r.l., Delta Tv S.r.l., R.T.P. Radio Televisione Peloritana S.r.l., Associazioni Tv Locali, Videolina S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

Per la riforma quanto a tutti i ricorsi della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione quarta) n. 10828 del 2023;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Delta Tv S.r.l. e del Ministero delle imprese e del made in Italy (quanto a quanto ai ricorsi numeri 7307/2023 e 7312/2023);

Viste le memorie delle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Vista l'ordinanza n. 4032/2023 di riunione dei ricorsi in epigrafe, con la quale è stata anche disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle emittenti non intimamente inserite nella graduatoria per l'erogazione dei contributi relativi all'anno 2022 e fissata l'udienza pubblica del 18 gennaio 2024;

Designato relatore il cons. Giuseppe La Greca;

Uditi nell'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 per le parti gli avvocati Tommaso Di Nitto, Massimo Luciani, Margherita Zezza per sé e per delega di Giuseppe Ruta, Massimo Romano e l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue:

Al) I provvedimenti originariamente impugnati e il giudizio di primo grado.

1.1. — Con l'originario ricorso di primo grado Delta TV S.r.l. ha impugnato, con richiesta di annullamento, i seguenti provvedimenti:

a) decreto direttoriale del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 189185 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 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;

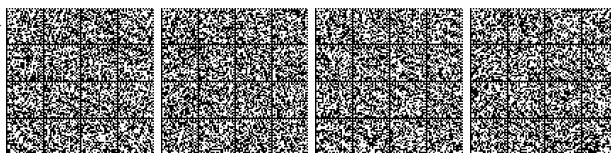
b) ogni altro provvedimento o atto presupposto, coevo o consequenziale, comunque connesso, ivi compresi la relazione istruttoria e il decreto direttoriale n. 167976 del 18 novembre 2022 di approvazione della prodromica graduatoria provvisoria.

1.2. — Secondo quanto esposto in prime cure dalla originaria ricorrente, la controversia, avente ad oggetto l'assegnazione alle emittenti televisive locali a carattere commerciale dei contributi pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, relativamente all'annualità 2022, si inquadra in un complessivo contenzioso che, ove riferito ad annualità pregresse, ha trovato definizione con le sentenze della sezione sesta del Consiglio di Stato, numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, recanti l'annullamento dell'art. 6, comma 2, del citato decreto (il cd. «scalino preferenziale» concernente l'attribuzione del 95% dell'importo del contributo pubblico complessivo - per il 2022, pari ad oltre 100 milioni di euro alle prime cento emittenti in graduatoria e del restante 5% a tutte le altre collocate dalla 101ª).

1.3. — Con riferimento alla graduatoria per l'annualità 2022, oggetto dell'odierno gravame, il Ministero ha reiterato l'applicazione della suddetta norma, benché dichiarata illegittima e ciò sul rilievo che l'art. 4-bis, comma 1, decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con la legge n. 108 del 2018, abbia recepito integralmente il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, «legificando» anche la norma di cui al citato art. 6, comma 2.

1.4. — 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».

2. — La società ha articolato due ordini di censure.



2.1. — Con il primo motivo ha evidenziato — in termini di nullità del provvedimento — che:

a) l'Amministrazione — nella redazione della graduatoria per l'anno 2022 — avrebbe illegittimamente applicato la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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;

b) 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, avrebbe operato una «legificazione» del regolamento oggetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, trattandosi, in tesi, una previsione — quella primaria — che si sarebbe occupata di estendere, al più, anche per l'anno 2019 il requisito di ammissione (valevole per gli anni dal 2016 al 2018), inerente al numero minimo di dipendenti che le emittenti beneficiarie dovevano possedere.

2.2. — La società ha dedotto, inoltre, con il secondo motivo, l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1, decreto-legge n. 91 del 2018, per violazione degli articoli 3, 5, 24, 103, 113, 114, 117 comma terzo, della Costituzione, e, in definitiva, del pluralismo dell'informazione ex art. 21 della Costituzione anche sul versante dell'inadeguata rappresentanza di alcune aree territoriali locali. Ulteriori parametri di legittimità sono individuati:

negli articoli 3 e 97 della Costituzione, laddove, in contrasto con i principi di ragionevolezza e di non contraddizione, nonché dei principi di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione, viene recepito in norma di legge (art. 4-bis decreto-legge 91 del 2018, convertito con legge n. 108 del 2018) il contenuto di un atto regolamentare (decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017) affetto da vizi di legittimità;

nelle norme interposte ex articoli 6 e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali i quali vietano al legislatore ordinario di intervenire *ad hoc* nella risoluzione di controversie in corso, incidendo sulle decisioni dell'Autorità giurisdizionale;

3.1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 10828 del 2023 ha accolto il ricorso nei limiti ivi indicati e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati, così articolando il proprio *iter* argomentativo:

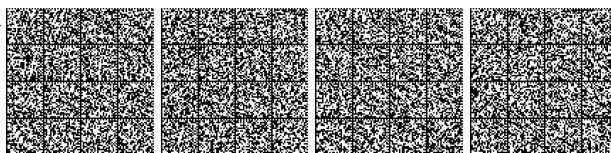
«fondamentale nucleo assertivo» del presente gravame era rappresentato dalla confutata «legificazione» del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, emanato sulla base dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016): 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 del 2017;

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;

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;

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);

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;



secondo l'Amministrazione le previsioni di tale regolamento sarebbe state «legificate» dalla disposizione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, atteso che il testo normativo primario aveva chiarito che il regolamento era da intendersi «qui integralmente riportato»;

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 decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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;

per l'annata 2022 continuavano ad operare le regole contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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;

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 Tribunale amministrativo regionale), in quanto fondati su una normativa secondaria annullata;

in ragione di tali argomentazioni, risultava non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, 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.

3.2. — Il Tribunale amministrativo regionale 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 del 2017.

A2) *I ricorsi in appello (rg. n. 7307/2023, n. 7312/2023, n. 7435/2023).*

4. — Le società indicate in epigrafe — controinteressate nel giudizio di primo grado in quanto imprese collocate nei primi cento posti della graduatoria — hanno proposto appelli (n. 7307/2023 e n. 7312/2023) deducendo che:

il Tribunale amministrativo regionale avrebbe, erroneamente, escluso la «legificazione» del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017, non considerando che la regola di cui all'art. 4-bis, decreto-legge n. 91 del 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;

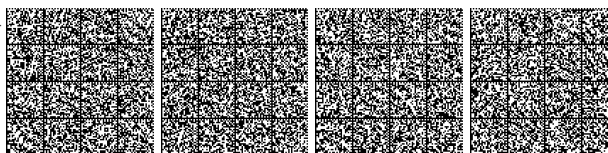
l'estensione del regime transitorio avrebbe investito non solo l'anno 2019, ma anche le annualità successive, come chiaramente deducibile dall'uso della parola «anche», atteso che, diversamente opinando, sarebbe stato frustrata la ratio *legis* — evincibile anche dai lavori parlamentari — volta a sbloccare i fondi per gli operatori;

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;

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 (pag. 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.

5. — Si sono costituiti in giudizio:

il Ministero delle imprese e del made in Italy, con atto di stile;



Delta TV S.r.l., appellata, la quale ha contrastato le pretese di parte appellante ed ha chiesto il rigetto dell'appello, non senza reiterare i dubbi di costituzionalità già avanzati in primo grado.

6. — Con autonomo ricorso ha interposto appello avverso la medesima sentenza il Ministero delle imprese e del made in Italy, precisando anch'esso che, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, il legislatore avrebbe inteso legificare interamente la fonte regolamentare, come emergerebbe da una interpretazione letterale e logica dell'art. 4-*bis* decreto-legge n. 91 del 2018.

A3) Lo svolgimento dei giudizi dinanzi a questo Consiglio di Stato 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.

7.1. — Con ordinanza n. 4032/2023 questo Consiglio ha preliminarmente riunito gli appelli in epigrafe proposti avverso la medesima sentenza ex art. 96, comma 1, c.p.a. ed ha accolto le corrispondenti istanze cautelari articolate nei ricorsi in appello, ai soli fini della sollecitata trattazione del merito dei ricorsi ex art. 55, comma 10, c.p.a.

7.2. — 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.

8. — In vista di tale udienza le parti costituite hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

9. — Le parti hanno, inoltre, anche in sede di discussione, preso posizione sulla previsione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, 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 e della cui legittimità costituzionale la parte appellata ha dubitato. Tale disposizione — della quale 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 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 del 2017.

10. — 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. La società appellata — vittoriosa in primo grado — ha 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.*

11.1. — Preliminarmente deve essere confermata la riunione dei giudizi r.g. numeri 7307/2023, 7312/2023, 7435/2023, trattandosi di ricorsi in appello avverso la medesima sentenza, con conseguente operatività della disposizione di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.

11.2. — Sempre in via preliminare va rilevato che il mancato assolvimento da parte del Ministero delle imprese dell'onere di formale integrazione del contraddittorio disposto con ordinanza n. 4032/2023 non sembra, prima facie, determinare l'improcedibilità dell'appello avuto riguardo agli effetti, sul piano processuale, che determina la riunione di tutti i giudizi, con contraddittorio integro tra le medesime parti. Rimane, in ogni caso, ferma, in relazione a tale profilo in rito, ogni più compiuta valutazione nella successiva fase del giudizio.

12. — Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.*

13. — In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte.

14. — 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).



14.1. — 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:

«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);

«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»).

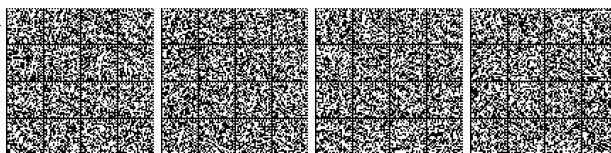
15. — Declinando i principi sopra esposti al caso di specie il Collegio osserva quanto segue.

15.1. — La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 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"».

15.2. — Questa previsione modifica, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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».



15.3. — 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 del 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».

15.4. — Secondo la tesi delle Società appellanti e del Ministero, la disposizione di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, nell'inciso con il quale ha affermato che il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017 era da «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».

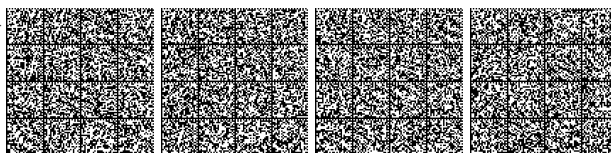
Testualmente tale disposizione prevede: «Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione delle graduatorie di cui all'art. 5, nella parte relativa alle emittenti televisive commerciali, sulla base del punteggio totale che ciascuna emittente consegue dalla somma dei punteggi relativi alle aree indicate 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, tale 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.

15.5. — 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 del 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 del 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).

15.6. — 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 del 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).

15.7. — Il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.

15.8. — Circostanza che non è ora revocabile in dubbio alla luce della disposizione di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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 del 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 del 2017, trattandosi di norme «legificate», e, pertanto, sottoposte al medesimo regime delle altre norme primarie e, come tali, sindacabili solo da codesta Corte costituzionale.

15.9. — 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 si fondano sulla sola questione relativa alla intervenuta legificazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017), confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado.

15.10. — 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

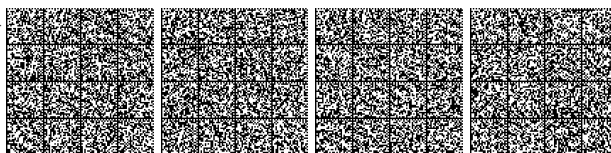
E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, e alla previsione di cui all'art. 13, comma 1-bis, 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.

16. — 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.

17. 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.

17.1. — La previsione di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 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”».



17.2. — La disposizione di cui all'art. 13, del decreto-legge n. 145 del 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».

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

19. — 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.

20. — 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).

20.1. — 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).

20.2. — 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; *cf.*, inoltre, *ex multis*: Corte costituzionale, 18 gennaio 2022, n. 8; Id., 30 aprile 2008, n. 128; Id., 23 maggio 2007, n. 171).

20.3. — 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).

20.4. — 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).

20.5. — 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).

20.6.-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).



20.7. — Da ultimo, la sentenza di codesta Corte costituzionale n. 215 del 2023 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).

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

22.-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 del 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 del 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».

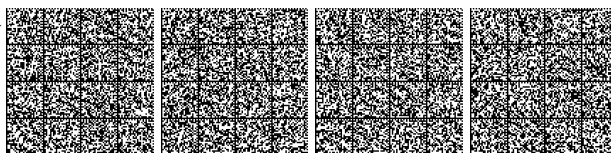
23.2. — Con la successiva disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, come affermato dalla sezione di questa ordinanza relativa alla rilevanza della questione), 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 del 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 del 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).

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 del 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'art. unico del disegno di legge n. 1117-A, di conversione del decreto-legge, nel testo approvato dalle Commissioni.

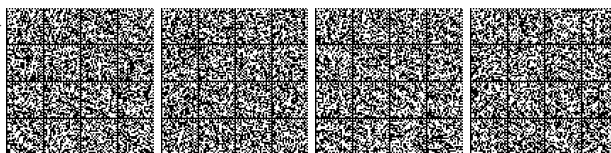
25.1. Si evidenzia, altresì, che il dossier predisposto dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - richiamato da alcune parti appellanti nei propri scritti difensivi - nell'esaminare l'art. 4-*bis* dà atto che la disposizione modifica l'ultimo periodo del comma 2, dell'art. 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 disposizione, 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 (*cfr.* art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.

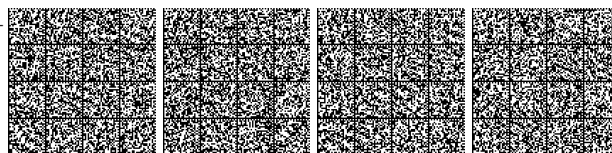
27.1. — Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, l'esame del disegno di legge di conversione è iniziato al Senato (A.S. 912), dove è stato approvato il 7 dicembre 2023, e la legge è poi stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (A.C. 1601) il 14 dicembre 2023 dopo che il Governo 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 presentato 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 del 2018 che all'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 191 del 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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 del 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.

33. — 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.

33.1. — 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»).

33.2. — 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 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»).

34. — 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 del 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 del 2022, n. 7880 del 2022, n. 7881 del 2022).

35. — 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 del 1990, n. 199 del 1993, n. 311 del 1993, n. 232 del 2006, n. 80 del 2023).

35.1. — Inoltre, va considerato come questo Consiglio abbia, comunque, annullato il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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 del 2022, n. 7880 del 2022, e n. 7881 del 2022). Annullamento che – come evidenziato, chiaramente, dalla sentenza appellata – postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento.

35.2. — 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'ef-



fetto 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).

35.3. — 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.

35.4. — 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).

36. — In questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 145 del 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 predetto, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore.

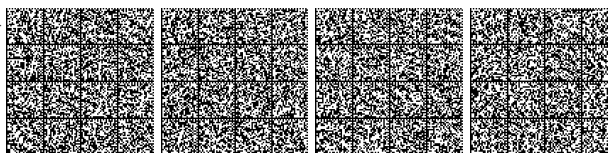
37. — L'aspetto centrale della questione che si rimette a codesta Corte riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del Regolamento da parte delle sentenze della Sezione.

37.1. — 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 145 del 2023;

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

38. — 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



auto-qualificantesi 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 del 2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880 del 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.

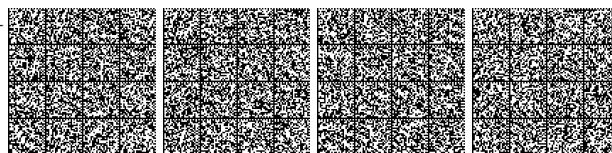
38.1. — Dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione. Infatti, nonostante il diverso avviso di pur autorevole dottrina e di parte della giurisprudenza (*cfr.*, Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107 del 1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 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 del 2012), pur affermando, comunque, dei chiari limiti che valgono anche per le leggi innovative ma con portata retroattiva.

38.2. — 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 145 del 2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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 del 2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva.

38.3. — 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).

38.4. — 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 del 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 145 del 2023, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del Regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 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.

38.5. — 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. 146 del 2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria.



38.6. — 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. 146 del 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 caduate, 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 (*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.

38.7. — 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.

39. — 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 del 2010 (di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali), limitatamente alle voci dell'allegato corrispondenti alle quattro leggi indicate, evidentemente repute *ex post* erroneamente inserite.

39.1. — 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*».

40. — 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

41.— 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 articoli 3, 24, 103, 111, commi 1 e 2, 113 della Costituzione.

42. — Il Collegio dubita, altresì, della legittimità costituzionale del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, l. n. 108, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

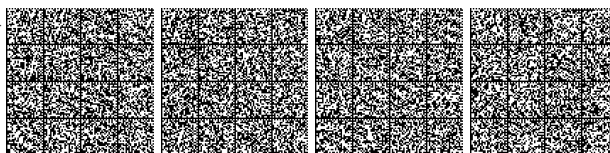
43. — In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità dell'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 2023, che risulta non conforme ai limiti tracciati dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo.

44. — 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 del 2012).

45. — 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).

46. — 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 del 2018, avrebbe, quindi, conferito - proprio per il tramite dell'interpretazione - valore materiale al rinvio ivi contenuto al decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 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.

46.1. — La «legificazione» risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze n. 7878 del 2022, n. 7880 del 2022, e n. 7881 del 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 del 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 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

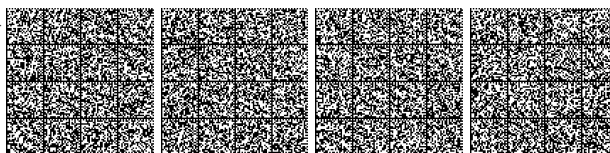
47. — Come ricordato di recente, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, codesta Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, 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 del 2024).

47.1. — 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)».

47.2. — 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 del 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.

47.3. — 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.

48. — 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 del 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.

49. — Il Collegio dubita, altresì, delle previsioni di cui all'art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, e di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 145 del 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.

50. — Sul punto, può richiamarsi la recente sentenza n. 4 del 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)».

50.1. — 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).

50.2. — 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).

50.3. — 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).

50.4. — 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 del 2024).

50.5. — 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.

50.6. — 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.

50.7. — 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'emen-



damento 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.

50.8. — 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).

50.9. — 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).

50.10. — 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).

50.11. — 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.

51. — 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, della Costituzione in relazione agli articoli 10 e 14 della C.E.D. U.

52. — 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.

52.1. — 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.

52.2. — 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).

53. — 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 %.

53.1. — Una tale differenziazione comporta una scelta normativa di dubbia compatibilità con gli obiettivi di interesse pubblico imposti dal legislatore.

53.2. — 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).

53.3. — 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 en. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

53.4. — 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).

53.5. — 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.



53.6. — Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Corte costituzionale (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.

53.7. — 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».

53.8. — 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.

54. — 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). 55.- 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).

56. — 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 del 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).

56.1.- 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 UE, 3 settembre 2020, in causa C719/18, punto 57).

56.2. — 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).



56.3. — 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).

56.4. — 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.

56.5. — 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).

56.6. — 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.

56.7. — 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.

57. — 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.

57.1. — 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 del 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 del 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).

57.2. — 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).

57.3. — 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.

57.4. — 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.

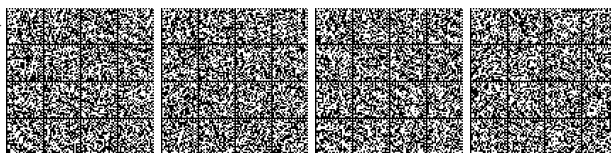
57.5. — Pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre 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.

57.6. — 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 Corte costituzionale, 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.

57.7. — 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 del 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.

58. — 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.

58.1. — 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).

58.2. — In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (*cf.*: 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.

58.3. — 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.

58.4. — 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 del 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.

58.5. — 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.

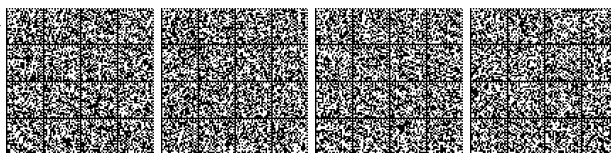
59. — Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, 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.

60. — Alla luce delle considerazioni che precedono, sono, 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.

61. — 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.

62. — 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.



63. — 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, 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;

Giuseppe La Greca, consigliere - estensore.

Il Presidente: MONTEDORO

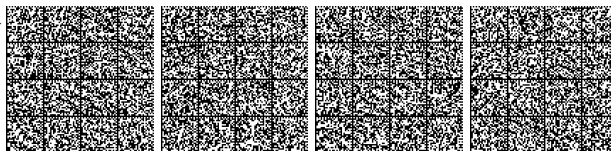
L'estensore: LA GRECA

24C00117

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-022) 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

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- 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.

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

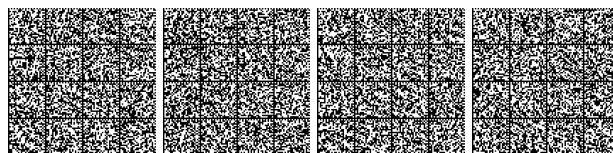
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 21,00

