

Studio legale
Avv. Marco Bielli

Patrocinante presso le Magistrature Superiori

Via Corsica,6 – 00198 ROMA
Tel. 06/ 85355113 - 85865133 - Fax.06/8413987

Pec: marcobielli@ordineavvocatiroma.org

E-mail:biellimarco@libero.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

- ROMA -

Ricorso ex art. 40 c.p.a.

della **Pirenei S.r.l.**, in persona del legale rappresentante Giovanni Previde Prato, con sede legale in Novara, Via Dei Cattaneo n. 14 (c.f. e p. iva 01019100039), agli effetti dell'instaurando giudizio rappresentata e difesa – giusta procura rilasciata su supporto digitale ed allegata alla p.e.c. di notificazione – dall'Avv.to Marco Bielli (c.f. BLLMRC65H11H50MJ) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso il di lui studio in Roma, alla Via Corsica n. 6, c.a.p. 00168, il quale dichiara l'indirizzo P.E.C. marcobielli@ordineavvocatiroma.org e numero fax 06.8413987 per tutti gli avvisi, le notificazioni e le comunicazioni;

Ricorrente

Contro

il **Ministero delle Imprese e del Made in Italy (M.I.M.IT. nel prosieguo)**, in persona del Ministro *pro tempore*, Codice Fiscale 80230390587, difeso

per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato;

Amministrazione resistente

Nonché contro

la **GRP Reti S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avente sede legale in Torino, Via Lungodora Firenze n. 123 *bis*, codice fiscale 12013570010;

Controinteressata

Per la declaratoria di nullità, l'annullamento o la disapplicazione:

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

a) del Decreto direttoriale del Ministero delle Imprese e del Made in Italy Registro Ufficiale.I. 0246641 del 22/12/2023 (**doc. 1**), pubblicato sul sito dell'Amministrazione lo stesso giorno, con il quale il M.I.M.IT. ha approvato “*la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2023 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017 n. 146, come riportati negli allegati A e B*”, nonché la graduatoria medesima (**doc. 2**) e i relativi allegati A (**doc. 3**) e B (**doc. 4**);

b) di ogni altro provvedimento o atto presupposto, coevo o consequenziale, comunque connesso, anche se non conosciuto, ivi compreso il Decreto direttoriale del Ministero delle Imprese e del Made in Italy Registro Ufficiale.I.0194453 del 6/10/2023 (**doc. 5**), pubblicato sul sito dell'Amministrazione lo stesso giorno, con la quale il M.I.M.IT. ha approvato *“la graduatoria provvisoria delle domande ammesse al contributo per l'anno 2023 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017 n. 146, come riportati negli allegati A e B”*, nonché la graduatoria medesima (**doc. 6**) e i relativi allegati A (**doc. 7**) e B (**doc. 8**);

c) in via derivata, di ogni atto amministrativo dipendente, relativo alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2023, dovesse essere adottato *medio tempore*.

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

Premesso che

- Pirenei svolge attività televisiva in ambito commerciale quale fornitore di servizi di media audiovisivi e dati (FSMA).
- La Ricorrente, ai sensi del decreto ministeriale dell'allora Ministero dello Sviluppo Economico, datato 20 ottobre 2017, ha presentato – mediante la

piattaforma telematica SICEM – entro il 28 febbraio 2023 domanda per i contributi relativi all'annualità 2023 da riconoscersi in favore delle emittenti televisive locali in attuazione di quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 146/2017.

- Con Determina del 6/10/2023 (v. **doc. 5**) il M.I.M.IT. ha approvato “*la graduatoria provvisoria delle domande ammesse al contributo per l'anno 2023 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017 n. 146, come riportati negli allegati A e B*” (v. **docc. 6, 7 e 8**).
- Con successivo Decreto direttoriale del 22/12/2023 (v. **doc. 1**) l'Amministrazione, a conclusione dell'istruttoria condotta, ha approvato “*la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2023 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017 n. 146, come riportati negli allegati A e B*” (v. **docc. 2, 3 e 4**).
- In entrambe le graduatorie la Ricorrente si è posizionata al 135esimo posto.
- Come dispone(va) la previsione normativa regolamentare in materia (art.

6, comma 2, del d.P.R. n. 146/2017), “*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”.*

- Sulla scorta di tale previsione, nonché sulla scorta dell’entrata in vigore dell’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, l’Amministrazione ha approvato una graduatoria definitiva nazionale di tutte le emittenti televisive a carattere commerciale, provvedendo poi a ripartire le risorse a disposizione secondo quanto riportato nel precedente alinea:

ovverossia, alle prime cento emittenti il 95% delle risorse finanziarie disponibili e alle emittenti posizionate dal centunesimo posto in poi il restante 5% delle medesime risorse.

- Sennonché, come noto all'Ecc.mo TAR adito, con sentenze gemelle depositate il 9/09/2022 – le nn. 7878/2022 e 7880/2022 – il Consiglio di Stato, in riforma delle sentenze del TAR Lazio n. 13213/2020 (ad opera della prima richiamata decisione del Supremo Consesso amministrativo) e n. 2814/2020 (ad opera della seconda richiamata decisione del Supremo Consesso amministrativo), ha annullato le disposizioni contenute nell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146/2017 (il regolamento, per l'appunto, recante 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 – anche – delle emittenti televisive locali).
- Il Decreto direttoriale del 22/12/2023, impugnato sub **doc. 1**, che ha approvato la graduatoria definitiva, impugnata sub **doc. 2**, e, quali atti consequenziali, gli elenchi degli importi spettanti ai primi 100 classificati – v. all. A, sub **doc. 3** – e ai classificati dal 101esimo posto in poi – v. all. B, sub **doc. 4** –, sembrano dare per scontata la legittimità costituzionale dell'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 -, dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con la legge 21 settembre 2018 n. 108, nonché dell'art. 1, comma 1034, della legge 27 dicembre

2017 n. 205; ciò appare evidente se sol si consideri che, mentre nel provvedimento di approvazione della graduatoria provvisoria veniva dato atto che *“pende l’appello dell’amministrazione per ottenere la riforma delle sentenze del TAR Lazio (tra le altre, sentenza TAR Lazio 10844/2023) che hanno annullato la graduatoria relativa alle emittenti televisive commerciali approvato per l’anno 2022 con il decreto direttoriale 21 dicembre 2022 prot. 189185 ritenendo illegittimo il cd scalino preferenziale di cui all’art. 6 comma 2 DPR 146/217 e con espressa riserva dell’esito dello stesso”* (sottolineatura aggiunta), nel provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva, assunto all’esito dell’entrata in vigore dell’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, non si fa più alcun cenno al contenzioso pendente dinanzi all’Ecc.mo Consiglio di Stato ed avente ad oggetto la graduatoria per il 2022.

- E’ noto come il Consiglio di Stato, chiamato a valutare la fondatezza dell’appello avverso le numerose sentenze del TAR Lazio che hanno accolto le doglianze delle Ricorrenti di prime cure (tra le quali l’odierna Esponente) relative all’illegittimità della graduatoria 2022, ha recentissimamente rimesso al Giudice delle Leggi – mediante Ordinanza n. 1204/2024 del 6/02/2024 – numerose questioni di legittimità costituzionale relative 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, e all'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con la legge 21 settembre 2018 n. 108.

- La Ricorrente ritiene, come (in parte) già sostenuto nel richiamato giudizio di appello, che tali norme siano illegittime per violazione dei principi costituzionali contenuti negli artt. 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi 1 e 2, della Costituzione, negli artt. 113, 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea di diritti dell'uomo -, nonché negli artt. 2, 3, 21, 41 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli artt. 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
- Come ricorda il Consiglio di Stato nell'Ordinanza n. 1204/2024 ammissiva dell'incidente di costituzionalità delle norme indicate, *“l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta “legificazione” della disciplina regolamentare (...) Per converso, ove codesta Corte dichiarasse l'illegittimità delle previsioni su cui si incentra il dubium de legitimate 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".

- E' principio pacifico che l'efficacia retroattiva della sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma non si estende ai rapporti esauriti, ossia a quei rapporti che, sorti precedentemente alla pronuncia della Corte costituzionale, abbiano dato luogo a situazioni giuridiche ormai consolidate e intangibili in virtù o del passaggio in giudicato di decisioni giudiziali o, come potrebbe accadere nel caso di specie, della sopraggiunta definitività di provvedimenti amministrativi non più impugnabili.

Tutto ciò premesso, stante l'assoluto silenzio serbato dal provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva relativa all'annualità 2023 in ordine alla possibilità che quest'ultima, al favorevole esito dell'incidente di costituzionalità, risulti illegittima, per ovvie ragioni di tutela della propria sfera giuridica, l'odierna Ricorrente ha tutto il diritto di adire codesto Ecc.mo TAR al fine di veder annullati i provvedimenti impugnati come sopra indicati alle lettere **a)** e **b)**, unitamente agli atti presupposti, consequenziali e/o comunque connessi sub lettera **c)**, per le ragioni sintetizzate nei seguenti

MOTIVI DI IMPUGNAZIONE

*1) **Violazione di legge e/o eccesso di potere per avvenuto previo annullamento della norma secondaria sulla scorta della quale è stata approvata la graduatoria contributi per l'anno 2023. Violazione del d.P.R.***

n. 146/2017 per come emendato dalle pronunce del Consiglio di Stato nn. 7878/2022 e 7880/2022 che hanno annullato l'art. 6, comma 2, del regolamento de quo. Eccesso di potere per errore nei presupposti, errore di fatto e di diritto, disparità di trattamento, sviamento, ingiustizia.

La scrivente difesa ritiene che le norme contenute nell'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 -, nell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con la legge 21 settembre 2018 n. 108, nonché, se del caso, nell'art. 1, comma 1034, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 siano incostituzionali e saranno annullate dal Giudice delle Legge (già interessato due settimane or sono dal Consiglio di Stato).

Conseguenza di quanto sopra dedotto è che l'Amministrazione ha approvato una graduatoria per il 2023 sulla scorta di una disposizione normativa – l'art. 6, comma 2, del regolamento *de quo*, che prevedeva il c.d. scalino preferenziale per le prime 100 emittenti posizionate – non legificata (per incostituzionalità delle norme *medio tempore* approvate) e previamente annullata con efficacia *erga omnes* o, quanto meno, *ultra partes*, sin dal deposito il 9/09/2022 delle sentenze gemelle del C. di S. nn. 7878 e 7880/2022.

Le violazioni contestate hanno leso concretamente gli interessi della Ricorrente. Se l'Amministrazione avesse distribuito tra i partecipanti le risorse finanziarie disponibili in modo coerente con il contenuto del D.P.R.

n. 146/2017 nel testo risultante dalle pronunce del Consiglio di Stato, Pirenei avrebbe avuto accesso ad una quota ben più consistente di risorse, con conseguente rilevantissimo incremento degli importi conseguiti.

La prova di ciò l'ha data lo stesso Ministero. All'esito della rettifica delle graduatorie relative alle annualità 2016 e 2017 (Decreto direttoriale 22/09/2022) in conseguenza delle sentenze del Consiglio di Stato nn. 7878/2022 e 7880/2022 la Ricorrente ha ottenuto oltre 120 mila Euro in più per l'annualità 2016 e oltre 180 mila Euro in più per l'annualità 2017.

2) Incostituzionalità dell'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 - , dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con la legge 21 settembre 2018, n. 108, nonché, se del caso, dell'art. 1, comma 1034, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 per violazione degli artt. 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi 1 e 2, della Costituzione, degli artt. 113, 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea di diritti dell'uomo -, nonché degli artt. 2, 3, 21, 41 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli artt. 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Ricorrente solleva eccezione di incostituzionalità delle norme primarie indicate nell'epigrafe della doglianza sulla scorta delle seguenti deduzioni.

2.1) In ordine all'eccepita incostituzionalità delle norme epigrafate in relazione all'art. 77 della Costituzione.

Come dedotto, in maniera esemplare, nell’Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1204/2024, (anche) la Ricorrente ritiene che le norme epigrafe nella doglianza *de qua* siano costituzionalmente illegittime per difetto di “*omogeneità*” delle disposizioni medesime, introdotte entrambe in sede di conversione, rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti legge in cui sono state inserite (l’art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, è stato inserito in sede di conversione della legge 15 dicembre 2023, n. 191; l’art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, è stato inserito in sede di conversione della legge 21 settembre 2018, n. 108).

Come pacificamente sancito da tempo dal Giudice delle Leggi, infatti, la Corte costituzionale ha ricavato, in via ermeneutica, dall’art. 77 della Carta fondamentale 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*” (tra le molte, Corte costituzionale n. 32/2014; tra le più recenti, si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 113/2023, 6/2023, 245/2022, 210/2021, 226/2019, 145/2015, 22/2012 e 171/2007).

2.2) In ordine all’eccepita incostituzionalità delle norme epigrafate in relazione all’art. 3 della Costituzione.

Come dedotto, anche in questo caso in maniera esemplare, nell’Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1204/2024, (anche) la Ricorrente ritiene che le

norme epigrafe nella doglianza *de qua* siano costituzionalmente illegittime poiché il precetto unitario derivante dalle due norme epigrafate – che hanno previsto l'avvenuta legificazione di tutte le disposizioni del d.P.R. n. 146/2017 a decorrere dalla sua entrata in vigore – si va ad infrangere con l'intervenuto annullamento della previsione del Regolamento contenuta nell'art. 6, comma 2, di tale richiamato atto normativo secondario. In sostanza, il combinato disposto delle norme epigrafate risulta contrario al principio di logicità e di ragionevolezza che la giurisprudenza del Giudice delle Leggi ha ricondotto alla 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”** (così il penultimo periodo di pag. 44 dell'Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale; enfasi aggiunta).

Richiamando gli ulteriori fondamentali passaggio dell'Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, ciò che l'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145/2023 ha del tutto pretermesso di considerare, nell'assegnare valore di legificazione dei precetti del Regolamento al rinvio a questo operato dall'art. 4-*bis* del d.l. n. 91/2018, *“l'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. 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. 147/2016), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze di questo Consiglio, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria (...)

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. 146/2017) 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 delle regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo (...) 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" (così i punti 37.4, 37.5 e 37.6, alle pagg. 41 e 42,

dell'Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale; enfasi aggiunta).

2.3) In ordine all'eccepita incostituzionalità delle norme epigrafate in relazione agli artt. 3, 24, 103, 111, commi 1 e 3, e 113 della Costituzione.

Come dedotto, ancora una volta in maniera esemplare, nell'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1204/2024, (anche) la Ricorrente ritiene che le norme epigrafe nella doglianza *de qua* siano costituzionalmente illegittime poiché non conformi ai limiti tracciati dal Giudice delle Leggi in relazione alle norme di interpretazione autentica (o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetti retroattivi).

Il Legislatore, infatti, non ha il potere di intervenire con norme aventi portata retroattiva “*per annullare gli effetti del giudicato*” (Corte costituzionale n. 525/2000), a fortiori dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva (Corte costituzionale nn. 4/2024 e 145/2022) che si sovrappongono alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento (come è avvenuto nel caso di specie, con il giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze del Consiglio di Stato nn. 7878/2022 e 7880/2022). L'annullamento *ex tunc* delle previsioni dell'atto regolamentare ad opera delle citate sentenze viene superato dal Legislatore con un'operazione che postula di far “*rivivere*” le previsioni regolamentari già annullate dal Supremo Consesso amministrativo. Richiamando la già menzionata Ordinanza di rimessione n. 1204/2024 “*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) (...) 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" (così i punti 46.1 e 46.3, alle pagg. 48 e 49, dell'Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale; enfasi aggiunta).

2.4) In ordine all'eccepita incostituzionalità delle norme epigrafate in relazione agli artt. 3, 111, commi 1 e 3, 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.

Come dedotto, sempre in maniera esemplare, nell'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1204/2024, (anche) la Ricorrente ritiene che le norme epigrafe nella doglianza *de qua* siano costituzionalmente illegittime poiché incidenti su giudizi in corso come la giurisprudenza della Corte E.D.U.

Il Giudice delle Leggi è ormai chiamato a verificare che l'intervento legislativo retroattivo non sia preordinato, come evidentissimamente nel caso di specie, a condizionare brutalmente (quanto agli effetti giuridici, ben inteso) l'esito di giudizi pendenti.

Tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, la Corte E.D.U. ha indicato:

- l'essere lo Stato o la P.A. parte del processo, come nel caso di specie;
- l'essere l'intervento legislativo collocato a distanza di anni dall'entrata in vigore delle norme oggetto di interpretazione autentica, come nel caso di specie (luglio 2018 la norma primigenia, dicembre 2023 la norma di interpretazione autentica);
- l'essere l'intervento di interpretazione autentica a ridosso della decisione definitiva del contenzioso, ancora una volta come nel caso di specie (poco più di un mese prima della fissata udienza pubblica in appello per la discussione dell'impugnativa);
- da ultimo, l'essere l'intervento assunto al di fuori di imperative ragioni di interesse generale.

Conclude sul punto il Consiglio di Stato rilevando come risulti 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”* (così il punto 50 dell'Ordinanza di rimessione alla Corte

costituzionale).

2.5) In ordine all'eccepita incostituzionalità delle norme epigrafate in relazione agli artt. 2, 3, 21, 41 della Costituzione, 117, comma 1, della Costituzione in relazione agli artt. 10 e 14 della C.E.D.U.

Come dedotto, sempre in maniera esemplare, nell'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1204/2024, (anche) la Ricorrente ritiene che le norme epigrafe nella doglianza *de qua* siano, anche rigettate le precedenti questioni, illegittime in relazione ai principi costituzionali contenuti nelle norme epigrafate, e ciò in quanto la disciplina preferenziale ivi prevista si pone in evidente 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 possibili 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. Il Giudice delle Leggi ha da tempo immemore evidenziato la portata applicativa del cd. principio del pluralismo informativo, che rappresenta un valore centrale in un ordinamento democratico e la Corte costituzionale da sempre ne ha sottolineato l'assoluta importanza (*ex pluris*, Corte costituzionale nn. 206/2019, 466/2002, 21/1991 e 826/1988). Si vedano, quali meri esempi, la sentenza 84/1969 nella quale si discorre del principio *de quo* quale “*pietra angolare dell'ordine democratico*”, la sentenza n. 11/1968 nella quale il pluralismo, espressione dei diritti sanciti dall'art. 21

della Carta fondamentale, è ritenuto espressione “*coessenziale al regime di libertà*”, la sentenza n. 348/1990 nella quale il pluralismo, ancora, è ritenuto condizione preliminare per l’attuazione ad ogni livello della forma propria dello Stato democratico, e ciò al fine di dare ingresso nell’emittenza televisiva al maggior numero di voci consentite in quel momento dall’evoluzione della tecnica, evitando il pericolo di emarginazioni connesse a processi di concentrazione delle risorse.

Le ragioni del pluralismo informativo postulano, quindi, la necessità di una razionale, nonché efficace ed economica, utilizzazione delle risorse economiche che lo Stato ritiene di distribuire ai soggetti che, nel detto ambito, svolgono un servizio pubblico fondamentale. E l’unica modalità per assicurare una equa distribuzione delle risorse che sia compatibile con il ricordato ineludibile pluralismo informativo è quella di garantire al più elevato numero possibile di voci, sia su scala nazionale che locale, la presenza nel sistema dell’emittenza radiotelevisiva.

La stessa Corte E.D.U. ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri; infatti, è stato sancito che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore radiotelevisivo, prevedere l’esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato, a tutela della sola concorrenza, ma “*bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato*”, imponendo

allo Stato *“l’obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo”* (C.E.D.U., Grande Camera, Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia, 7 giugno 2012, § 130 e § 134).

Nel difendere il principio costituzionale in parola è allora imprescindibile evitare fenomeni di emarginazione non solo sul versante passivo del diritto di informazione – il diritto ad essere informati –, ma vieppiù sul versante attivo – il diritto ad informare –; diritto ad informare che richiede l’esistenza e la continua presenza di più voci in ogni ambito territoriale, soprattutto locale.

Come ricorda il Supremo Consesso amministrativo nella sentenza n. 7878/2022 è necessario assicurare l’offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, con una importante precisazione che *“(…) l’imparzialità e l’obbiettività 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”* (Corte costituzionale, 13 marzo 2009, n. 69) (…)” (v. pag. 37 della sentenza del C. di S. n. 7878/2022; enfasi aggiunta).

Non senza dimenticare che la stessa decisione ha puntualizzato come 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” (Corte costituzionale, 4 giugno 2019, n. 206)” e, ancora, come tale pluralismo si rispetti solo assicurando “(...) attraverso appositi interventi normativi, sia l’espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (cfr. art. 51 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). Tale ultimo profilo (...) afferisce alla “dimensione esterna” del pluralismo dell’informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (...), 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). Anche la giurisprudenza costituzionale discorre 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 (...) - quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (in termini, Corte costituzionale, 15 ottobre 2003, n. 312). 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 (...)" (pagg. 37, 38 e 39 della sentenza del C. di S. n. 7878/2022; enfasi aggiunta).

La richiamata sentenza del C. di S. n. 7878/2022 va oltre e sancisce la necessità che tali principi vengano rispettati anche nell'ambito locale. Infatti, alla pag. 39, ultimo periodo, e 40 primi due periodi, della decisione da ultimo

citata, si legge: “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 evidenzia che 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). 14. Alla luce di tali considerazioni è possibile soffermarsi sulla disciplina regolamentare per cui è causa, 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, non possa ritenersi rispettosa del principio del pluralismo informativo previsto dall’art. 1 comma 163, L. n. 208/15, generando, altresì, effetti distorsivi sul piano concorrenziale” (enfasi aggiunta).

Come se non bastasse, le norme sospettate di incostituzionalità hanno già ricevuto due diverse segnalazioni da parte dell’Antitrust che, sui criteri di riparto ed in particolare sullo scalino preferenziale, si è espressa molto negativamente, sottolineando come “In tale contesto di maggiore selettività,

l’Autorità ritiene opportuno che i criteri di valutazione delle domande che determinano la distribuzione delle risorse tra le emittenti siano orientati al principio della tutela della concorrenza e del pluralismo dell’informazione. 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” (estratto del bollettino n. 21 del 25/05/2020 dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato). Posizione molto critica assunta anche in ordine all’accesso ai fondi per emittenti locali disposta dal legislatore durante la pandemia per Covid.

In definitiva, se pur è stato ritenuto lecito distribuire i contributi sulla base di un’unica graduatoria nazionale e sulla scorta di criteri selettivi in valore assoluto, specie se suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell’ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente - come sancito dal

Supremo Consesso amministrativo -, ciò che appare ledere il dettato costituzionale è il non aver adottato accorgimenti idonei ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, accettando non tanto il rischio, bensì avendo certezza che alcune aree territoriali locali risultino sottorappresentate ed alcune altre perfino escluse dalla contribuzione pubblica, e ciò in violazione del pluralismo informativo che, lo abbiamo già ricordato, impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale.

La contrarietà ai principi costituzionali epigrafati e menzionati nella narrativa della doglianza non sta nel non aver destinato la contribuzione a tutti i soggetti in possesso dei requisiti di ammissione, bensì nel non aver assicurato, in ogni ambito locale - regionale -, che vi sia una contribuzione di denaro pubblico in favore di un numero congruo di operatori televisivi, necessario per garantire quel pluralismo informativo quale principio costituzionale violato dalla norma (asseritamente) legificata.

La previsione dello scalino preferenziale, che riserva ben il 95% delle risorse ai primi 100 classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti classificati una quota del tutto marginale, il 5%, non garantisce affatto 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, importanti indici di

ascolto e ingenti spese di investimento, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame e, guarda caso, corrispondenti a quelli maggiormente popolati.

Tale previsione produce, altresì, effetti distorsivi della concorrenza “in virtù” della idoneità della disciplina (asseritamente) legificata a beneficiare un numero estremamente ristretto di soggetti operanti nel medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi, o, al contrario, “in virtù” della inidoneità della stessa disciplina (asseritamente) legificata a beneficiare un congruo numero di soggetti operanti nel medesimo ambito, sempre a fronte di livelli di efficienza analoghi. Tale previsione, peraltro, viola lo stesso principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione, beneficiando irragionevolmente soggetti che, in buona sostanza, posseggono requisiti/caratteristiche organizzati/personale impiegato in misura diversa, ma del tutto trascurabile.

* * * *

In ogni caso, ai sensi e per gli effetti dell’art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948, l’Ecc.mo TAR adito potrà *ex officio* rimodulare l’eccezione sollevata sulla scorta di considerazioni e/o parametri ulteriori o differenti.

* * * *

Istanza di autorizzazione all’integrazione del contraddittorio

Il presente giudizio ha ad oggetto l’annullamento di provvedimenti riguardanti la formazione delle graduatorie per l’assegnazione delle risorse

finanziarie del *Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione* destinate alle tivù locali a carattere commerciale per l'annualità 2023.

In giudizi analoghi codesto On.le Tribunale ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti ammessi alla medesima procedura. Ciò premesso, la Ricorrente rivolge

istanza

di autorizzazione alla notifica del ricorso per pubblici proclami ai sensi dell'art. 49 c.p.a. con le forme adottate nei precedenti analoghi, vale a dire mediante indicazione sintetica del *petitum* delle censure e degli atti impugnati, da comunicare al Ministero delle Imprese e del Made in Italy affinché questi provveda alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale (cfr. ordinanze nn. 3165/2023 e 3181/2023).

* * * *

P.Q.M.

Piaccia all'Ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale adito, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, in accoglimento del presente ricorso, così giudicare:

In via preliminare: rimettere gli atti alla Corte costituzionale per la deliberazione dell'eccezione di incostituzionalità, sotto i vari profili sollevati richiamati, dell'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, dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con la legge 21 settembre

2018 n. 108, nonché, se del caso, dell'art. 1, comma 1034, della legge 27 dicembre 2017 n. 205.

Nel merito: in accoglimento del presente ricorso, dichiarare la nullità, annullare o, comunque, disapplicare i provvedimenti impugnati, indicati in epigrafe, giusta le ragioni di cui in narrativa.

Con vittoria degli oneri di lite, comprese spese generali, IVA, contributo CNPAF e rimborso del contributo unificato.

La Ricorrente produce i documenti numerati come da separato indice depositato contestualmente all'atto introduttivo.

Ai fini del contributo unificato per le spese degli atti giudiziari la Ricorrente dichiara che il valore della controversia è indeterminabile e il contributo unificato pari ad € 650,00.

Roma, data della sottoscrizione digitale

Avv. Marco Bielli