

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

RICORSO IN APPELLO

Nell'interesse della soc. **GRP MEDIA srl** in liquidazione (C.F. 11180650019) con sede legale in Torino (TO), Lungodora Firenze n. 123/bis, in persona del legale rap.te p.t. Mauro Lazzarino (LZZMRA47L13C621P) rap.ta e difesa congiuntamente e disgiuntamente dagli Avv.ti Eleonora ZAZZA (ZZZLN78B61H501O) e Fabrizio Magliaro (MGLFRZ69E07H501G) entrambi del Foro di Roma presso lo studio dei quali è elettivamente dom.ta in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73 giusta procura in calce al presente atto su foglio separato, firmata digitalmente; i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria al seguente numero di fax: 06.3216398 e indirizzi di PEC: eleonorazazza@ordineavvocatiroma.org e/o fabriziomagliaro@ordineavvocatiroma.org

-appellante-

contro

- MIMIT - Ministero delle Imprese e del Made in Italy (già Ministero dello Sviluppo Economico), in persona del Ministro l.r.p.t.;
- Presidente del Consiglio dei Ministri p.t. nella qualità personale e quale Presidente del Consiglio dei Ministri;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro l.r.p.t.;
- Presidenza della Repubblica, in persona del Presidente p.t., non costituito.

Tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato

-Amministrazioni appellate-

e nei confronti di

- Auditel srl in persona del l.r.p.t., rapp.ta e difesa in primo grado dagli Avv.ti Massimo Colicchia, Fabio Todarello e Maria Chiara Berra;
- Telenorba spa in persona del l.r.p.t., rapp.ta e difesa in primo grado dagli Avv.ti Prof. Aldo e Isabella Loiodice e Pasquale Procacci;
- Ofelia Comunicazioni srl in persona del l.r.p.t., rapp.ta e difesa in primo grado dagli Avv.ti Antonio Puliatti e Paola Strano

con l'intervento ad opponendum di

- A.L.P.I. - Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione in persona del l.t.p.t., rapp.ta e difesa in primo grado dagli Avv.ti Prof. Isabella Loiodice, Carlo Edoardo Cazzato e Marta Bianchi;
- Associazione TV Locali in persona del Presidente e l.r.p.t., rapp.ta e difesa in primo grado dall'Avv. Tommaso Di Nitto

-intervenienti ad opponendum-

per l'annullamento e/o riforma

della Sentenza n. 9966/2023 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sede di Roma, Sezione Quarta pubblicata in data 12.06.2023 -non notificata- resa nel giudizio R.G. 126/2020 con la quale è stato respinto il ricorso attraverso il quale la GRP Media srl in liquidazione ha impugnato:

Il Decreto Direttoriale, Registro Ufficiale Int. 0061059.14-10-2019 con il quale il Ministero dello Sviluppo Economico ha approvato la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2018 delle emittenti televisive a carattere commerciale e l'elenco degli importi dei contributi spettanti ai relativi soggetti beneficiari, ai sensi del comma 6 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23.10.2017 n. 146 come riportati negli allegati A e B; gli allegati A (graduatoria definitiva) e B (Importi spettanti) al Decreto Direttoriale Registro Ufficiale Int. 0061059.14-10-2019 di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e/o conseguente anche non conosciuto.

/**/*/

L'odierna appellante GRP Media srl in liquidazione ha svolto attività di fornitore di servizi media audiovisivi, editoriali, informativi, quale emittente locale - anche tramite la testata televisiva GRP Monitor - in tutto il Piemonte ad esclusione della provincia del Verbano, Cusio, Ossola.

L'attività della ricorrente, come quella di tutto il sistema radio-televisivo locale è stata stravolta dall'emanazione del DPR 146/2017 e smi rubricato: "Modalità di presentazione delle domande per i contributi alle emittenti radiofoniche e televisive locali" e dalle successive attuazioni.

In questo ambito, con il ricorso di primo grado R.G. 126/2020 affidato alla Quarta Sezione del TAR Lazio sede di Roma, l'odierna appellante impugnava il Decreto Direttoriale 2019 con il quale il MIMIT approvava la graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2018.

Eccepiva con il primo motivo di ricorso l'incostituzionalità: dell'art. 1 comma 163 lg 208/2015 della legge di Bilancio 2018 ovvero la l. 27.12.2017 n. 205; del decreto legge 91 del 2018 convertito dalla legge 21.09.2018 n. 108 in relazione all'art. 15, 2 comma della lg Costituzionale n. 243/2012 ed all'art. 76 Cost. per eccesso di delega. Con il secondo motivo lamentava, preliminarmente, l'ulteriore profilo di incostituzionalità per violazione degli artt. 5 e 21 Cost. con riferimento sempre al DPR 146/2017, alla legge di Bilancio 2018 ovvero la l. 27.12.2017 n. 205 e al decreto legge 91 del 2018 convertito dalla legge 21.09.2018 n. 108, subordinatamente sussumibile in vizio di contraddittorietà e di ragionevolezza.

Nel medesimo profilo, ferme le questioni di costituzionalità, affrontava poi i profili propri di illegittimità della graduatoria 2018 per violazione dell'art. 101, 102 e 106 TFUE e dell'art. 107 e 117 TFUE e della lg 78/1999; la violazione dell'art. 1 comma 163 della lg 208/2015, abuso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà con i principi della delega, violazione dell'art. 11 preleggi del cc.

Approfondiva al motivo 2bis) il vizio costituzionale di irragionevolezza dedicando l'ultimo motivo al DM MISE edito in GU n. 239 del 10.11.2017 siccome viziato irreparabilmente dallo stigma di incostituzionalità e/o di illegittimità degli atti logicamente e giuridicamente antecedenti e presupposti e successi stante la sua natura nella sostanza meramente endiadica delle norme presupposta anch'essa impugnata.

Con la Sentenza n. 9966/2023, oggetto del presente giudizio di appello, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sede di Roma, Sezione Quarta respingeva il ricorso ritenendo legittima la graduatoria 2018.

//*/*

È opportuno preliminarmente scolpire i passaggi normativi e fattuali essenziali alla esposizione degli specifici motivi di doglianza.

Il mondo della telediffusione locale è costituito da micro-imprese che svolgono un'attività economica di precipua rilevanza costituzionale ex art. 21 Cost.. Questo è stato destinatario di misure di sostegno normative con la legge 448/1998 e da successivi regolamenti di attuazione per l'attribuzione ed erogazione di fondi. Il perno strutturale del sistema è sempre stato: la località - rapporto tra utenza/territorio e informazione/cultura/intrattenimento, sia come produzione che come platea di fruizione la ripartizione su base strettamente regionale dei fondi tra le imprese beneficiarie. Basterà qui richiamare il decreto MISE 06.08.2015 che regola in modo chiaro (art. 1, 3) la "località" specifica dell'impresa e le limitazioni alle sue capacità espansiva condizionata solo da incrementi di fatturato e dipendenti. Il sistema, stante la potestà concorrente delle Regioni ex art. 117 Cost., fu via via integrato da leggi Regionali di sostegno. Non tutte le Regioni, né in modo uniforme, hanno però legiferato sul punto. Il legislatore nazionale ritenne di dover migliorare il sistema sopra delineato proprio in ossequio alla sua valenza costituzionale. A tal fine, quindi, nella Lg 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) vennero inseriti nell'art. 1 i seguenti commi: "160. Per gli anni dal 2016 al 2018, le eventuali maggiori entrate ... sono riversate ... per essere destinate ...;" "b) al finanziamento, fino ad un importo massimo di 50 milioni di euro in ragione d'anno, di un Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, da istituire nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico ..." (...) "162. Nel Fondo di cui al comma 160, lettera b), confluiscono altresì le risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico relative ai contributi in favore delle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale" (...) "163. 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 di cui alla lettera b) del comma 160, 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”; “164. Con effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 163, sono abrogate le disposizioni vigenti relative alle provvidenze in favore delle emittenti radiofoniche e televisive operanti in ambito locale ...”. Il disegno di riorganizzazione finanziaria del fondo fu realizzato con Lg. 198 del 26.10.2016 istitutiva del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e la precedente provvista MISE, specifica per le emittenti in ambito locale (cfr. comma 162), confluì nel più ampio contenitore del “fondo per il pluralismo e l'innovazione” (cfr. comma 160, b) ed art. 1, 2 lett. b) lg 198/2016. Ai nostri fini, rileva direttamente solo la costituzione del Fondo unico ed il suo plafond, siccome la lg 198/2016 null'altro ha statuito per il settore radio televisivo locale. Il DPR di cui al comma 163 è stato emanato il 23.08.2017 con il n. 146 e intitolato: “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” pubblicato il 12.10.2017 in GU n. 239. In particolare l'art. 6 al comma 2 prevede: “2. 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” Successivamente con Decreto MISE del 20.10.17 pubblicato in G.U. n. 263 del 10.11.2017 furono emanate le norme attuative che, tramite la relativa modulistica allegata, rendevano concretamente possibile l’attuazione del dettato normativo determinando i requisiti di accesso ai benefici e la graduazione di una graduatoria nazionale tramite l’attribuzione di un punteggio in relazione ai requisiti in possesso del singolo partecipante. La legge n. 205 del 27.12.2017 (legge di Bilancio 2018) al comma 1034 nonché l’art. 4-bis comma 1 del decreto legge 91 del 25.07.2018 convertito dalla Lg n. 108 del 21.09.2018 hanno recepito i criteri sanciti dal DPR 146/2017 - Regolamento.

Con decreto Legge 173 del 2022 la Denominazione MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY ha sostituito ad ogni effetto e ovunque presente la denominazione Ministero dello Sviluppo Economico.

Successivamente nella Legge n° 191/23 di conversione del decreto-legge n. 145/23 è stato aggiunto all’art. 13 il comma 1-bis per il quale: “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, e' 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...”.

Nell more sono state emesse da questo Consiglio le note sentenze nn° 7880, 7878 e 7881/22 relative agli anni 2016 e 2017.

Allo stato pendono presso l’Onorevole Consesso molteplici ricorsi aventi ad oggetto la legittimità della regolamentazione relativamente ad altre annualità.

//*/*

Certi che il presente gravame trovi sostegno nei due pareri resi sul DPR 146/17 dal Consiglio di Stato in sede referente come nella segnalazione AGCM, la GRP MEDIA srl in liquidazione, come sopra rap.ta difesa e dom.ta impugna la sentenza in epigrafe n. 9966/2023 pubblicata in data 12.06.2023 - mai notificata - che ha definito il giudizio R.G. 126/2020 TAR Lazio sede di Roma sezione quarta eriseguenti,

MOTIVI

1) Violazione e o omessa applicazione degli artt. 112 c.p.c. e 105 c.p.a. per vizio di omessa pronuncia in merito alla illegittimità degli atti impugnati quale il Decreto Direttoriale, Registro Ufficiale Int. 0061059.14-10-2019 di approvazione della graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo per l'anno 2018 delle emittenti televisive a carattere commerciale i relativi importi di cui agli allegati A e B; gli allegati A (graduatoria definitiva) e B (Importi spettanti) il presupposto DPR 146/2017, d.l. 91/2018 nonché la legge di conversione 108/2018.

Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Difetto di istruttoria e vizio della motivazione. Omessa declaratoria di illegittimità degli atti impugnati. Riproposizione dei motivi di legittimità.

Il Giudice di primo grado con la sentenza impugnata ha ritenuto legittimo: *“...l'impugnato provvedimento di approvazione della graduatoria per l'anno 2018, nel cui preambolo è stato, appunto, espressamente richiamato, quale presupposto fondante, l'art. 4 bis della legge 108/2018 (con richiamo all'applicazione del regolamento di cui al DPR 146/2017, “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”)*” e respinto il ricorso: *“Alla luce della legislazione della disciplina contestata e della manifesta infondatezza delle proposte questioni di legittimità costituzionale”*.

Il TAR, quindi, fonda il rigetto su due presupposti: l'intervenuta legislazione della disciplina contestata ex l. 108/2018 e la infondatezza delle proposte questioni di illegittimità costituzionale.

In violazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato tace però sulle questioni di legittimità sollevate dalla ricorrente GRP sin dal ricorso introduttivo e approfondite nella memoria di replica in atti.

Il silenzio del Giudice di primo grado non si limita alle conclusioni, ma investe la parte motiva e quindi l'intero ragionamento.

La ricorrente con il secondo motivo di ricorso ha infatti eccepito: “2) Incostituzionalità del DPR 146/2017 La legge di Bilancio 2018 ovvero la l. 27.12.2017 n. 205; decreto legge 91 del 2018 convertito dalla legge 21.09.2018 n. 108 per violazione degli artt. 5 e 21 Cost. e subordinatamente sussumibile in vizio di contraddittorietà e di ragionevolezza. Illegittimità per violazione dell'art. 101, 102 e 106 TFUE e dell'art. 107 e 117 TFUE e della lg 78/1999; violazione dell'art. 1 comma 163 della lg 208/2015, abuso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà con i principi della delega, violazione dell'art. 11 preleggi del cc”.

Al di là del titolo, che comunque già cristallizza l'eccezione, la ricorrente sviluppa ampiamente il tema nella esposizione dello stesso ed esplica i vizi di legittimità che sconta la graduatoria 2018 impugnata e i suoi atti presupposti.

Motivi e vizi che in sede di appello si ripropongono espressamente.

Ma anche a pagina 16 del proprio ricorso punto c) chiarisce che i vizi di costituzionalità vanno letti anche quali vizi di legittimità.

Illegittima, infatti è la graduatoria 2018 siccome emessa in base:

a) alla previsione di una graduatoria nazionale.

b) all'obbligo di contrarre con l'Auditel e la sua efficacia retroattività al DPR ed al DM Mise impugnati.

c) in palese violazione delle regole di concorrenza, sotto vari profili.

§a Quanto alla graduatoria nazionale.

Ad onta del requisito ex art. 3, lett. a) DPR 146/17 e del precedente sistema ex lg 448/98; l'art. 5, 3 dispone: “Conclusa l'istruttoria, il Ministero pubblica sul proprio sito web le 4 graduatorie nazionali provvisorie dei soggetti ammessi al contributo, distintamente per le emittenti televisive e per quelle radiofoniche a carattere commerciale nonché separatamente per le emittenti televisive e per le emittenti

radiofoniche a carattere comunitario, e l'indicazione degli importi dei contributi spettanti”.

E l'art. 6, 2° recita: “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...”; “...Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria...”.

Una graduatoria nazionale, salvo quanto si argomenterà nel prosieguo, si pone in palese contraddizione con gli artt. 5 e 21 Cost. e con il comma 163 che dichiara “obiettivo di pubblico interesse” il pluralismo specificando il favore per le emittenti “locali”.

Le norme citate astraggono invece da ogni riferimento alla “località” di produzione e fruizione, solo valorizzando la natura dell'autorizzazione (art. 31, 9).

Il requisito si palesa del tutto insufficiente in sé, non essendo più regolata alcuna ipotesi di soggetti operanti in più ambiti locali, di fatto o diritto (ex: rete, controllo, partecipazione societaria ex art. 2359 cc, usufrutto di azienda...) o di un unico soggetto titolare di più autorizzazioni locali.

Il modello normativo appare vocato alla condivisibile esigenza di superare la diffusa marginalità qualitativa ed economica di una pleora di impresa, ma sconta la formale e sostanziale “delocalizzazione” derivate dalla norma e dalle sue irragionevoli contraddizioni con il fine di pubblico interesse, che derivano dall'abnorme forbice del riparto tra i primi 100 ed il resto, il solo 5% dell'emittenza a parità di requisiti; la lotta tra poveri per la sopravvivenza è dichiarata, come pure dalla previsione dei requisiti occupazionali ex art. 4, 1 a). Illogicità manifesta e difetto di quell'istruttoria espressamente richiamata del CdS nei suoi pareri.

Il rapporto tra personale occupato e popolazione regionale - peraltro utenza meramente supposta - è articolato in fasce avulse da ogni logica graduazione, con scalini troppo ampi nel rapporto dipendenti/abitanti e senza considerare il Pil. Questo comporta l'evidente esclusione dal beneficio di tutte le Regioni di cui al n. 3. Il bonus ex art. 6, 4 può avere una qualche marginale pregnanza per le Regioni

più popolate, ma certo è inutile per la Basilicata e non previsto per tutte le altre in fascia tre.

Le tabelle Istat ed Eurostat, allegate al ricorso di primo grado, convalidano l'assunto difensivo.

E più guardando al futuro l'art. 4, 1 b) e d) del DPR contraendo la primaria fonte di autofinanziamento - televendite (cfr relazione Agicom 236/17 §199) - toglie con una mano quel che ha dato con l'altra (il contributo) e questo inciderà senza dubbio anche nell'ambito dei primi 100 in graduatoria.

Vizio di legittimità che incarna in se anche il diverso vizio di irragionevolezza.

§b. Dell'Auditel.

Quanto sopra trova conferma della previsione dell'art. 6, 1 lett. c): “con riferimento alle sole emittenti televisive, media ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero basato sui dati del biennio precedente e del numero dei contatti netti giornalieri mediati sui dati del biennio precedente, calcolata secondo quanto indicato nell'allegata tabella 1, per marchio/palinsesto nella relativa regione, indicati nella domanda, rilevati dall'Auditel, nel biennio solare precedente alla presentazione della domanda.”.

Balza agli occhi come l'assumere la retroattività a parametro, lautamente valutato nel punteggio, sia in contrasto con l'art. 11 delle preleggi; a prescindere dalla legittimità dell'obbligo di contrarre delle emittenti con l'Auditel.

L'art. 25 Cost. e 11 preleggi vietano la retroattività delle leggi.

Tuttavia nel concetto di leggi la giurisprudenza ha da tempo ricompreso qualsiasi norma in senso lato fin dalla risalente Cass. n. 3111/79 (oltre trenta conformi).

Mentre il CdS sez. V con suo arrèto n. 140/81 ha stabilito che la retroattività delle leggi civili debba essere espressamente prevista dalle norme. Ora da un lato né l'art. 1 comma 163 lg 208/15 prevede il ricorso all'Auditel, né la sua retroattività ed il DPR e smi non la prevede espressamente.

Né la conclusione cambia sotto il profilo della retroattività dell'atto amministrativo alla luce dell'art. 21 bis della lg 241/90.

Orientamento consolidato in giurisprudenza; per tutte Cass. SS.UU. ord. 20.07.11 n. 15866, CdS sez. IV sent. 5949 del 26.11.01 che limita gli effetti retroattivi alla fattispecie “ora per allora” e Tar Veneto sez. I sent. 11.02.09 n. 339 che li limita solo *in bonam partem*.

Non appare infatti sufficiente il sintagma “si tiene conto della media dei dati ...” poiché non vi è un espresso obbligo o a contrarre con l’Auditel, ma piuttosto il riferimento a dati statistici peraltro di provenienza privata.

Anche sul punto l’Ecc.mo Consiglio di Stato in sede consultiva ha espresso dubbi. Ma anche a voler ritenere tutto questo non risolutivo, anticipando quanto argomenteremo in punto di violazione dei principi nazionali e comunitari di concorrenza, non possiamo non osservare che rendere obbligatorio retroattivamente l’obbligo di contrarre con l’Auditel non solo produce la formazione di un monopolio per il futuro, ma che induce una evidente disparità di trattamento tra soggetti che avessero, per mera scelta interna o migliore potere economico, ritenuto di contrarre senza averne l’obbligo per averne i servizi statistici, rispetto a coloro che ritennero, qual che ne fosse la motivazione, di non contrattare con quella società privata.

Il sistema Auditel in ogni caso è costituito da una società privata di evidente scopo consortile, che rende un servizio statistico ai suoi soci, al solo fine di ottenere parametri sui quali stabilire il prezzo, che gli inserzionisti debbano pagare per ottenere spazi pubblicitari.

Questa osservazione rileva anche sotto un diverso profilo di ragionevolezza per l’estensione del sistema alle emittenti locali in relazione ai pur generici principi contenuti nel più volte richiamato comma 163 e nell’ancor più generico ambito dell’art. 17, 2 l. 400/88.

Essendo il dato statistico vocato alla frequenza di ascolti in determinate fasce orarie, pur riconoscendo che con qualche fatica si possa risalire alla tipologia di programma, si deve escludere che questo possa essere di alcun ausilio ai fini della valutazione della qualità dell’informazione e della qualità culturale dei programmi delle emittenti locali in evidente contraddizione con l’art. 6 del DPR.

Il sistema, che ha valenza meramente commerciale, appare poi non decisivo e può essere supplito dai dati di bilancio in relazione alle televendite che riguardando per la più parte aziende locali hanno un evidente e più diretto circuito di valutazione della capacità dell'emittente a veicolare i loro prodotti. In breve l'inserzionista ed il televenditore non rinnoveranno il contratto con l'emittente ove non riscontrassero un incremento di vendita e nella fruizione dei servizi resi.

Non è quindi solo una questione di obbligo a contrarre, ma di inefficacia del sistema Auditel che si risolve in un incremento di costo senza neppure la protezione per l'emittente dell'obbligo a contrarre ex art. 2597 cc e di un prezzario pubblico di riferimento.

§c. Delle regole di concorrenza.

La concorrenza appare sotto più profili violata.

In primo luogo non si può non osservare che all'Auditel venga riconosciuto un vero e proprio monopolio.

Infatti le considerazioni legittimanti dell'Auditel contenute nel citato rapporto Agicom del 2017 debbono ritenersi superate dalla intervenuta costituzione di un vero e proprio monopolio poiché da un lato ogni emittente televisiva, qual che sia la sua dimensione, sarà obbligata a contrarre con l'Auditel e non con altri soggetti pur presenti nel mercato. Palese la violazione dell'art. 117 TFEU poiché in Europa vi sono altri soggetti che svolgono le stesse funzioni.

E più si tratterà di un soggetto privato che nella sua compagine societaria non contiene sufficiente e proporzionale rappresentanza delle realtà locali ingenerando conflitti di interesse (cfr 1997 del 236/17 Agcm). Il monopolio infine produrrà servizi a minor costo per i soci maggioritari, i quali ammortizzeranno i costi dell'Auditel con l'incremento delle entrate derivanti dai nuovi contraenti obbligati paganti, ma non associati e quindi non percepenti alcun dividendo.

L'auditel infatti da in appalto sia la rilevazione che l'elaborazione dei dati.

Varrà infine la pena di osservare come, peraltro già patentato in filigrana dal Consiglio di Stato in sede consultiva, che la coniugazione del monopolio Auditel a compagine oligopolistica con la graduatoria nazionale configurerebbe certamente

un'ipotesi di illegittimi aiuti di Stato, premendosi in contrasto con l'art. 107 TFUE, che vizia il DPR di legittimità per violazione di norma gerarchicamente superiore.

Emergono tuttavia altri elementi gravi distorsivi della concorrenza.

Infatti, stante la concorrente potestà normativa ex art. 117 Cost., molte Regioni hanno previsto l'erogazione di contributi in favore delle emittenti locali regionali. Non tutte le Regioni hanno emanato tali norme, né queste sono uniformi. Ora il precedente sistema di erogazione dei benefici su base regionale non aveva effetti distorsivi gravi nel bacino di utenza, ma varata una graduatoria nazionale l'effetto distorsivo della concorrenza sarà inevitabile e grave.

Alcuni soggetti avranno vantaggio già solo nell'aver un posto tra i 100 in relazione ai contributi già ricevuti e/o una maggior quota di benefici, rispetto a chi pur nei 100 non ne ha goduto.

Ed ancora, tra le emittenti locali ve ne sono alcune che hanno più di un'autorizzazione nelle stesse Regioni o in altre; non c'è bisogno di un'espressa consulenza tecnico economica per verificare come le sommatorie contributi statali + contributi regionali consolidati + contributi maggiori ex DPR 146/17 e DM Mise + contributi regionali per n. di emittenti ammesse, produca effetti distorsivi del mercato, al limite di posizioni dominanti certamente a livello regionale, nei confronti di concorrenti che non fruiscano in tutto od in parte degli effetti di cumulo.

A tacere della circostanza che a produrre tali effetti sono fondi pubblici.

La violazione degli artt. 101 ss e 117 del TFUE e delle norme interne a titolo della concorrenza sono palesi, come sotto altro profilo evidente l'illegittimità degli atti impugnati per irragionevolezza, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, contraddittorietà con i principi delle norme più volte citate da cui prende origine il disegno riformatore.

Né infine allo stato delle cose, perché i livelli qualitativi dell'informazione locale e delle qualità culturali in generale e locale dei programmi mandati in onda dai soggetti privilegiati sia tale da farne una "categoria a parte". Chiara è invece la fruizione dell'Auditel nel piano di riordino, creare le condizioni per i 100 in

graduatoria per aver più potere contrattuale nei confronti degli inserzionisti e tali venditori così minimizzando il sovracosto del contratto di servizi con Auditel. Vizi di legittimità che vengono qui riproposti espressamente anche in punto di riproposti vizi di incostituzionalità del DPR 146/2017, della legge di Bilancio 2018 ovvero la l. 27.12.2017 n. 205; decreto legge 91 del 2018 convertito dalla legge 21.09.2018 n. 108 per violazione degli artt. 4 5 e 21 Cost. e subordinatamente sussumibile in vizio di contraddittorietà e di ragionevolezza.

Che il Collegio di prime cure sia corso una svista si deduce anche dall'omissione testuale rinvenibile a pagina 4 della sentenza, dove nel citare virgolettato l'epigrafe del secondo motivo espunge l'aggettivo – illegittimo – infatti leggiamo: “2°) *Incostituzionalità del DPR 146/2017, della legge 205/2017 (c.d. legge di Bilancio 2018) e del DL 91/2018, convertito dalla legge 108/2018, per violazione degli artt. 5 e 21 della Costituzione o, in subordine, per vizio di contraddittorietà e di ragionevolezza; _____ violazione degli artt. 101, 102, 106, 107 e 117 del TFUE; dell'art. 1, comma 163 della legge 208/2018; eccesso di potere per difetto d'istruttoria, contraddittorietà, violazione dell'art. 11 delle preleggi al codice civile.*” (linea aggiunta dalla difesa per evidenziare il punto dell'omissione).

Evidente il vizio di omessa pronuncia e quindi le conseguenze di legge che ne derivano e che con il presente appello si reclamano.

La provata violazione ha come diretto presupposto, poi, il vizio di istruttoria e di motivazione che si contestano espressamente.

Fermo quanto sopra, che qualcosa non sia andato come doveva lo testimonia anche il fatto che da pagina 14 a pagina 31, il Collegio riassume in punto di fatto le doglianze di legittimità come articolate dalla ricorrente GRP per poi però etichettarle e confinarle al solo aspetto della costituzionalità. Quanto sopra porta con se anche l'ulteriore vizio di contraddittorietà tra la parte motiva e le conclusioni.

2) *Contrasto tra giudicati, contraddittorietà e/o manifesta illogicità della motivazione. Error in iudicando.*

Il TAR Lazio medesima Sezione e Collegio giudicante chiamato a decidere altri ricorsi avverso il medesimo atto - AOO_COM.REGISTRO UFFICIALE Int.0061059.14-10.-019 - ovvero la graduatoria 2018 (cfr tra altri RG 14140-14141-14142 del 2020) ha concluso in senso opposto.

Ha, infatti, accolto i ricorsi annullando la graduatoria imponendo all'amministrazione la rideterminazione dei contributi per l'anno 2018 con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità dei graduati. Questo nonostante la possibile sovrapposizione della doglianza avanzate dai ricorrenti tutti e soprattutto le motivazioni delle sentenze che fondano il *decisum* sempre sul medesimo precedente ovvero la Sentenza CDS VI n.7880/2022.

Per dovere di *concinnitas* ci si limita al richiamo delle sentenze nn. 14139-14140-14141-14142 del 2023 che si depositano in atti e che sono qui da intendersi integralmente riprodotte e richiamate, integranti il presente motivo di appello.

La graduatoria è legittima come sostenuto solo nella sentenza oggetto del presente gravame o è illegittima come sostenuto nelle diverse successive statuizioni?

Delle due l'una. Ma certamente – a fronte dei medesimi atti impugnati e dei sovrapponibili motivi dei diversi ricorsi – non è pensabile che il sistema giuridico produca sentenze dal contenuto completamente opposto.

Il medesimo vizio tra giudicati, poi, si rinviene con riferimento alla statuizione in merito alla legificazione del provvedimento regolamentare a fronte della legge 108/2018. La contraddittorietà è da riferirsi, però, alle diverse molteplici pronunce tra cui nn. 10844-10845-10846-10847-10848-10849 del 2023 dove il medesimo TAR conclude affermando che il legislatore sia intervenuto in via transitoria limitatamente al solo 2019 come anche espresso nella Sentenza CDS VI n.7880/2022 di cui diremo in seguito.

3) Contraddittorietà della motivazione, manifesta illogicità della decisione. Error in iudicando con precipuo riferimento alla legificazione.

Il copia e incolla di cui al secondo motivo sopra esteso integra un diverso autonomo motivo di censura della sentenza in esame. Infatti, pur sostanziandosi la

parte motiva nella copia di ampi stralci della sentenza 7880/20 del Sommo Consesso differisce da questa nelle conclusioni.

La pronuncia conclude per l'illegittimità della suddivisione del contributo statale nella misura del 95% alle prime cento emittenti graduata e del solo residui 5% alle emittenti posizionate oltre i cento e per l'annullamento delle graduatorie siccome illegittime. Stesse motivazioni diversa conclusione?!

Lo stesso vizio di illogicità contrarietà della pronuncia in esame è configurabile in tema di legificazione presunta a seguito della legge 2018 che integra anche il differente vizio di *error in iudicando*.

È sempre il Sommo Consesso nella sentenza n. 7880/2022 come anche ripreso dalle sentenze TAR nn.10844-10845-10846-10847-10848-10849 del 2023 integrante la motivazione della sentenza 9966/23 a chiarire che l'art. 4 bis del d.l. n. 91 del 2018 non sia sufficiente a realizzare una vera e propria legificazione. E che tale recepimento sia stato operato al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019 e dunque pro futuro in relazione alla disciplina da applicare per la successiva annualità 2019.

Fermo tutto questo, come fa il TAR a concludere rigettando il ricorso per intervenuta legificazione a seguito della legge 108/2018 è la domanda che ci poniamo.

Inoltre ad oggi sul punto va considerato e affrontato il nuovo intervento del legislatore sul tema il quale in data 15.12.2023 ha emanato L. 191/23 di conversione del D.L. n° 145/23 con cui viene introdotto l'art. 13 comma 1 bis per il quale: “*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*”; legge approvata con il voto di fiducia e la cui entrata in vigore è fissata nel 17.12. 2023.

Il comma de quo è stato introdotto solo in sede di conversione in recepimento dell'emendamento n. 13.300 (presentato a firma degli On. Romeo, Gasparri, Patuanelli, ed altri) e non era dunque presente nel D.L. convertito.

Prima di affrontarne il merito, si evidenzia che in sede di discussione in aula al Senato della Repubblica – come emerge dal resoconto stenografico della seduta n° 134 del 07.12.23, pag. 38 del pdf – l'On. Albano, sottosegretario di Stato per l'economia e finanze, così è intervenuto: “Per 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”.

La V Commissione permanente del Senato espresse “parere di semplice contrarietà” al detto emendamento, per i motivi sopra riportati.

Al di là di quanto già dedotto in merito quindi all'applicabilità comunque al solo 2019 del regime transitorio e dell'efficacia *erga omnes* delle precedenti sentenze, si solleva qui espressamente la questione dell'illegittimità costituzionale del comma 1 bis dell'art. 13 L. 191/23 affinché venga da codesto Ecc.mo Collegio sollevata in via incidentale avanti la Corte Costituzionale.

Come noto, *nulla quaestio* sulla facoltà del legislatore di emanare norme interpretative o comunque leggi retroattive di interpretazione autentica.

Ma se ciò è valido in linea di principio, nel corso degli anni e nell'ottica della legittimità dell'intervento normativo, sono stati posti dalla Corte Costituzionale, dalla Corte di Cassazione e dalla Corte EDU alcuni “paletti” e limitazioni alle norme interpretative, relativamente agli artt. 117, 111, 3, 24, 102, 97 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU.

Il principale è il divieto di ingerenza da parte del potere legislativo nei giudizi in corso al fine di indirizzarne l'esito, per i principi della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'art. 6 CEDU (Corte Cost. nn. 257/11 e 15/12: “*La regola di diritto, affermata anche di recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri c/ Italia, è che «Se, in linea di principio, il*

legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte").

Andando con ordine, la Corte di Strasburgo nelle pronunce relative all'art. 6 CEDU - operando una sorte di automatismo di illegittimità dell'intervento normativo in corso di causa - evidenzia che vi sia il veto al legislatore di interferire nell'amministrazione della giustizia per evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia in cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni di interesse generale.

L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia infatti che *“nella quasi totalità dei casi in cui è stata affermata la violazione dei diritti sanciti dall'art. 6 paragrafo 1 CEDU, ciò è avvenuto perché si trattava di interventi dello Stato diretti a garantirsi, in modo decisivo, l'esito favorevole di processi nei quali era parte”* (Corte Cost. n. 303/11).

È pacifico che lo Stato sia parte nel presente giudizio, ma lo Stato non può recitare *“due parti in commedia”*, violando il principio costituzionale della parità delle parti immettendo nell'ordinamento *“una fattispecie di ius singolare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco”* (Corte Cost. nn. 191/14; conf. 186/13).

Ciò perché *“non può essere consentito di risolvere con la forma della legge specifiche controversie ... violando i principi relativi ai rapporti tra potere politico e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti?”* (Corte Cost. nn. 94/09; conf. nn. 83/13 e 374/00).

Per quanto verrà dedotto più oltre rilevante è anche che *“7.- Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, questa Corte, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, ha conferito rilievo al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di*

interpretazione autentica (sentenza n. 12 del 2018, punto 3.2. del Considerato in diritto) (Corte Cost. n° 174/19).

In ogni caso, la retroattività di una norma (come nella fattispecie, seppur interpretativa) reca un vulnus alle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario “*nel caso in cui la disposizione non stabilisce una regola astratta, ma mira a risolvere specifiche controversie (ex plurimis, sentenza n. 94 del 2009), risultando diretta ad incidere sui giudizi in corso, per determinarne gli esiti (sentenza n. 170 del 2008)*” (Corte Cost. n. 93/11).

La Corte Costituzionale dal canto suo ha più volte affermato la corrispondenza tra i principi costituzionali interni e i principi contenuti nella CEDU (ex multis sent. n. 191/14) e l'avvicinamento evolutivo della giurisprudenza della Corte italiana a quella di Strasburgo ha avuto un notevole impulso con le sentenze nn° 103/13, 12/18 e 174/19.

In esse vengono scolpite le figure sintomatiche rivelatrici dell'abuso e la Corte individua due divieti all'*agere* del legislatore: l'impossibilità di risolvere per legge specifiche controversie e il divieto di immettere nell'ordinamento una fattispecie di *jus singulare* che violi la parità delle parti in causa (da intendersi quale fattispecie modificata in corso d'opera con una legge che intervenga in un processo già in corso e quindi a regolare una situazione con un destinatario certo e non generico).

Così operando in violazione dei principi di preminenza del diritto e del diritto ad un giusto processo di cui agli artt. 6 CEDU e 111 Cost.: “se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i principi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia. La “parità delle armi” impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte (Corte EDU, sentenza 9 dicembre 1994, Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis contro Grecia, paragrafo 46)” (Corte Cost. n° 174/19).

L'intervento del legislatore era infatti da considerarsi imprevedibile, tanto più alla luce delle note sentenze nn° 7880, 7878 e 7881/22, che con efficacia erga omnes

avevano espunto dal sistema il famigerato “scalino” e avevano già interpretato la norma; certamente non era prevedibile al momento della proposizione della azione giudiziaria, considerando anche il notevole lasso di tempo trascorso dall’emanazione delle norme impugnate.

Perché in tale ottica, non è secondario rilevare come l’intervento normativo vi sia stato ben oltre 6 anni dopo il DPR 146/17 e ben oltre 5 anni dopo la L. 108/18 e – non casualmente - solo dopo le pronunce di questo Consiglio di Stato nn° 7880, 7878 e 7881/22 sfavorevoli alle Amministrazioni statali coinvolte.

Nella fattispecie, poi, non si rinviene alcuno dei requisiti stabiliti dalla Corte Costituzionale per cui si possano individuare i richiesti “motivi imperativi di interesse generale” che “ragionevolmente” giustifichino l’esegesi normativa ai sensi della giurisprudenza CEDU (v. sent. CEDU n. 264/12 e Corte Cost. n. 156/14).

Qui la retroattività “non trova giustificazione nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Una tale finalità della disposizione censurata non emerge né dai lavori parlamentari né dal suo intrinseco contenuto normativo. Tale contenuto viene ad incidere su rapporti ancora in corso...” (Corte Cost. n° 103/13).

E certamente l’intervento non era giustificato rispetto allo scopo, se non dalla sola e unica circostanza di indirizzare l’esito del presente giudizio.

Il Governo era ben conscio di quanto sopra, considerato il tenore letterale dell’intervento del Sottosegretario in sede di relazione ed il parere contrario espresso; altra circostanza rilevante come sottolineato dalla Corte Costituzionale (*“Dal dibattito consiliare emerge la consapevolezza del contenzioso pendente, occasione immediata e, al tempo stesso, esclusiva giustificazione dell’intervento retroattivo del legislatore regionale”* sent. n° 174/19 punto 7.2).

E ancora.

Stante l’esito dei precedenti giudizi (v. sent. nn° 7880, 7878 e 7881/22) e quindi di un consolidato orientamento giurisprudenziale contrario al suo tenore, l’adozione

della norma non è valsa a risolvere una situazione di incertezza sull'applicazione della disposizione interpretata, violando così gli artt. 3, 24 I c. e 102 Cost.

Nel caso che occupa, non vi era infine alcuna esigenza di tutela finanziaria del bilancio statale, posto che la somma oggetto di ripartizione tra le società resta comunque immutata.

La stessa Corte di Cassazione ha ribadito i medesimi principi (v. ad esempio sentenza SS.UU. n. 25506/06) statuendo che *“Nel caso di specie, poi, non è facile distinguere l'Amministrazione finanziaria, parte in causa, dal legislatore, posto che la norma interpretativa è stata approvata con decreto-legge del Governo, convertito in una legge, la cui approvazione è stata condizionata dal voto di fiducia al Governo. Tanto che se fosse stato diverso l'orientamento del Collegio (rispetto alla scelta legislativa), non ci si sarebbe potuto esimere dal valutare la compatibilità della procedura di approvazione dell'art. 36, comma 2, del D.L. n. 223/2006, con il parametro costituzionale di cui all'art. 111 della Costituzione, che presuppone una posizione di parità delle parti nel processo, posto che, nella specie, l'Amministrazione finanziaria ha avuto il privilegio di rivestire il doppio ruolo di parte in causa e di legislatore e che, in questa seconda veste, nel corso del giudizio ha dettato al giudice quale dovesse essere, pro domo sua, la corretta interpretazione della norma sub iudice. L'intervento è apparso inopportuno anche perché la Pubblica amministrazione, anche quando è parte in causa, ha sempre l'obbligo di essere e di apparire imparziale, in forza dell'art. 97 della Costituzione”*.

Nella fattispecie dunque lo Stato italiano è intervenuto con una norma ad hoc al fine di assicurarsi un esito favorevole nel presente giudizio di cui è parte: questa arbitraria interferenza su un processo in corso radica un abuso processuale in violazione dell'art. 6 CEDU e 111 Cost. (l'emanazione di una norma diretta ad incidere sui giudizi in corso per determinarne l'esito è stata più volte dichiarata illegittima, v. Corte Cost. nn. 15/95, 397/94, 155/90).

Si rinvengono allora tutte le caratteristiche di un intervento illegittimo per come delineate dalla Giurisprudenza CEDU e dalla Corte italiana: il metodo e la tempistica; l'essere lo Stato parte del giudizio; il dibattito precedente all'emanazione della norma; l'imprevedibilità dell'evento; l'adozione della norma in concomitanza di un determinato andamento della lite; il dato temporale; l'assenza di motivi

imperativi di interesse generale a fronte invece di una platea circoscritta e agevolmente individuabile di destinatari specifici (i ricorrenti e le “società TV”).

Per i motivi sopra dedotti, si solleva espressamente, anche in questa sede la questione di legittimità costituzionale dell’art. 13 comma 1 bis L. 191/23 di conversione del D.L. n° 145/23.

4) Sul rigetto delle questioni di costituzionalità. Contraddittorietà della motivazione, manifesta illogicità della decisione. Error in iudicando

Si contesta la decisione anche con riferimento al rigetto delle questioni di costituzionalità, che in questa sede comunque si ripropongono, siccome anche qui il Giudice di prime cure non rende giusto merito alle motivazioni che fa proprie dell’Ecc.mo Consiglio di Stato più volte citato, anzi le disattende.

Infatti è chiaro il Sommo Consesso nel dire che le questioni ove si intendesse legificato il regolamento le questioni dovrebbero essere portate all’attenzione del diverso Giudice Costituzionale in luogo del Giudice Amministrativo.

Questo integra un nuovo motivo di contraddittorietà, illogicità e di errore del giudicato.

La Legge Costituzionale 243/12 in vigore dal 30.01.2013 vieta che nella legge di bilancio, comunque chiamata, siano previste norme di delega di carattere ordinamentale o organizzatorio, o interventi di natura localistica o microsettoriali (art. 15, 2 comma). La ratio della norma è intuibilmente la “certezza dei conti pubblici” in relazione sia al quantum delle somme stanziare, sia di conformità socio economica agli scopi che lo stanziamento intendeva perseguire. In breve si vuole evitare che tramite la delega si aggirino le determinazioni del disegno collettivo di bilancio.

Appare inoltre violato il dettato degli artt. 76 e 77 Cost., che definiscono i confini tra il potere legislativo e quello esecutivo.

Al di là dell’ipotesi di decreto legge ex art. 77, 2 comma Cost., la funzione legislativa non può essere esercitata dal Governo se non nei ristretti limiti tracciati dagli artt. 77, 1 e 76 Cost.; necessità di legge delegante; fissazione necessaria da parte della

norma delegante di “principi e criteri direttivi”, di oggetti definiti e limitazione temporale della delega.

Quanto alla forma, il Governo deve attenersi o alla legge delegata o a decreti che “abbiano valore di legge ordinaria”. Quel che sia la forma stante la inscindibile connessione tra “fase delegante e fase delegata”, anche nell’ipotesi ex art. 77, 1 comma il vizio della fase di delega, violazione dell’art. 76 Cost.; che l’eccesso di delega, vizio della norma delegata producono l’incostituzionalità della normazione.

Risalenti i principi esposti a sent. 3/57; e non colpiti dalla successiva normazione.

Quanto qui eccepito andrà però saggiato alla luce dell’art. 17, 2 comma lg 400/88 come novellata.

Questo il dettato dell’art. 1, comma 163 della lg 208/2015: “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 di cui alla lettera b) del comma 160, 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”.

Non pare che il sintagma (art. 1, comma 160 lett. b) “Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione” sia sufficientemente specifico; stante la destinazione del fondo a sostenere vari e diversi comparti.

Tanto ciò è vero che è il comma 163 a prevedere nello specifico che con il successivo DPR: “sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione ... da assegnare in favore delle emittenze ... televisive locali”; ad identificare gli obiettivi di pubblico interesse, “quali la promozione del pluralismo dell’informazione, il sostegno dell’occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi... e l’incentivazione dell’uso di tecnologie innovative”.

È di tutta evidenza che il comma 163, delega al DPR la determinazione dei criteri direttivi e non invece li determina come previsto dall'art. 76 Cost..

Quanto ai principi ed agli "oggetti definiti" il pronome "... quali ..." indica non solo la sciattezza del legislatore, ma piuttosto la genericità, dell'area del pubblico interesse, che può così realizzarsi in più modi: ad esempio per l'occupazione, l'abbattimento del cuneo fiscale, piuttosto che una quota di sovvenzione, o la riduzione dell'IVA.

Si converrà che dire a chi ne chiede, che Milano sta a Nord di Roma e assai diverso che indicargli l'autostrada o la via Cassia!

In breve non più che uno scopo generico; non è questo il requisito richiesto dalla norma costituzionale.

La domanda è: il DPR ex art. 17, 2 lg 400/88 è atto soggetto al divieto ex art. 15, 2 comma della lg 243/12 ed al dettato dell'art. 76 Cost.?

Senza voler entrare in complesse questioni certamente superiori alla capacità del sottoscritto difensore, la valenza ripristinatoria del valore non meramente regolamentare dei regolamenti generali indotta dalla novella lg 69/09, non pare dubitabile, alla luce della necessità del parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Del pari è evidente che la *ratio* del divieto di delega ex lg 243/12 non cambia qual che sia lo strumento adottato nella legge di bilancio.

Il DPR diverrebbe una comoda via di alterazione del fondamentale equilibrio dei conti e delle scelte socio economiche sottese agli stanziamenti.

Vedremo come il caso che ne occupa ne sia palese conferma.

Tuttavia non può negarsi che il DPR ex art. 17, 2 lg 400/88 presenti due evidenti difformità testuali dall'art. 76 Cost.

La prima è la caducazione della temporalità della delega, la seconda la caducazione del requisito della specificità dell'oggetto.

La prima differenza non appare essenziale e trova la sua ragionevolezza nel predisporre uno strumento normativo "elastico" dal punto di vista temporale; sia

per la complessità dell'oggetto da normare, che per la necessità di varare norme logicamente antecedenti (ex: la costituzione e la provvista del "Fondo").

Ma tutto questo non pone la "variante" in contrasto ontologico con l'art. 76 Cost., ma è il testo dell'art. 17, 2° lg 400/88 a definire la questione "... per le quali le leggi della Repubblica autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo determinano le norme generali regolatrici delle materie e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti ...".

Sempre le leggi della Repubblica determinano le norme regolatrici delle materie e determinano l'abrogazione nel caso che ne occupa, dunque il comma 163 è viziato di costituzionalità, perché non determina alcuna norma generale della materia. Tra legge delegata e decreto legge c'è dunque un *tertium jenus* ma sempre bisognevole di precisa perimetrazione, da cui omissione vizia la delega e la norma delegata e stante *l'eadem ratio* in tema di bilancio la legge non potrà delegare.

Le proposte eccezioni di costituzionalità come pure quella avanzata nel seguente secondo motivo; appaiono non manifestamente infondate. Del pari queste ove accolte sono in grado di risolvere la lite poiché viziato alla radice, in quanto relative agli atti presupposto, l'impugnato DM Mise. La *vexata quaestio* se siano proponibili nel ricorso straordinario al Capo dello Stato questioni di costituzionalità è stata ormai risolta dalla lg 69 del 18.06.2009 art. 69 che ha modificato l'art. 13 del DPR 1199/1971.

Evidente dunque l'incostituzionalità dell'art. 1 comma 163 lg 208/2015; La legge di Bilancio 2018 ovvero la l. 27.12.2017 n. 205; decreto legge 91 del 2018 convertito dalla legge 21.09.2018 n. 108 in relazione all'art. 15, 2 comma della lg Costituzionale n. 243/2012 ed all'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

Da ultimo per dovere di concinnitas si richiamano e si intendono qui espressamente riportate le questioni di costituzionalità di cui al motivo 1 del presente ricorso.

Ovviamente ai sensi dell'art. 1 legge costituzionale 1/1948 l'Ecc.mo Consiglio di Stato adito potrà ex officio, anche rimodulando l'eccezione, rilevare l'incostituzionalità delle norme impugnate.

Tutto quanto sopra premesso GRP Media srl in liquidazione *ut supra* rappresentata, difesa e dom.ta

RICORRE

All'Ecc.mo Consiglio di Stato in sede giurisdizionale affinché, *Voglia:*

- rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per la delibazione delle eccezioni sopra illustrate non manifestamente infondate e rilevanti ai fini del decidere;

- in via gradata, ove fosse possibile una lettura costituzionalmente vocata delle norme di legge e regolamentari **ACCOGLIERE** il presente ricorso in appello e per l'effetto annullare/riformare la sentenza n. 9966 pubblicata in data 12.06.2023 dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sede di Roma Sezione Quarta nel ricorso R.G. 126/2020, e mai notificata con ogni consequenziale statuizione di rito e di merito. Si chiede sin d'ora di essere autorizzati alla notificazione per pubblici proclami sul sito web istituzionale del Ministero delle Imprese e del Made in Italy a causa dell'elevato numero dei potenziali controinteressati e le prevedibili difficoltà di reperimento dei loro indirizzi nonché per superare eventuali disfunzionalità delle pec delle società interessate. Con vittoria di spese di lite e compensi professionali di entrambi i gradi di giudizio.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il valore della causa è indeterminabile e il C.U. dovuto e versato è pari ad € 975,00.

Salvis juribus.

Avv. Eleonora Zazza

Avv. Fabrizio Magliaro