



**News n. 57 del 24 giugno 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale ha respinto le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di Stato, sulle norme di legge che, in materia di riparto dei contributi pubblici in favore delle emittenti radio-televisive locali, hanno operato una “legificazione” del contestato meccanismo dello “scalino preferenziale” (previsto dall’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017), già oggetto di una pronuncia di annullamento del giudice amministrativo.

Corte costituzionale, 15 aprile 2025, n. 44 – Pres. Amoroso, Red. Pitruzzella

Contributi e finanziamenti – Emittenti televisive e radiofoniche locali – Criteri – Scalino preferenziale – Legificazione di norma regolamentare precedentemente annullata – Lesione del pluralismo informativo – Questioni infondate di costituzionalità

Sono infondate, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi 1 e 2, 113 e 117, comma 1, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 6, 10 e 14 CEDU, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito in legge n. 108 del 2018, e della successiva norma di interpretazione autentica di cui all’art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 145 del 2023, convertito in legge n. 191 del 2023, con le quali si è operata una legificazione delle norme regolamentari sui criteri di riparto dei contributi pubblici in favore delle emittenti radio-televisive locali (e, in particolare, della previsione di uno “scalino preferenziale” che destina la maggior parte delle risorse alle prime cento emittenti in graduatoria), già oggetto di una pronuncia di annullamento del giudice amministrativo. (1)

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale che il Consiglio di Stato, con diciannove analoghe ordinanze (di cui la n. 1280 dell’8 febbraio 2024 oggetto della News UM n. 28, del 21 marzo 2024, alla quale si rimanda per ogni approfondimento), aveva sollevato su alcune disposizioni che regolano la disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti radio-televisive locali. Le norme di legge coinvolte dal sindacato della Corte, in particolare, sono state quelle dettate dall’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, convertito in legge n. 108 del 2018 (c.d. decreto “milleproroghe”), secondo cui il regolamento di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 (che disciplina i criteri di riparto delle risorse e le procedure di erogazione) deve

“intendersi qui integralmente riportato”; e dall’art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2023, convertito in legge n. 191 del 2023, recante una norma di interpretazione autentica, secondo cui la prima disposizione *“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”*.

Nei giudizi *a quibus*, alcune emittenti televisive locali, classificate oltre il 100° posto delle rispettive graduatorie nazionali per l’anno 2022, hanno impugnato le previsioni del d.P.R. “legificato” dalla norma del 2018, in forza delle quali, ai fini dell’attribuzione dei contributi alle varie imprese, è previsto uno “scalino preferenziale”. Si tratta dell’art. 6, comma 2, di tale regolamento, che attribuisce una grossa fetta dei contributi (il 95%) in favore delle prime cento emittenti in graduatoria, lasciando il residuo 5% per tutte quelle collocate oltre tale posizione. In primo grado i ricorsi sono stati respinti, dal T.a.r. per il Lazio, in un momento in cui non era ancora sopraggiunta la norma di interpretazione autentica. In grado di appello, il Consiglio di Stato, dovendo fare applicazione sia della norma interpretata (che legifica la previsione regolamentare dello “scalino”), sia della sopravvenuta norma di interpretazione autentica, ha dunque sollevato le questioni, oggi – previa loro riunione – dichiarate non fondate dalla Corte costituzionale.

II. – Di seguito, in sintesi, il percorso argomentativo della Corte:

a) anzitutto, con un paragrafo introduttivo, la Corte opera un sintetico riepilogo delle numerose questioni sollevate dal Consiglio di Stato, raggruppandole come segue:

a1) il primo gruppo di questioni lamenta la violazione dell’art. 77 Cost. per difetto di omogeneità delle disposizioni, inserite in sede di conversione, avuto riguardo ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge;

a2) le successive tre questioni hanno ad oggetto la legificazione delle disposizioni regolamentari di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 e, in particolare, del suo art. 6, comma 2, che disciplina, per le sole emittenti televisive commerciali locali, il cosiddetto scalino preferenziale;

a3) con l’ultima questione, prospettata in via subordinata al rigetto delle precedenti, è lamentata la violazione, per effetto del menzionato scalino preferenziale, dei principi del pluralismo informativo e della concorrenza;

b) premessa, quindi, una ricostruzione del complesso panorama normativo di riferimento, nonché una breve sintesi del contenzioso che si è sviluppato dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, la Corte si occupa preliminarmente di sciogliere *“alcuni nodi interpretativi strettamente interconnessi”*, pregiudiziali rispetto alla successiva trattazione delle questioni, a cominciare dal problema se l’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, abbia o meno operato la contestata “legificazione” del d.P.R. n. 146 del 2017. La risposta della Corte è positiva, all’esito del seguente ragionamento:

b1) in linea generale, il rinvio recettizio (con il quale si ottiene *“una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario”*) si distingue da quello non recettizio (che non incorpora il contenuto della norma richiamata, ma indica solo la fonte competente a regolare una determinata materia: sentenza 7 novembre 2014, n. 250, in *Foro it.*, 2015, I, 1144). Il rinvio è recettizio solo quando *“sia espressamente voluto dal legislatore*

o sia desumibile da elementi univoci e concludenti” (così, da ultimo, sentenza 18 aprile 2019, n. 93, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 504), operando altrimenti una presunzione della sua natura formale;

b2) vi è novazione della fonte quando è chiara la volontà del legislatore di *“incorporare”* (sentenza 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO) la norma regolamentare richiamata;

b3) nel caso di specie, discende dal dato testuale che il legislatore non ha semplicemente indicato il d.P.R. n. 146 del 2017 come fonte competente a regolare la materia, ma ha utilizzato *“la tanto peculiare quanto pregnante locuzione” “da intendersi qui integralmente riportato”*, con ciò esprimendo, in maniera inequivoca, la volontà di *“riportare”* nel decreto-legge le prescrizioni regolamentari, *“ossia di incorporare le stesse nella fonte primaria, facendo ad esse assumere il valore e la forza di legge”*;

b4) ciò, precisa la Corte, per *“una basilare esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell’ordinamento”*: l’art. 4-bis ha infatti modificato una specifica norma del regolamento (l’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017), aggiungendovi alcune parole. Pertanto, *“ove le disposizioni contenute nella fonte secondaria non fossero state elevate al rango legislativo, l’interprete si sarebbe trovato al cospetto di un ‘ircocervo giuridico’, ossia di un testo regolamentare recante, all’interno di una sua disposizione, un ‘frammento’ normativo primario”*;

b5) è pur vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, *“perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua”* (sono richiamate: sentenza 9 luglio 1993, n. 311, in *Dir. e pratica lav.*, 1993, 2704; sentenza n. 250 del 2014, cit.); ma – sottolinea la Corte – il rinvio integrale a uno specifico regolamento è *“un rinvio a tutte, nessuna esclusa, le norme in esso contenute”* e, come tale, integra gli estremi di un *“rinvio a norme determinate ed esattamente individuate”*. Del resto, in passato, è già accaduto che il rinvio ad un intero regolamento sia stato considerato di natura recettizia (sentenza 5 maggio 1988, n. 507, in *Foro it.*, 1988, I, 2098). Anche nel caso odierno, pertanto, deve concludersi nel senso dell’*“avvenuta novazione della fonte regolamentare”*;

c) un secondo aspetto preliminare, che la Corte si preoccupa di sciogliere, è quello relativo alla portata degli effetti temporali di tale novazione: l’art. 4-bis cit., infatti, ha modificato il regime transitorio dei criteri di ammissione ai contributi per il solo anno 2019: ciò ha ingenerato il dubbio, nella giurisprudenza amministrativa, che anche l’assunzione del valore e della forza di legge da parte delle norme recate dal d.P.R. n. 146 del 2017, richiamate dal medesimo art. 4-bis, sia stata voluta dal legislatore per il solo anno in questione e non a regime. Sul punto, la Corte:

c1) ricorda che la limitazione al solo anno 2019 è stata sostenuta dal T.a.r. per il Lazio, nelle sentenze impugnate di fronte al giudice *a quo*; in senso contrario, invece (ossia, della legificazione *tout court*), si era espresso il medesimo T.a.r., sez. IV, con la sentenza 12 giugno 2023, n. 9966. Il Consiglio

di Stato, sez. VI, con la sentenza 9 settembre 2022, n. 7880, in un *obiter dictum*, ha ravvisato una “*legificazione pro futuro*”, priva di effetti retroattivi, oscillando però – nota la Corte – “*tra la sua delimitazione all’anno 2019 e la sua configurazione come disciplina stabile*”;

c2) la tesi della stabilità, afferma la Corte, è quella preferibile, sia “*perché il rinvio al d.P.R. n. 146 del 2017 è contenuto in un inciso distante dalla parte della disposizione che opera la modifica del regime transitorio relativo al ricordato criterio di ammissione e non connotato dalla stessa sua perimetrazione temporale*”, sia perché la volontà di una “*legificazione*” a regime è conforme alla volontà del legislatore, “*chiaramente desumibile dai lavori preparatori*”, di “*sbloccare*” i fondi per le emittenti televisive, facendo assurgere al livello legislativo i “*criteri meritocratici*” posti dalla fonte regolamentare per la concessione dei contributi. Inoltre, questa soluzione è “*più rispondente alla ricordata basilare esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell’ordinamento, che impone di guardare con sfavore ad un’opzione ermeneutica che assegni al medesimo precetto una forza ed un valore più volte cangianti nel tempo*”;

d) un terzo punto problematico, oggetto di approfondimento della Corte, è quello dell’esatta individuazione della portata del giudicato formatosi sulle sentenze del Consiglio di Stato del 2022 (tra le quali, la già richiamata sentenza n. 7880), che – a margine di giudizi in cui erano impugnate le graduatorie degli anni 2016 e 2017 – hanno annullato la previsione regolamentare dello “*scalino*”, ritenuta illegittima per violazione dei principi del pluralismo informativo e della concorrenza. Su questo profilo la Corte osserva che:

d1) l’annullamento in via giurisdizionale di una norma regolamentare la elimina *ex tunc* dal mondo giuridico, impedendole di disciplinare le fattispecie future;

d2) nel caso di specie, i giudizi amministrativi che si sono conclusi con quelle statuizioni di annullamento avevano ad oggetto le graduatorie degli anni precedenti al 2019, non interessate dalla legificazione operata dall’art. 4-bis, avente effetto solo *pro futuro*; pertanto, conclude la Corte, quel giudicato “*non può che coprire l’illegittimità della norma regolamentare sino alla sua avvenuta legificazione ad opera dell’art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito*”;

e) ancora in via preliminare, la Corte di pone il problema della natura, interpretativa o meno, della norma di cui all’art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 145 del 2023, come convertito. Sul punto, la Corte conclude che si tratta di una norma “*genuinamente interpretativa*”, all’esito del seguente ragionamento:

e1) in generale, il legislatore ha facoltà di adottare disposizioni di interpretazione autentica, “*le quali si saldano con le disposizioni interpretate, così esprimendo un unico precetto normativo fin dall’origine*” (da ultimo, è richiamata la sentenza 29 ottobre 2024, n. 169, in *Foro it.*, 2025, I, 626); questa caratteristica è propria della disposizione che, “*qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell’interpretazione della legge*” (in tal senso, da ultimo, è richiamata la sentenza 11 gennaio 2024, n. 4, in *Foro it.*, 2024, I, 1382);

- e2) le disposizioni realmente interpretative *“si limitano ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall’origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente”* (sono richiamate: sentenza 10 febbraio 2023, n. 18, in *Giur. cost.*, 2023, 226; sentenza 22 aprile 2022, n. 104, in *Foro it.*, 2022, I, 2545);
- e3) nel caso in esame, la norma del 2023 interpreta il rinvio operato dall’art. 4-bis nel senso che *“esso ha inteso attribuire valore di legge”* a tutte le disposizioni contenute nel d.P.R. n. 146 del 2017, *“a decorrere dalla sua entrata in vigore”* (dove l’aggettivo *“sua”*, precisa opportunamente la Corte, va riferito *“all’entrata in vigore dello stesso art. 4-bis e non al regolamento oggetto del rinvio”*): ciò, sottolinea la Corte, con una *“assunzione [...] predicata tout court e non con riferimento alla sola annualità 2019”*;
- e4) questa costituisce una *“plausibile opzione interpretativa, che individua una delle (quanto meno) possibili varianti di senso della norma interpretata [...] peraltro già fatta propria espressamente dal TAR Lazio, con la citata sentenza n. 9966 del 2023”*;
- f) nel merito delle sollevate questioni, la Corte inizia la disamina con quelle riguardanti la censura di violazione dell’art. 77 Cost. da parte dell’art. 4-bis. La non fondatezza è così motivata:
- f1) secondo la giurisprudenza costituzionale, *“gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest’ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto”* (è richiamata la sentenza 25 luglio 2024, n. 146, in *Foro it.*, 2024, I, 2575);
- f2) non sono ammessi *“oggetti eterogenei”* nella legge di conversione, atteso il suo carattere di *“fonte ‘funzionalizzata e specializzata’, volta alla stabilizzazione del decreto-legge”*: essa può, dunque, *“solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico”* e ciò *“per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare”* (in tal senso, *ex plurimis*, è da ultimo richiamata la sentenza 11 dicembre 2023, n. 215, in *Giur. cost.*, 2023, 2536);
- f3) se il provvedimento governativo ha un contenuto, *ab origine*, *“plurimo”*, la continuità con la legge di conversione va misurata in chiave di *“coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza”* (è citata la sentenza 26 gennaio 2023, n. 6, in *Foro it.*, 2023, I, 1707, con nota di D’AURIA), alla luce del collegamento con *“uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua ratio dominante”* (sentenza 9 dicembre 2022, n. 245, in *Foro it.*, 2023, I, 9, ed in *Bollettino trib.*, 2023, 71, con nota di AZZONI), fermo restando che la continuità deve intendersi venuta meno *“quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura ‘intruse’ rispetto a quei contenuti e a quegli*

obiettivi”, posto che “[s]olo la palese ‘estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge’ (sentenza n. 22 del 2012) o la ‘evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge’ (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione” (così, da ultimo, la sentenza 6 giugno 2023, n. 113, in *Foro it.*, 2023, I, 2056, ed in *Arch. circolaz.*, 2023, 629, con nota di DE GIOIA);

f4) una *species* del *genus* dei decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo sono i decreti “milleproroghe”, connotati dalla “*ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale*” (è richiamata, tra le altre, la sentenza 15 luglio 2015, n. 154, in *Foro it.*, 2015, I, 2989);

f5) il decreto-legge n. 91 del 2018 è, per l’appunto, un decreto “milleproroghe” e, all’interno di esso, la disposizione censurata, inserita con apposito emendamento dalla legge di conversione, provvede alla proroga di un termine e all’estensione di un regime transitorio: ciò, in vista della “*comune finalità di spostare nel tempo un determinato assetto regolatorio, sì che la finalità dell’emendamento non può dirsi disomogenea rispetto alla ratio dominante del decreto-legge in questione, adottato, peraltro, in ragione dell’urgenza non solo di «provvedere alla proroga», ma anche alla «definizione di termini di prossima scadenza»*”;

f6) è, peraltro, ravvisabile anche l’obiettivo (indicato dal preambolo del decreto-legge) di garantire l’“*operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti*”, venendo modificato “*uno dei criteri di ammissione alla contribuzione pubblica in favore delle emittenti radiofoniche finalizzata non solo alla tutela del pluralismo dell’informazione, ma anche «al sostegno dell’occupazione nel settore», al «miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti» e «[al]l’incentivazione dell’uso di tecnologie innovative» (art. 1, comma 160, della legge n. 208 del 2015), ovvero ad «incentivare l’innovazione dell’offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell’informazione digitale» (art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016)*”;

f7) la contestuale novazione dell’intera fonte regolamentare, oltre a rispondere all’esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell’ordinamento, attribuisce ai criteri di riparto del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione “*il valore e la forza proprie della fonte primaria*”, in tal modo partecipando alla “*ricordata finalizzazione delle misure previste dal decreto-legge alla garanzia «dell’operatività dei fondi a sostegno dell’investimento»*”: pertanto, essa non è in grado di recidere l’omogeneità con gli originari contenuti del decreto-legge;

f8) analoghe ragioni, secondo la Corte, assistono anche la seconda delle due disposizioni censurate, quella recante la norma di interpretazione

autentica (art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge n. 145 del 2023), che *“prende posizione sulla natura primaria della fonte che regola un sistema di contribuzione pubblica sulla base di criteri volti a favorire la qualità dell’informazione e la capacità delle imprese del settore di investire anche in nuove tecnologie e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo”*;

- g) quanto, poi, alle questioni aventi ad oggetto l’avvenuta legificazione di una norma regolamentare non più esistente, perché già annullata in via giurisdizionale, la Corte ne argomenta la non fondatezza osservando che, al momento della novazione della fonte, avvenuta già con l’art. 4-bis del decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito, la norma regolamentare non era ancora stata annullata: il giudicato sulle sentenze del Consiglio di Stato del 2022 è, infatti, intervenuto successivamente e *“ha riguardato esclusivamente l’illegittimità della norma regolamentare sino alla sua avvenuta legificazione”*;
- h) viene, poi, dichiarata non fondata pure la questione incentrata sull’eccessivo lasso di tempo trascorso tra la prima disposizione (l’art. 4-bis) e la norma di interpretazione autentica, quest’ultima sospettata di aver voluto condizionare i giudizi in corso, dei quali è parte un’amministrazione pubblica, e di incidere sulla stessa possibilità, per il giudice amministrativo, di annullare gli atti impugnati. Secondo la Corte, assume portata decisiva il fatto che l’art. 4-bis *“non ha natura retroattiva e quindi non ha condizionato i giudizi pendenti alla sua entrata in vigore, relativi alle precedenti graduatorie per gli anni 2016 e 2017, che, infatti, sono stati definiti alla luce del quadro regolamentare dettato dal d.P.R. n. 146 del 2017”*;
- i) nella parte finale della sentenza, la Corte esamina gli aspetti sostanziali delle questioni sollevate, afferenti ai principi del pluralismo dell’informazione e della concorrenza, e giunge parimenti alla declaratoria di non fondatezza. Con riguardo alle censure riferite alla violazione del principio del pluralismo informativo, la Corte opera un lungo *excursus*, osservando quanto segue:
- i1) il principio in esame, da ricondurre *“all’art. 21 Cost. e allo stesso carattere democratico della Repubblica”*, esprime *“una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l’attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico”* (sentenza 20 luglio 1990, n. 348, in *Foro it.*, 1991, I, 3282, in *Giur. cost.*, 1990, 2186, con nota di CHIOLA, in *Giur. it.*, 1991, I, 1, 854, con nota di ROSSI, ed in *Le Regioni*, 1991, 1343, con nota di ZACCARIA). La Corte ricorda di aver già rimarcato *“il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico”* (sentenza 14 luglio 1988, n. 826, in *Foro it.*, 1988, I, 2477, con nota di PARDOLESI, in *Corriere giur.*, 1988, 913, con nota di ESPOSITO, ed in *Cons. Stato*, 1988, II, 1962, con nota di FRAGOLA), sottolineando come esso richieda di essere realizzato *“con particolare intensità nei settori della stampa e – soprattutto – della radiotelevisione”*;
- i2) la Corte richiama, inoltre, la distinzione tra pluralismo interno ed esterno: il primo indica l’*“apertura”* del singolo mezzo d’informazione, sia esso pubblico o privato, *“alle varie voci presenti nella società”*; il pluralismo esterno richiede la *“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” (sentenza n. 826 del 1988, cit.) e, in generale, si riferisce all’esistenza, nel mercato dell’informazione, di *“una pluralità di voci concorrenti”* (sentenza 7 dicembre 1994, n. 420, in *Foro it.*, 1995, I, 4, con nota di PARDOLESI, in *Giust. civ.*, 1995, I, 17, con nota di PINTO, in *Arch. civ.*, 1995, 25, con nota di COLOMBANI, in *Corriere giur.*, 1995, 168, con nota di ROPPO, in *Giur. it.*, 1995, I, 129, con nota di AMBROSINI, in *Nuove autonomie*, 1995, 1, 93, con nota di CORSO, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 43, con nota di GRANDINETTI, in *Dir. informazione e informatica*, 1995, 295, con note di VOTANO, CONTALDO, VESPIGNANI, in *Giur. cost.*, 1994, 3716, con note di ZACCARIA e GRANDINETTI, ed in *Questione giust.*, 1995, 46, con nota di BIANCHI);

i3) sulla base del principio del pluralismo esterno la Corte ha ritenuto non giustificato il monopolio RAI nel settore televisivo (sentenza 15 luglio 1976, n. 202, in *Riv. dir. ind.*, 1981, II, 17) e, quanto alle emittenti locali, ha affermato la necessità *“che sia assicurata l’effettiva autonomia di tali emittenti, anche attraverso un’adeguata disponibilità di frequenze e di risorse pubblicitarie”* (sentenza n. 826 del 1988, cit.);

i4) nell’odierno mercato locale – osserva la Corte – sono assicurate le condizioni di libero accesso, oltre che una regolamentazione atta ad evitare il fenomeno delle concentrazioni: oggi si ha, infatti, a differenza che in passato, anche nelle Regioni meno popolate, un’*“abbondanza”* di emittenti televisive, *“dovuta non solo alla non particolare onerosità degli investimenti per la loro attivazione [...], ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale”*, mentre rimane comunque fermo il presidio costituito dalla presenza della RAI Radiotelevisione italiana s.p.a., titolare del servizio pubblico e *“tenuta, in quanto tale, a garantire non solo la pluralità dell’informazione e il libero accesso alle diverse voci ed opinioni presenti nelle realtà locali (cosiddetto pluralismo interno), ma anche la completezza e l’imparzialità dell’informazione e la valorizzazione delle identità locali e delle minoranze linguistiche”* (tanto che, osserva la Corte, *“il servizio pubblico radiotelevisivo, attraverso il TGR, risulta la più importante fonte di informazione locale in ben 14 regioni italiane”*, come risulta da un’indagine conoscitiva dell’AGCOM);

i5) ancora, nota la Corte, l’*“ecosistema”* dell’informazione è oggi *“radicalmente mutato”*, in quanto *“caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall’eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività”*. Ruolo decisivo ha giocato – secondo la Corte – internet, che ha accresciuto la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili (come risulta dal *Rapporto sulla comunicazione* del CENSIS dell’11 marzo 2024) e ha consentito *“la decentralizzazione della produzione di informazioni”* e la *“moltiplicazione, specie in ambito locale, dei siti di informazione”*, che *“non devono sopportare i costi [...] [d]ell’era analogica”*. La rete, inoltre, *“ha accresciuto la diffusione dei contenuti*

prodotti dai media tradizionali, che spesso sono facilmente reperibili nella stessa rete, perché presenti nella lista dei risultati offerti dai motori di ricerca al singolo utente e diffusi tramite i social media (dove possono essere agevolmente amplificati grazie ai noti meccanismi dei contatti, delle condivisioni e dei like)”, non potendosi poi sottovalutare “che la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell’opinione pubblica”;

i6) ne esce diversamente plasmato *“l’attuale significato del pluralismo dell’informazione”, anche perché la ricordata ricchezza di informazioni e di punti di vista alternativi, “anche di quelli particolarmente eterodossi rispetto alle idee maggioritarie e critici nei confronti dell’establishment, cui ha accesso l’utente, grazie a internet”, si accompagna a “una crisi di qualità dell’informazione”, in quanto, “soprattutto in assenza dei controlli editoriali che caratterizzano l’operato dei media tradizionali, sulla rete si diffondono informazioni false, discorsi d’odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate”;*

i7) pertanto, secondo la Corte, l’attuale *“sfida dell’informazione” non riguarda più l’esigenza di moltiplicazione delle già numerose voci, “quanto la salvaguardia della qualità dell’informazione medesima”: esigenza, questa, particolarmente stringente, posto che il pluralismo dell’informazione (“tutelato dall’art. 21 Cost., dall’art. 11 CDFUE e dall’art. 10 CEDU”) va declinato “non solo nella prospettiva del diritto di informare, ma anche in quella del diritto di ricevere l’informazione, ossia nella prospettiva dei cittadini che devono essere posti nella condizione di accedere a diversi punti di vista, per formarsi un’opinione con cui potere, tra l’altro, esercitare consapevolmente i diritti di partecipazione politica”;*

i8) in questo contesto, secondo la Corte, la qualità della comunicazione *“può essere assicurata dando risalto alla funzione dei giornalisti operanti entro strutture dotate di una consistenza organizzativa e tecnologica tale da permettere il vaglio critico delle notizie, le inchieste e le analisi”. E’ qui, allora, che acquista logica il meccanismo dello “scalino preferenziale”, idoneo a selezionare le emittenti di qualità, agevolando soprattutto quelle che operano nelle Regioni meno popolate e facendo leva, ai fini dell’attribuzione del punteggio, non solo sul dato dei giornalisti e dei dipendenti impiegati, ma anche sui dati Auditel, sì da “premiare quelle imprese che sono più performanti ed economicamente stabili, e quindi hanno maggiore capacità di permanere sul mercato dell’informazione”;*

i9) tale meccanismo, inoltre, consente di considerare, in misura minoritaria, le spese sostenute per costi innovativi, secondo un criterio che è destinato a premiare il miglioramento del servizio reso e quindi, ancora una volta, la qualità dell’informazione; inoltre, concentra le risorse pubbliche in capo ai soggetti che rispondono ai sopra cennati requisiti, *“così evitando il fenomeno della contribuzione ‘a pioggia’ agganciato alla mera occupazione degli spazi frequenziali, in passato censurato dalla [...] deliberazione della Corte dei conti n. 13 del 2015”;*

i10) viene così superata, secondo la Corte, *“la logica del mero sostentamento economico delle numerose emittenti televisive locali” e si punta, piuttosto, “al*

miglioramento della qualità dell'informazione e all'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative, oltre che al sostegno dell'occupazione delle imprese economicamente stabili e capaci di affrontare il mercato, in piena coerenza con gli obiettivi individuati dallo stesso legislatore al momento dell'istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione" (di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 e all'art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016); i11) il legislatore ha dunque operato in modo compatibile con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, secondo cui "[i]l rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta [...] che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria" (sentenza 25 luglio 2019, n. 206, in Foro it., 2020, I, 2546, con nota di ROMBOLI, ed in Giur. cost., 2019, 2292, con nota di VACCARI), fermo restando che "il legislatore ha la facoltà di stanziare fondi in favore degli utenti per l'acquisto di strumenti tecnici destinati a favorire il pluralismo informativo, ma non che abbia l'obbligo di adottare misure di sostegno in favore delle emittenti televisive sganciate da criteri volti a favorire la qualità dell'informazione" (come si evince dai precedenti di cui alla sentenza 23 maggio 2008, n. 168, in Foro it., 2008, I, 2754, e alla sentenza 12 aprile 2005, n. 151, in Foro it., 2005, I, 2946, ed in Giur. cost., 2005, 1244, con nota di SCACCIA);

j) infine, a giudizio della Corte, non è fondata nemmeno la questione sollevata con riferimento al parametro del principio della concorrenza, da intendersi non semplicisticamente come necessaria apertura del mercato al maggior numero possibile di operatori, ma anche come strumento per perseguire l'efficienza economica (è richiamata la sentenza 12 maggio 2016, n. 105, in Foro it., 2016, I, 2294), la promozione dell'innovazione e il benessere del consumatore (in tal senso, sentenza 7 marzo 2024, n. 36, in Foro it., 2024, I, 1339). Sul punto, la Corte osserva quanto segue:

j1) la "logica implicita in qualsiasi procedura concorsuale" consente il verificarsi di una situazione in cui il primo dei non ammessi possa rivendicare un livello di efficienza analogo all'ultimo degli ammessi, anche per effetto di uno scarto minimale di punteggio; ma ciò, a maggior ragione, conferma la logicità di un sistema – come quello dello scalino preferenziale – che concentra i benefici, in misura maggioritaria, in favore di un numero predeterminato e sufficientemente ampio di soggetti graduati, con riparto "in misura anche significativamente ridotta" tra gli altri soggetti ammessi;

j2) peraltro – nota la Corte – nel sistema oggetto di esame "non necessariamente le emittenti collocatesi dopo la centesima posizione e a ridosso della medesima sono destinate a beneficiare di un contributo sensibilmente inferiore a quelle che si collocano alla centesima posizione o immediatamente prima", assumendo rilievo, nella concreta determinazione dello scarto, "ulteriori fattori, quali la differenza di punteggio e il numero delle emittenti effettivamente ammesse a contribuzione oltre la centesima posizione";

j3) infatti, risulta che sul 95% dei contributi concorrono cento emittenti, "mentre sulla restante parte potrebbe concorrere (e negli anni dal 2017 in poi hanno concorso) un numero anche molto minore", sì che "la differenza nell'ammontare

dei contributi spettanti ai soggetti che si collocano attorno alla centesima posizione potrebbe essere ridotta, se non, in ipotesi, finanche annullata”.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- k) sui contributi alle attività editoriali delle associazioni consumeristiche, v. Cons., Stato, sez. IV, decisione 27 aprile 2004, n. 2555, in Foro it., 2005, III, 1;
- l) sulla omogeneità dei contenuti della legge di conversione, rispetto a quelli del decreto-legge convertito, v. News UM n. 6, del 12 gennaio 2024 (in particolare §§ i), avente ad oggetto la sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 2023, richiamata anche dalla decisione in epigrafe; News UM n. 71, del 24 maggio 2023, avente ad oggetto la decisione del C.g.a., sez. giur., 30 marzo 2023, n. 245 (in particolare § c);
- m) sul pluralismo dell’informazione e sui contributi all’editoria cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenze 9 settembre 2022, nn. 7881, 7880 e 7878 (quest’ultima in *Foro it.*, 2022, III, 473). Si rinvia, inoltre, per ogni opportuno approfondimento, alla News UM n. 132, del 27 dicembre 2023, relativa a Cons. Stato, sez., VI, 1° dicembre 2023, n. 10416 (specie lett. y). Nella giurisprudenza amministrativa, inoltre, *adde*:
 - m1) T.a.r. per il Lazio, sez. III-ter, sentenza 17 febbraio 2021, n. 1956, secondo cui *“Per l’accesso alle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione, prevista in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, il requisito del numero minimo di dipendenti occupati deve permanere per un lasso di tempo congruo ai fini del perseguimento dell’obiettivo, previsto dalla legge, del sostegno dell’occupazione, non potendo quindi sussistere solo all’atto della domanda”;*
 - m2) Cons. Stato, sez. VI, decisione 9 marzo 2010, n. 1387 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2010, 3, 652), secondo cui *“La disciplina del settore della radio diffusione sonora o televisiva necessariamente si appalesa quale punto di contemperamento dei vari interessi coinvolti. L’attività di radiodiffusione, attività economica apprezzabile e sottratta negli anni alla prevalente posizione del gestore esercente pubblico, coinvolge interessi che vanno dalla libera iniziativa economica alla garanzia di pluralismo dell’informazione e comunicazione, dalla regolamentazione urbanistica di impianti e reti alla valutazione dell’impatto paesaggistico e sulla salute dei cittadini. Alla luce degli interessi coinvolti non appare irragionevole (art. 41, comma 3 Cost.) l’opzione del legislatore di subordinare l’attività di costruzione di impianti di radiodiffusione a un regime concessorio peculiare al fine di un regolamentato sviluppo ed esercizio del servizio stesso, nel presupposto che una differente disciplina sarebbe foriera di distorsioni del mercato e del più generale servizio di comunicazione/informazione”.*