



**News n. 28 del 21 marzo 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

La sesta sezione del Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale – in relazione a molteplici parametri della Carta fondamentale – degli articoli 4-*bis* del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-*bis*, del decreto legge 18 ottobre 2023, n. 145, come convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, disposizioni intervenute a legificare a vario titolo (e, da ultimo con una norma di interpretazione autentica) la pregressa disciplina regolamentare, già oggetto di contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, in tema di contributi finalizzati al pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali.

Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 8 febbraio 2024, n. 1280- Pres. Montedoro, Est. Vitale

Contributi e finanziamenti - Emittenti televisive e radiofoniche locali – Criteri – Scalino preferenziale – Legificazione di norma regolamentare precedentemente annullata – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità.

*Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 3, 21, 24, 41,77, 111, commi primo e secondo, 113, 117 comma primo, in relazione agli artt. 6, 10 e 14 CEDU – degli articoli 4-*bis* del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, e 13, comma 1-*bis*, del decreto legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191 (1).*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna – e con altre analoghe: 23 febbraio 2024, nn. 1820, 1818, 1817 (Pres. Montedoro, Est. La Greca), 13 febbraio 2024, nn. 1424, 1423, 1422, 1421 (Pres. Montedoro, Est. Caputo); 7 febbraio 2024, n. 1259 (Pres. Montedoro, Est. Mathà); 7 febbraio 2024 n. 1258 (Pres. Montedoro, Est. Ponte); 6 febbraio 2024, nn. 1217, 1214, 1210, 1208 (Pres. Montedoro, Est. Cordì); 6 febbraio 2024, nn. 1224, 1213, 1205 (Pres. Montedoro, Est. Ponte); 6 febbraio 2024, n. 1209 (Pres. Montedoro, Est. Mathà) – la sesta sezione del Consiglio di Stato, previa riunione degli appelli, ha sollevato distinte questioni di legittimità costituzionale dubitando della compatibilità con la Carta fondamentale – in relazione agli

articoli 2, 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111 commi primo e secondo, 113 Cost., 117, comma primo (in relazione agli artt. 6, 10 e 14 CEDU) – delle previsioni di cui all’art. 4-bis d.l. 25 luglio 2018, n. 91, e 13, comma 1-bis, introdotto dalla l. 15 dicembre 2013, n. 191, in fase di conversione del d.l. 18 ottobre 2023, n. 145.

La vicenda contenziosa nella quale si è innestata l’ordinanza in rassegna (e le altre analoghe) muove dalla domanda avanzata – in primo grado – dalle società ricorrenti, emittenti televisive locali, volta alla caducazione della graduatoria definitiva delle domande ammesse al contributo, per l’anno 2022, del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, nonché dell’elenco degli importi dei contributi spettanti ai beneficiari, ai sensi del d.P.R. 23 agosto 2017, n. 146 (anch’esso, quanto all’art. 6, comma 2, parimenti impugnato con richiesta di annullamento).

Ha evidenziato il giudice d’appello:

a) quanto all’assetto della disciplina, che:

a1) la previsione di cui all’art. 4-bis d.l. n. 91 del 2018 dispone: «1. *All’articolo 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all’articolo 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l’assegnazione delle risorse del Fondo di cui all’articolo 1, comma 160, lettera b), della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all’anno 2019, dopo le parole: “alla data di presentazione della domanda” sono aggiunte le seguenti: “, mentre per le domande inerenti all’anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell’esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all’atto della presentazione della domanda”»;*

a2) tale previsione modifica, quindi, il d.P.R. n. 146 del 2017, recante il “Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali”, e, in particolare, la previsione di cui all’art. 4, comma 2, la cui formulazione attuale è, quindi, la seguente: “Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell’articolo 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda, occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, ai sensi dell’articolo 1, comma 2-bis, lettera a), del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, con almeno un giornalista. Sono inclusi nel calcolo di cui al presente comma i lavoratori part-time e quelli con contratto di apprendistato. Per i dipendenti in cassa integrazione, con contratto di solidarietà e per quelli a tempo parziale si deve tener conto della percentuale dell’impegno contrattuale in termini di ore effettivamente lavorate. Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che

tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda";

- a3) detto regolamento è stato adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'articolo 1, comma 160, lettera b), della predetta l. n. 208 del 2015, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. La previsione di cui all'art. 1, comma 163, della l. n. 208 del 2015, aveva, infatti, previsto: *"Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative";*
- a4) il d.P.R. n. 146 del 2017 ha costituito, quindi, la fonte normativa secondaria sulla base della quale sono stati emanati i successivi provvedimenti impugnati in primo grado;
- a5) l'art. 13, d.l. n. 145 del 2023, prevede: *"1. Al fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'articolo 23. 1-bis. Per lo stesso fine, l'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".*

Con sentenza 27 giugno 2023, n. 10827 il T.a.r. per il Lazio, sez. IV, ha accolto il ricorso e annullato, nei limiti ivi indicati, gli atti impugnati.

Le originarie società contro interessate hanno quindi interposto appello avverso la predetta sentenza chiedendone la riforma e, nell'ambito del relativo giudizio, si sono innestate le questioni di costituzionalità di cui trattasi.

II. – Dopo aver proceduto alla ricostruzione del quadro normativo rilevante e delle vicende giurisdizionali che hanno interessato la disciplina regolamentare poi “*legificata*”, il collegio – in relazione ai singoli parametri evocati – ha osservato:

b) quanto alla violazione dell’art. 77 Cost.:

b1) sia l’art. 4-*bis* d.l. n. 91 del 2018, che il comma 1-*bis* dell’art. 13 d.l. n. 145 del 2023 sono stati inseriti in sede di conversione e non facevano parte del testo originario dei rispettivi decreti legge;

b2) la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricavato, in via ermeneutica, dall’art. 77 Cost. un requisito di “*omogeneità*” della legge di conversione rispetto al relativo decreto legge, poiché “*l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua*” (Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 32, in *Riv. polizia*, 2013, 123, con nota di LA CUTE; *Riv. neldiritto*, 2014, 1025, con nota di MABELLINI; *Giur. cost.* 2014, 485, con nota di CUPELLI; *Guida al dir.*, 2014, 12, 16, con nota di AMATO, *Giur. cost.* 2014, 1901, con nota di LAVARINI);

b3) secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione del decreto legge riveste i caratteri di una fonte “*funzionalizzata e specializzata*”, volta alla stabilizzazione del decreto legge nell’ordinamento, ragion per cui non può “*aprirsi*” ad oggetti eterogenei, rispetto a quelli presenti nel decreto, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (Corte cost., 26 gennaio 2023, n. 6; 6 giugno 2023, n. 113; 9 dicembre 2022, n. 245, in *Foro it.*, 2023, I, 9; 5 novembre 2021, n. 210, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, I, 1849; 29 ottobre 2019, n. 226, in *Giur. cost.* 2019, 2669, con nota di FRANCAVIGLIA; *Dir. trasporti*, 2020, 133, con nota di BENELLI; *Dir. maritt.*, 2020, 1103 (m), con nota di TRUCCO); la legge di conversione, in altre parole, è rivolta unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto legge, con la conseguenza che essa è limitatamente emendabile (Corte cost., 6 giugno 2023, n. 113, in *Arch. circolaz.*, 2023, 629, con nota di De Gioia);

b4) la *ratio* di tale indirizzo interpretativo è quella di “*evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari [per la conversione in legge del decreto legge; nota del Collegio], possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare*” (Corte cost., 9 dicembre 2022, n. 245, cit.; 5 novembre 2021, n. 210, cit.; 29 ottobre 2019, n. 226, cit.; 9 luglio 2015, n. 145, in *Giur. cost.* 2015, 1266, con nota di CONDEMI; 25 febbraio 2014, n. 32, cit.);

b5) la partecipazione parlamentare prevista nel procedimento di conversione del decreto legge in legge, difatti, è senz’altro più limitata rispetto a quanto avviene nell’ambito del procedimento legislativo ordinario e, pertanto, emerge “*[l’]esigenza di preservare l’ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all’art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall’iter, peculiare e contratto, della legge di conversione*” (così Corte cost., 9 dicembre 2022, n. 245, cit.; cfr., inoltre, *ex multis*: 18 gennaio 2022, n. 8, in *Giornale dir. amm.*, 2022, 494 (m), con nota di BATTINI; *Guida al dir.* 2022, 4, 86 (m), con nota di AMATO; *Giur. cost.* 2022, 88, con nota di MERUSI, CHINNI, UBIALI; 30 aprile 2008, n. 128, in *Foro it.* 2008,

- I, 3043, con nota di ROMBOLI e RUGGERI; *Giur. it.*, 2008, 2670 (m), con nota di CHINNI; *Giur. cost.* 2008, 1486, con nota di CELOTTO; *Giust. amm.*, 2008, 2, 167 (m), con nota di CELOTTO; 23 maggio 2007, n. 171, in *Foro it.* 2007, I, 1985, con nota di ROMBOLI; *Foro it.* 2007, I, 2664 (m), con nota di RUGGERI; *Fisco*, 1, 2007, 3733, con nota di SERRANÒ; in *Cass. pen.* 2007, 3591, con nota di CELOTTO, CERASE; *Guida al dir.*, 2007, 24, 22, con nota di ITALIA; *Giur. it.* 2007, 2675, con nota di CARNEVALE; *Giur. cost.* 2007, 1662, con nota di SORRENTINO; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 2395, con nota di GENINATTI SATÈ; *Riv. dir. fin.* 2007, II, 93, con nota di CIPOLLINA; *Rass. avv. Stato* 2007, 1, 16, con nota di GUAZZAROTTI);
- b6) la Corte costituzionale ha, al riguardo, evidenziato come il procedimento parlamentare di conversione del decreto legge abbia carattere “peculiare”, caratterizzandosi per “tempi particolarmente rapidi” e “speciali modalità di procedura”, al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni e, pertanto, l’inserimento nella legge di conversione di norme non omogenee rispetto al testo originario del decreto legge rappresenta un “uso improprio da parte del Parlamento” della procedura prevista per tale tipico scopo (Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22, in *Foro it.*, 2013, I, 795, con nota di ROMBOLI ; *Riv. trim. dir. trib.*, 2013, 723, con nota di VERRIGNI);
- b7) ciò, peraltro, si pone in armonia con l’ulteriore giurisprudenza della Corte in ordine all’uso improprio e c.d. strumentale del decreto legge, volta ad impedire deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della sola legge ordinaria (*ex multis*: Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8, cit.; 23 maggio 2007, n. 171, cit.; 27 gennaio 1995, n. 29, in *Foro it.*, 1996, I, 1157, con nota di D’AURIA; *Giur. cost.*, 1995, 3677, con nota di NASI; *Riv. amm.*, 1996, 257 (m), con nota di SORRENTINO; *Regioni*, 1995, 1067, con nota di PASTORI, PITRUZZELLA);
- b8) la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione, rispetto alla disciplina originaria del decreto legge, viene valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico (*ex plurimis*: Corte cost., 5 marzo 2021, n. 30, in *Dir. pen. e proc.* 2021, 787 (m), con nota di ATTANASIO; *Cass. pen.*, 2021, 2024, con nota di PARZIALE; *Giur. cost.* 2021, 254, con nota di BIN, FRANCAVIGLIA; 4 dicembre 2019, n. 247, in *Giur. cost.*, 2019, 3081, con nota di D’ALESSANDRO; *Id.*, 24 settembre 2020, n. 204; *Id.*, 15 maggio 2020, n. 93, in *Dir. maritt.*, 2020, 1112 (m), con nota di TURCI; 29 ottobre 2019, n. 226, in *Giur. cost.*, 2019, 2669, con nota di FRANCAVIGLIA; *Dir. trasporti*, 2020, 133, con nota di BENELLI; *Dir. maritt.* 2020, 1103 (m), con nota di TRUCCO; *Id.*, 16 luglio 2019, n. 181, in *Giur. cost.*, 2019, 2109, con nota di SPUNTARELLI);
- b9) nel caso in cui vengano in rilievo decreti legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei *ab origine*, la Corte costituzionale ha ritenuto che occorra considerare specificamente anche il c.d. profilo teleologico, cioè porre attenzione all’osservanza di quella definita come ratio dominante, che ispira l’intervento normativo d’urgenza (*ex multis*: Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, cit.; *Id.*, 5 marzo 2021, n. 30, cit.; 13 luglio 2020, n. 149, in *Riv. dir. ind.* 2021, II,

- 3, con nota di TASSONI; 23 giugno 2020, n. 115, in *Foro it.*, 2021, I, 422, con nota di D'AURIA G.; *Giur. cost.*, 2020, 1276, con nota di FRANCAVIGLIA; 4 dicembre 2019, n. 247, cit.);
- b10) da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale 11 dicembre 2023, n. 215 (oggetto della News UM n. 6 del 12 gennaio 2024), ha compendiato i plurimi fattori da tenere in considerazione nello scrutinio di legittimità delle norme inserite in sede di conversione di decreti legge a contenuto plurimo, ossia: I) la coerenza della norma, rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo; II) l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma, rispetto al complessivo quadro normativo del decreto legge; III) lo svolgimento dei lavori preparatori; IV) il carattere ordinamentale o di riforma della norma;
- b11) ora, l'art. 4-bis d.l. n. 91 del 2018 è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, l. n. 108 del 2018: conformemente alla natura dei decreti legge c.d. milleproroghe, le varie disposizioni del testo originario del decreto legge, composto di quattordici articoli, sono accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità risulta esplicitata anche dal preambolo del decreto legge ove si legge quanto segue: *"Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo"*;
- b12) l'art. 4-bis, inserito in sede di conversione, ha un oggetto ed una finalità non omogenei con quelli del testo originario del decreto legge: oltre ad intervenire sul testo del citato regolamento di cui al d.P.R. n. 146 del 2017, modificandone l'art. 4, comma 2, l'art. 4-bis cit. contiene l'inciso per cui il regolamento medesimo è *"da intendersi qui integralmente riportato"*;
- b13) con la successiva disposizione ex art. 13, comma 1-bis, d.l. n. 145 del 2023, anch'essa inserita in sede di conversione in legge, avente dichiaratamente funzione di interpretazione autentica (o, comunque, chiara portata retroattiva, il legislatore ha chiarito che l'art. 4-bis *"nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore"*);
- b14) ebbene, considerando quest'ultimo quale corretto significato da attribuire all'art. 4-bis nella parte rilevante, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del medesimo sotto il profilo della non omogeneità della norma con il testo originario del decreto legge;
- b15) la previsione volta a conferire alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 valore e forza di legge appare non in linea con il contenuto e con le finalità del testo originario del decreto legge che si sono sopra evidenziate;
- b16) il d.P.R. n. 146 del 2017 reca, come spiegato, il *"Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del*

Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive": si tratta di un' articolata disciplina adottata in base all'art. 1, comma 163, l., n. 208 del 2015; detto regolamento si compone (rectius, si componeva, dovendosi ritenersi lo stesso abrogato dal momento della avvenuta "legificazione" delle disposizioni in esso contenute) di undici articoli e di due tabelle ad esso allegate con cui si disciplinano "i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse". Tra i vari aspetti, il regolamento stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), nonché la procedura di erogazione dei contributi (artt. 5-6) e la revoca dei contributi medesimi (art. 8), con un contenuto articolato in molteplici aspetti di dettaglio originariamente affidati alla fonte secondaria la disciplina della materia. Pertanto, la successiva norma, di cui all'art. 4-bis, con cui si attribuisce a tale complessivo corpus normativo il valore e la forza della legge, non sembra omogenea con l'oggetto e le finalità proprie del testo originario del decreto legge;

- b17) non si tratta, difatti, di una previsione con cui si prorogano, in via di urgenza, termini di prossima scadenza e, di conseguenza, difetta la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo nonché l'omogeneità contenutistica e funzionale della stessa rispetto al complessivo quadro normativo del decreto legge;
- b18) inoltre, dal punto di vista dell'efficacia temporale, la previsione introdotta dall'art. 4-bis (nel significato ascrittale dalla successiva norma di interpretazione autentica) non ha natura transitoria o temporanea ma è diretta ad elevare al rango di legge, in via "stabile", tutte le previsioni prima contenute nella fonte di secondo grado;
- b19) peraltro, in base all'interpretazione del detto art. 4-bis data dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza sez. VI, 9 settembre 2022, n. 7880, par. 2.6.5), la norma di cui all'art. 4-bis non ha natura retroattiva, non potendo applicarsi alle annualità di finanziamento precedenti rispetto a quella del 2019: tale non immediata applicabilità della norma a procedimenti amministrativi in corso sembra confermare l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, della stessa con il testo originario del decreto legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza;
- b20) l'esame dei lavori parlamentari deporrebbe nel senso della disomogeneità del decreto legge tratteggiata dalla Corte costituzionale;
- b21) le medesime considerazioni valgono per il d.l. n. 145 del 2023, art. 13, comma 11-bis: anche con riferimento a tale disposizione, inserita in sede di conversione, appare non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della stessa per difetto del requisito della omogeneità con il testo originario del decreto legge;
- b22) pur considerato il contenuto eterogeneo del decreto legge, la disposizione inserita in sede di conversione al menzionato comma 1-bis non sembra rientrare in nessuna delle finalità enunciate nel preambolo dello stesso: tanto emerge anche dalla *sedes materiae* in cui la disposizione viene inserita, ossia l'art. 13 del d.l. rubricato "Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese"; il comma 1 di detto art. 13 – unico comma di cui si compone l'art. 13

nel testo originario del decreto legge – prevede il rifinanziamento delle misure di sostegno all’investimento delle micro, piccole e medie imprese previsto dall’articolo 2 d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 98 del 2013. Si tratta di misure volte a sostenere l’acquisto, o l’acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali – macchinari, impianti, beni strumentali d’impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e *hardware* – o immateriali (*software* e tecnologie digitali) a uso produttivo;

b23) il comma 1, pertanto, si occupa di materia e di finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione, con cui si perseguono “*obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell’informazione, il sostegno dell’occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l’incentivazione dell’uso di tecnologie innovative*” (l. n. 208 del 2015, articolo 1, comma 163);

b24) pertanto, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, di cui si occupa il comma 1-*bis*, non sembra potersi inquadrare nel novero delle “*misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese*”, disciplinate dal comma 1;

b25) le risorse destinate alle emittenti radio e televisive, difatti, non sono volte a sostenere “*investimenti produttivi*”, essendo diverse le finalità dell’anzidetto Fondo, primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell’informazione. Inoltre, non necessariamente i soggetti beneficiari di tali risorse hanno forma di impresa (cfr. art. 3 d.P.R. n. 146 del 2017 per l’individuazione dei soggetti beneficiari).

b26) dall’*iter* parlamentare di approvazione sono emerse “*criticità*” della proposta emendativa;

b27) ferma restando la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento sia all’art. 4-*bis* d.l. n. 91 del 2018 che all’art 13, comma 1-*bis*, d.l. n. 145 del 2023, anche singolarmente considerati, le due norme sono tra loro strettamente legate dal momento che la seconda ha funzione di fornire l’interpretazione autentica della prima, con la conseguenza che i dubbi di costituzionalità di ciascuna delle due norme corroborano i dubbi di costituzionalità dell’altra, dal momento che sono entrambe espressione del medesimo *volutum* legislativo;

b28) pertanto, milita a favore della non manifesta infondatezza di entrambe le questioni di costituzionalità che si sollevano la circostanza che le due disposizioni appaiono affette dai medesimi vizi;

c) quanto alla violazione dell’art. 3 Cost.:

c1) la previsione dell’art. 4-*bis* d.l. n. 91 del 2018 ha apportato una modifica all’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017, e, in particolare, al fine di estendere il regime transitorio anche all’anno 2019, dopo le parole “*alla data di presentazione della domanda*”, ha aggiunto le seguenti parole: “*mentre per le domande inerenti all’anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell’esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all’atto della presentazione della domanda*”. Inoltre, tale disposizione, nel modificare tale Regolamento, lo ha inteso “*integralmente riportato*” nel corpo della legge;

- c2) tale previsione ha posto (e pone) due ordini di problemi – strettamente connessi – ossia: I) la natura del rinvio operato dalla legge al regolamento; II) la conseguente intervenuta “*legificazione*” della disposizione, intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguente acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria;
- c3) un simile fenomeno di “*legificazione*” è predicabile, infatti, solo laddove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare la norma secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale che, postulando la non incorporazione della norma nella legge primaria, esclude l’effetto di novazione del suo regime giuridico;
- c4) la giurisprudenza della Corte costituzionale ha, infatti, chiarito come un tale effetto di “*legificazione*” possa ammettersi solo laddove la norma primaria abbia inteso effettuare un rinvio recettizio o materiale, con efficacia novatrice della fonte, alle regole richiamate (Corte cost. 3 maggio 2013, n. 80, in *Giur. cost.* 2013, 1330, con nota di VERONESI, punto 4 del “*Considerato in diritto*”); la Corte ha, inoltre, evidenziato che “*un tale effetto – che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante – non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti*”; “*non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un’altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti*” (cfr., ancora, Corte cost. n. 80 del 2013, cit., punto 4 del “*Considerato in diritto*”);
- c5) con specifico riferimento alla distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempli un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato: I) la Corte ha affermato che per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant’è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata; II) risale alla sentenza Corte cost. 31 dicembre 1986, n. 304 (in *Foro it.*, 1987, I, 1998, con nota di ALBENZIO) la distinzione tra “*significato normativo*” e “*dichiarativo*” del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato; III) anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalle sentenze 5 dicembre 1990 n. 536 (in *Informazione prev.*, 1991, 50, con nota di DE ANGELIS; *Giust. civ.*, 1991, I, 2575 (m), con nota di NICOLINI), 27 aprile 1993, n. 199, 9 luglio 1993, n. 311 (in *Dir. e pratica lav.*, 1993, 2704), e,

più, di recente, nella sentenza 16 giugno 2006, n. 232 (in *Foro it.* 2006, I, 2972) si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale “*concerne [cioè] la fonte e non la norma*”, per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo “*sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua*”; IV) quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013, cit., e nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale, e ha precisato, nella sentenza 9 maggio 2013, n. 85 (in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con nota di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO) come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato l’esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993, cit.); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l’atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013, cit. e n. 536 del 1990, cit.) (Corte cost. 7 novembre 2014, n. 250, in *Foro it.*, 2015, I, 1144, punti 7, 7.1, 7.2., e 8 del “*Considerato in diritto*”);

c6) alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza della Corte, il Consiglio di Stato nel contenzioso relativo ad annualità pregresse ha escluso la possibilità di affermare la natura materiale (e, quindi, l’incorporazione dei precetti nella fonte primaria): I) del rinvio contenuto nell’art. 1, comma 1034, della l. n. 205 del 2017, atteso che, in quel caso, si è in presenza di una disciplina con cui, al fine di determinare i soggetti in condizione di utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033, è stato soltanto previsto l’obbligo, per il Ministero dello sviluppo economico, di avviare le procedure per predisporre, per ciascuna area tecnica, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale, “*applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146*”; II) del rinvio contenuto nell’art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, che, “*pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al D.P.R. n. 146 del 2017*”, non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi, e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi (Cons. Stato, sez. VI, sentenze 9 settembre 2022, nn. 7881, 7880 e 7878, quest’ultima in *Foro it.*, 2022, III, 473);

c7) il Consiglio di Stato ha, quindi, escluso l’effetto di legificazione delle norme regolamentari, pur incentrando, poi, la propria attenzione sull’ulteriore tema relativo alla portata retroattiva dell’intervento normativo, trattandosi di annualità antecedenti all’entrata in vigore della norma primaria. Al di là di tale aspetto, deve osservarsi come, dalla trama argomentativa delle decisioni della Sezione – che, come osservato, muovono dalle chiare coordinate ermeneutiche tracciate dalla Corte costituzionale – emerge la non sussistenza di un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all’intero Regolamento e non anche “*a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua*”;

- c8) inoltre, va considerato come il Consiglio di Stato abbia, comunque, annullato il d.P.R. n. 146 del 2017, relativamente alla disciplina del c.d. scalino preferenziale, e, in particolare, alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, di tale regolamento, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria svolta per l'annualità 2016; annullamento che postula logicamente la natura non primaria delle norme contenute in tale regolamento;
- c9) il punto di primaria importanza è, comunque, costituito non solo dalle componenti che sostanziano l'accertamento e la portata conformativa del giudicato amministrativo di cui va garantita l'effettività, ma proprio e soprattutto dall'effetto caducatorio che consegue all'accoglimento della domanda di annullamento: tale operazione è, ovviamente, logicamente e giuridicamente, consentita dalla ritenuta esclusione dell'avvenuto recepimento delle norme del Regolamento in una fonte primaria, con la conseguente non acquisizione da parte di tale norme del valore giuridico e del trattamento riservato alle norme di fonte primaria; una volta scontato questo accertamento il dato ulteriore che rileva (stante anche l'intangibilità di questo giudicato) è dato proprio dall'effetto che deriva dalla pronuncia e, cioè, l'annullamento del regolamento e, quindi, l'eliminazione dello stesso dall'universo giuridico: il tema è dato, quindi, proprio dall'effetto caducatorio del giudicato amministrativo che, nel caso di specie, assume, inoltre, la peculiare portata derivante dalla natura dell'atto impugnato. Il Regolamento è, infatti, atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, il cui annullamento comporta il venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi. La natura normativa dell'atto spiega, inoltre, la portata *ultra partes* dell'effetto caducatorio discendente dalla sentenza di annullamento che, come osservato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, rinviene una *"base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato"* (Cons. Stato, Ad. plen. 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5, in Foro it., 2019, III, 181, nonché oggetto della [News US in data 4 marzo 2019](#));
- c10) l'effetto caducatorio della sentenza si è, quindi, sostanziato nell'eliminazione di un atto a portata normativa, privando, quindi, di validità ed efficacia sia lo stesso – con effetti *erga omnes* – che gli atti amministrativi (generali e singolari) che, in forza di tale atto, erano stati adottati;
- c11) in questo quadro si è poi inserita la disposizione di cui all'art. 13, comma 1-bis, d.l. n. 145 del 2023, la quale ha inteso dare interpretazione autentica alla disposizione di cui all'art. 4-bis d.l. n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108 del 2018, nella parte in cui questa disposizione aveva riportato integralmente il d.P.R. n. 146 del 2017, chiarendo che il rinvio operato alle disposizioni del predetto d.P.R. avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore;
- c12) l'aspetto centrale della questione riguarda la legittimità di tale intervento normativo in relazione al disposto annullamento del regolamento da parte

delle sentenze del Consiglio di Stato. Tale questione si snoda attraverso: I) la preventiva verifica della natura e portata della disposizione di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, d.l. n. 145 del 2023; II) la successiva interrelazione tra tale previsione e l'effetto di annullamento derivante dalle sentenze del Consiglio di Stato;

- c13) procedendo nei termini indicati va osservato come la disposizione in esame abbia – alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale – chiara natura di norma di interpretazione autentica: tale disposizione ha espresso uno dei possibili significati attribuibili alla previsione di cui all'art. 4-*bis* d.l. n. 91 del 2018, come evincibile dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza n. 7880 del 2022 del Consiglio di Stato, nel quale alcune parti (e, in particolare, gli appellanti incidentali e di alcune parti intimiate parte intimiate) avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento ad opera di tale norma primaria, mentre altre parti avevano escluso la realizzazione di tale effetto, con tesi poi condivisa dal Consiglio;
- c14) dalla natura interpretativa discende la portata retroattiva della disposizione, conseguente alla natura dichiarativa dell'interpretazione la quale emerge anche dalla peculiare tecnica legislativa utilizzata dal legislatore: la norma di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, d.l. 145 del 2023 non ha, infatti, provveduto a riprodurre le prescrizioni normative contenute nel d.P.R. n. 146 del 2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica alla previsione di cui all'art. 4-*bis* d.l. n. 91 del 2018, nella parte in cui aveva richiamato tale regolamento; pertanto, il precetto ha rivolto il proprio sguardo (imprimendo, quindi, il proprio effetto specifico effetto normativo) alla precedente disposizione normativa. Proprio la tecnica utilizzata dal legislatore appare, quindi, chiaro indice della volontà di regolare i rapporti sorti in base alla precedente disposizione, in linea, del resto, con la portata dichiarativa dell'interpretazione; inoltre, non può omettersi di considerare il dato testuale della previsione che, come esposto, chiarisce che il rinvio operato alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017, avesse inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute *“a decorrere dalla sua entrata in vigore”* intendendo, quindi, conferire valore di legge alle previsioni regolamentari sin dalla data di entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, e, quindi, con portata chiaramente retroattiva;
- c15) dal carattere interpretativo della disposizione discende, inoltre, la *“saldatura”* dalla nuova regola con quella racchiusa nell'art. 4-*bis* d.l. n. 91 del 2018, lasciando, quindi, *“il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata”* (Corte cost., 17 ottobre 2000, n. 425, in *Corriere giur.*, 2000, 1453, con nota di CARBONE; *Contratti*, 2000, 1000, in *Cons. Stato*, 2000, II, 1887; *Riv. dir. privato*, 2000, 734, con nota di FERRO LUZZI; *Impresa* 2000, 1533, con nota di NAPOLITANO; *Dir. e pratica società*, 2000, 21, 58, con nota di FAUCEGLIA; *Guida al dir.*, 2000, 40, 36, con nota di BARBUTO; 23 novembre 1994, n. 397, in *Foro it.*, 1995, I, 1440), in modo che il suo sopravvenire non ha fatto venire meno le norme interpretate, in quanto le disposizioni si sono congiunte, dando luogo ad un precetto unitario (Corte cost., 12 luglio 1995, n. 311, in *Giur. cost.*, 1995,

2419, con nota di GARDINO CARLI; 30 marzo 1995, n. 94, in *Foro it.*, 1995, I, 2050 (m), con nota di BARONE A.; *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1995, 559, con nota di MARZANATI; *Giornale dir. amm.*, 1995, 895, con nota di CARTEI; n. 397 del 1994, cit.);

- c16) nel caso di specie, il precetto unitario derivante dalle due norme consiste nell'assegnare alla regola di cui all'art. 4-bis d.l. n. 91 del 2018, il significato di attribuire valore legale a tutte le previsioni del d.P.R. n. 146 del 2017: tuttavia, questa operazione di retroattività si infrange con l'intervenuto annullamento della previsione del regolamento – rilevante nel caso di specie – contenuta all'interno dell'art. 6, comma 2, di tale atto normativo secondario;
- c17) in sostanza, questo rinvio (necessariamente recettizio, come spiegato in precedenza) alla norma regolamentare sarebbe, in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto in quanto tale oggetto è costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017), che, proprio in quanto caducata dalle sentenze del Consiglio di Stato, non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria;
- c18) la retroattività della norma interpretativa ha, quindi, rinvenuto un limite all'operazione di "legificazione" che con la stessa si è inteso attuare, consistente nell'impossibilità di incorporare nel disposto di cui all'art. 4-bis d.l. n. 91 del 2018, una previsione eliminata dal mondo giuridico in forza dell'effetto caducatorio del giudicato delle sentenze del Consiglio di Stato;
- c19) se è vero, come insegna la Corte, che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte (così Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 80), tale novazione presuppone l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico che è immanente al fenomeno novativo, come conferma la previsione di cui all'art. 1234 c.c., la quale sancisce la nullità della novazione di un'obbligazione che derivi da fattispecie inesistente, nulla o annullata o che è già estinta (cfr., Cass. civ., sez. III, 8 ottobre 2008, n. 24792, in *Famiglia, persone e successioni*, 2009, 807, con nota di COPPOLA). In quest'ottica l'esistenza della norma non è solo un mero presupposto ma elemento necessario del suo oggetto, in assenza del quale il rinvio materiale che comporterebbe la sua legificazione risulta incapace di operare;
- c20) tale ricostruzione trova conferma osservando il fenomeno novativo dal profilo relativo ai suoi effetti. La novazione implica, per propria natura, l'estinzione della precedente *regula iuris* e, in casi come quelli di specie, la sua sostituzione con una nuova di fonte sovraordinata, con conseguente emersione di un effetto estintivo assimilabile a quello abrogativo (cfr., sul fenomeno estintivo connesso alla novazione, Cass. civ., sez. un., 24 giugno 2005, n. 13294, in *Foro it.*, 2006, I, 2423, con nota di LANOTTE; *Contratti*, 2006, 565, con nota di CAPILLI; *Riv. dir. civ.*, 2006, II, 469 (m), con nota di CAMILLERI). Tuttavia, l'effetto estintivo-sostitutivo non può trovare realizzazione nel caso di specie, considerato che la norma di interpretazione autentica ha inteso riferire l'effetto dichiarativo della propria proposizione normativa alla precedente norma del 2018, sancendo, in sostanza, la sostituzione della norma primaria a quella regolamentare che, tuttavia, era stata medio tempore annullata con effetti *ex tunc* dalle sentenze del Consiglio

di Stato, con conseguente impossibilità di estinguere (per novarne la natura) una regola già eliminata;

d) sulla violazione degli artt. 3, 24, 11, commi primo e secondo, 113 Cost.:

d1) l'art. 13 del d.l. n. 145 del 2023, presenta profili di non conformità ai limiti tracciati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme pur innovative ma con effetto retroattivo;

d2) la Corte costituzionale: I) è giunta a riconoscere la legittimità dell'intervento (autenticamente) interpretativo, e quindi, retroattivo del legislatore, non solo in casi di incertezza normativa (sentenze 21 ottobre 2011, n. 271, in *Mass. giur. lav.*, 2012, 547, con nota di FABOZZI; *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, 296, con nota di D'ONGHIA; 30 settembre 2011, n. 257, in *Riv. giur. lav.*, 2012, II, 358 (m), con nota di MENGHINI; 11 giugno 2010, n. 209, in *Giur. cost.*, 2010, 2417, con nota di ESPOSITO; 26 novembre 2009, n. 311, in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, 901 (m), con nota di ZAMPIERI, *Corriere giur.*, 2010, 619, con nota di CONTI; *Giur. cost.*, 2009, 4657, con nota di MASSA; *Riv. it. dir. lav.*, 2010, II, 389, con nota di AVALLONE; *Giur. it.* 2010, 2011 (m), con nota di DI SERI; *Giust. civ.*, 2010, I, 2123; *Giust. amm.*, 2009, fasc. 4, 130 (m), con nota di CELOTTO; 30 gennaio 2009, n. 24, in *Foro it.*, 2010, I, 415; 20 maggio 2008, n. 162, in *Foro it.*, 2009, I, 3251 (m); 28 marzo 2008, n. 74, in *Foro it.*, 2008, I, 2411), o di anfibologie giurisprudenziali (cfr., Corte cost., 10 dicembre 1981, n. 187, in *Regioni*, 1982, 172, con nota di MIGLIORESE; *Giur. cost.*, 1981, I, 1869, con nota di NOCILLA, in cui il giudice costituzionale afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora "la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale"; v., inoltre, le sentenze nn. 376 del 1995 e 233 del 1988), o di "ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore" (ancora sentenza n. 311 del 2009, cit.), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (Corte cost. 5 aprile 2012, n. 78, in *Foro it.*, 2012, I, 2585, con nota di PALMIERI A.; *Contratti*, 2012, 445, con nota di D'AMICO, *Guida al dir.*, 2012, 20, 30, con nota di SACCHETTINI; *Nuove leggi civ.*, 2012, 797 (m), con nota di DI GIROLAMO; *Banca, borsa ecc.*, 2012, II, 423, con nota di DOLMETTA, SALANITRO, SEMERARO, TAVORMINA; *Giur. it.*, 2012, 2283 (m), con nota di RIZZUTI; *Nuova giur. civ.*, 2012, I, 1039, con nota di AIELLO; *Giur. cost.*, 2012, 1017, con nota di RESCIGNO; *Rass. dir. civ.*, 2013, 194, con nota di BELLO; *Corriere giur.*, 2013, 19, con nota di PANDOLFINI; *Giur. comm.*, 2012, II, 1176, con nota di MANCINI; *Giurisdiz. amm.*, 2012, IV, 347 (m), con nota di PAGANO); II) ha, però, evidenziato come al legislatore sia, comunque, precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, "per annullare gli effetti del giudicato" (sentenza 22 novembre 2000, n. 525, in *Foro it.*, 2000, I, 3397, con nota di ANNECCHINO; *Dir. e giustizia*, 2000, 45, 79, con nota di VIRGILIO): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe

- i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (cfr. sentenze 27 luglio 2000, n. 374, in *Guida al dir.*, 2000, 33, 74, con nota di FORLENZA; 19 gennaio 1995, n. 15, in *Foro it.*, 1995, I, 1419);
- d3) la previsione normativa potrebbe interpretarsi come volta a determinare, in sostanza, la reviviscenza del regolamento annullato, affermando la perdurante validità delle regole ivi contenute che sono, inoltre, elevate a norme di rango primario. La legge di interpretazione autentica, nel chiarire la portata della regola di cui all'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, avrebbe, quindi, conferito – proprio per il tramite dell'interpretazione – valore materiale al rinvio ivi contenuto al d.P.R. n. 146 del 2017;
- d4) interpretando in questi termini la disposizione, la stessa risulterebbe, tuttavia, non conforme ai principi affermati dalla Corte costituzionale in precedenza richiamati. Infatti, questa operazione è stata, comunque, attuata per il tramite di una tecnica normativa che si fonda: I) sulla retroattività della regola di interpretazione autentica; II) sul meccanismo di incorporazione materiale che l'interpretazione fornita dal legislatore postula;
- d5) la “*legificazione*” risulta, tuttavia, in contrasto con il giudicato di annullamento delle sentenze del Consiglio di Stato nn. 7878, 7880 e 7881 del 2022, cit., che hanno annullato con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro* la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento: interpretata nei termini sopra indicati, la previsione normativa si è, quindi, sovrapposta al giudicato amministrativo, determinando (o volendo determinare), in sostanza, una reviviscenza di norme regolamentari già annullate dal giudice amministrativo (ed elevate, altresì, a regole di norme primarie, precludendo eventuali ulteriori pronunce di annullamento);
- d6) tale situazione non sarebbe neppure esclusa affermando la natura non interpretativa dell'art. 13 d.l. n. 145 del 2023, comma 1-bis, introdotto dalla l. n. 191 del 2023, in quanto tale regola avrebbe, comunque, portata retroattiva, essendo espressamente previsto che l'effetto di “*legificazione*” si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-bis d.l. n. 91 del 2018, convertito;
- d7) dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva, la Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, “*inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento [...]*” (sentenza 13 giugno 2022, n. 145, in *Foro it.*, 2022, I, 2545; 11 gennaio 2024, n. 4, oggetto della News UM n. 13 del 31 gennaio 2024);
- d8) proprio in tal senso emerge la già enunciata sovrapposizione della norma alla situazione regolata in via definitiva dal giudicato di annullamento contenuto nelle sentenze del Consiglio di Stato che hanno eliminato con effetti *ex tunc* le previsioni dell'atto regolamentare, ma tale annullamento viene superato dal legislatore che, con l'operazione sopra descritta, intende far “*rivivere*” le previsioni regolamentari già caducate;
- d9) nel caso di specie, non si è riproveduto ad un nuovo esercizio del potere, ma si è introdotta una norma di interpretazione autentica (o, comunque, con

efficacia retroattiva) che ha semplicemente “rinnovato” le regole già annullate, le ha elevate al rango primario, e ha disposto l’operatività sin dalla data di entrata in vigore delle disposizioni dell’art. 4-bis d.l. n. 91 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 settembre 2018, n. 108, violando, in tal modo, non solo la regolazione di quei rapporti immediatamente discendenti dal giudicato, ma, altresì, la portata di annullamento della pronuncia e l’impossibilità di porre a fondamento dei successivi atti norme regolamentari ritenute illegittime:

d10) né potrebbe ritenersi legittimo tale intervento postulando che il legislatore avesse voluto, in tal modo, riesercitare il potere che le sentenze della Sezione avevano riconosciuto in capo all’Amministrazione. Infatti, prescindendo dalla possibilità di surrogare l’Amministrazione nell’emanazione di un atto secondario (che, *ex se*, non è precluso al legislatore), risulta dirimente osservare come un simile ri-esercizio del potere era stato conferito solo pro futuro (non vanificando, quindi, la tutela accordata con l’accoglimento della domanda di annullamento, e postulando, comunque, un nuovo intervento regolamentare), e, comunque, *“nell’osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla [...] sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)”*; al contrario, l’intervento si è sostanziato in una regola con portata retroattiva, come tale idonea ad incidere sia in relazione alle situazioni interessate direttamente dal giudicato, sia in relazione agli atti amministrativi successivamente adottati che avevano mutuato la disciplina ritenuta illegittima;

e) sulla violazione degli artt. 3, 111, comma primo e secondo, 117, comma primo, in relazione all’art. 6 CEDU:

e1) la Corte costituzionale con sentenza n. 4 del 2024, cit., ha ricordato come *“il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l’intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un’amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l’effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio”*;

e2) inoltre, con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, *Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia*, par. 76; 25 marzo 2014, *Biasucci e altri contro Italia*, par. 47; 14 gennaio 2014, *Montalto e altri contro Italia*, par. 47), ciò in virtù della *“funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea”*, sul punto Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348, in *Foro it.*, 2008, I, 40, con nota di ROMBOLI, TRAVI, CAPPUCCIO);

e3) nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una *“solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU”*, che consente di leggere in stretto coordinamento i

- parametri interni con quelli convenzionali al fine di massimizzarne l'espansione in un *"rapporto di integrazione reciproca"* (sentenza n. 145 del 2022); occorre, quindi, effettuare una verifica di legittimità costituzionale *"che – in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche – assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo"* (Corte cost., n. 4 del 2024, cit.);
- e4) in primo luogo, tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che *"lo Stato o l'amministrazione pubblica"* siano *"parti di un processo già radicato"* e che l'intervento legislativo si collochi *"a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica"* (sentenza 12 luglio 2019, n. 174, in *Foro it.*, 2019, I, 3000). Nel caso di specie, l'intervento del legislatore ha inciso sulla natura delle norme regolamentari in base alle quali si è svolto il complessivo procedimento di assegnazione delle risorse, incidendo, quindi, sulla stessa possibilità del giudice amministrativo di annullare atti ritenuti in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, l. n. 208 del 2015, e, in particolare, del pluralismo e dell'innovazione dell'informazione;
- e5) quest'ultima circostanza integra l'ulteriore indice sintomatico elaborato dalla giurisprudenza della Corte, consistente nell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica;
- e6) la Corte europea ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove *"i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)"* (sentenza n. 145 del 2022 cit.). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di *"assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania"* (20 febbraio 2003, *Forrer/Niedenthal c. Germania*, par. 64);
- e7) all'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte europea ha ritenuto che *"le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie"* (sentenza 29 marzo 2006, *Scordino e altri contro Italia*, par. 132; 11 aprile 2006, *Cabourdin c. Francia*, par. 37). Anche la Corte costituzionale ha sottolineato che, in linea di principio, *"i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)"* (sentenza n. 145 del 2022, cit.);
- f) sulla violazione degli artt. 2, 3, 21, 41 cost., 117, comma primo, Cost. e degli artt. 10 e 14 della CEDU:

- f1) la giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente un valore centrale in un ordinamento democratico (Corte cost. 20 novembre 2002, n. 466, in *Foro it.* 2004, I, 36; 24 gennaio 1991, n. 21 in *Foro it.*, 1991, I, 1998), rilevante nel settore radiotelevisivo in relazione a plurimi ambiti di disciplina;
- f2) in proposito, è stato affermato che l'informazione esprime *"non tanto una materia, quanto una condizione preliminare"* per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr. Corte cost. 12 febbraio 1996, n. 29, in *Giur. cost.*, 1996, 274, con nota di CARETTI; nello stesso senso, 15 ottobre 2003, n. 312, in *Giur. cost.*, 2003, 2936, e 20 luglio 1990, n. 348 in *Giur. cost.*, 1990, 2186, con nota di CHIOLA; *Giur. it.*, 1991, I, 1, 854, con nota di ROSSI; *Regioni* 1991, 1343, con nota di ZACCARIA);
- f3) allo stesso modo la Corte europea dei diritti dell'uomo ha osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici abbiano un carattere essenziale per la democrazia degli Stati membri: è stato osservato che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo, a tutela della sola concorrenza, ma *"bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato"*;
- f4) in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, *"l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo"* (Corte eur. dir. uomo, grande camera, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia*, par. 130 e par. 134);
- f5) tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del *"valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico"* (cfr. sentenze n. 21 del 1991, cit., e 14 luglio 1988, n. 826, in *Foro it.*, 1988, I, 2477, con nota di PARDOLESI; *Corriere giur.*, 1988, 913, con nota di ESPOSITO; *Cons. Stato*, 1988, II, 1962 (m), con nota di FRAGOLA), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto;
- f6) in concreto, la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata sempre dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza 25 luglio 2019 n. 206, in *Foro it.*, 2020, I, 2546, con nota di ROMBOLI; *Giur. cost.*, 2019, 2292, con nota di VACCARI), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze 7 dicembre 1994, n. 420, in *Foro it.* 1995, I, 4, con nota di PARDOLESI; *Giust. civ.*, 1995, I, 17, con nota di PINTO; *Arch. civ.*, 1995, 25, con nota di COLOMBANI; *Corriere giur.*, 1995, 168, con nota di ROPPO; *Giur. it.*,

1995, I, 129, con nota di AMBROSINI; *Giornale dir. amm.*, 1995, 43, con nota di GRANDINETTI; *Dir. informazione e informatica*, 1995, 295, con nota di VOTANO, CONTALDO, VESPIGNANI, *Giur. cost.*, 1994, 3716, con nota di ZACCARIA, GRANDINETTI; *Questione giustizia*, 1995, 46, con nota di BIANCHI; n. 826 del 1988, cit., e 21 luglio 1981, n. 148, in *Foro it.*, 1981, I, 2094, con nota di PARDOLESI; *Cons. Stato*, 1981, II, 851 (m), con nota di FRAGOLA; *Cons. Stato*, 1981, II, 1001 (m), con nota di DE LUCA; *Giust. civ.*, 1981, I, 2137, con nota di CATALANO MARTINO; in *Rass. dir. civ.*, 1981, 1116, con nota di RUSCELLO; *Giur. cost.*, 1981, I, 1379, con nota di CHIOLA);

- f7) in presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la Corte (sentenza n. 466 del 2002, cit.) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del “*massimo numero possibile di voci diverse*” e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione;
- f8) così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Corte (sentenze 23 maggio 2008, n. 168, in *Foro it.*, 2008, I, 2754; 12 aprile 2005, n. 151, in *Giur. cost.*, 2005, 1244, con nota di SCACCIA) ne ha ravvisato la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico;
- f9) anche nel nuovo contesto digitale, è stata ribadita (cfr. ad es. ordinanze 13 marzo 2008, n. 61, in *Giur. cost.*, 2008, 835 e 13 marzo 2009, n. 69 in *Giur. cost.*, 2009, 626, con nota di LEHNER, in ordine alle attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) l'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo “*esclusivo o preponderante*”;
- f10) in tale contesto, secondo tali indicazioni, l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi;
- f11) il pluralismo dell'informazione assume poi rilievo in relazione ai successivi ambiti, oggetto di approfondimento da parte della giurisprudenza costituzionale, e in particolare: I) in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza 29 ottobre 2015, n. 210, in *Foro it.*, 2016, I, 30); II) in materia di libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (cfr. sentenza 26 maggio 2017, n. 122 in *Foro it.* 2018, I, 3786, e giurisprudenza ivi richiamata) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società (sentenza n. 122 del 2017, cit.); III) in tema di servizio

pubblico radiotelevisivo, al fine di assicurare l'offerta al pubblico di una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, con la precisazione che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi (cfr.: Corte cost. 13 marzo 2009, n. 69, cit.); IV) in materia di competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti (cfr.: Corte cost., 17 novembre 2000, n. 502, in *Foro it.*, 2001, I, 780);

- f12) più in generale, è stato analizzato il diritto all'informazione – riconducibile nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost. – qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse – in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (Corte cost., 4 giugno 2019, n. 206, cit.);
- f13) il pluralismo informativo è stato evocato anche in materia di numero e concentrazione delle emittenti televisive, occorrendo assicurare, attraverso appositi interventi normativi, sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato, in funzione della garanzia del pluralismo delle voci (cfr. art. 51 d. lgs. n. 208 del 2021 e Corte cost., 27 gennaio 2006, n. 25, in *Dir. informazione e informatica*, 2006, 335 che richiama tra le finalità alla base della legislazione in materia radiotelevisiva l'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza, assicurare la suddivisione delle risorse pubblicitarie a tutela di ciascun settore e realizzare un bilanciamento volto a preservare il pluralismo dell'informazione; Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1030, in *Foro it.*, 1989, I, 347, con nota di PAGANELLI rileva che i pericoli di concentrazione di frequenze e impianti in poche mani sono idonei a compromettere il fondamentale valore del pluralismo dell'informazione);
- f14) tale ultimo profilo riguarda la "*dimensione esterna*" del pluralismo dell'informazione, implicante la garanzia del pluralismo dei media (conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 dicembre 2019, in causa C-719/18), obiettivo di interesse generale, contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali UE, fondamentale nell'ambito di una società democratica e pluralista (Corte di giustizia UE, 3 settembre 2020, in causa C-719/18, punto 57);
- f15) inoltre, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ha discusso del "*principio del pluralismo informativo esterno*" (Corte cost., 12 aprile 2005, n. 151, cit.) – da differenziare dal "*pluralismo interno*", riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente (cfr.: sentenza della Corte del 14 luglio 1988, n. 826, cit., in relazione alla struttura organizzativa e allo svolgimento dell'attività dell'emittenza pubblica) - quale uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in

materia di emittenza televisiva (sentenza n. 466 del 2002, cit.), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (cfr., in termini, Corte cost., 15 ottobre 2003, n. 312, cit.);

f16) in particolare, *“il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio - che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei”* (Corte cost. 14 luglio 1988, n. 826, cit.);

f17) si conferma, dunque, che il pluralismo dell'informazione impone, altresì, la presenza sul mercato di plurime emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione;

f18) peraltro, in presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di emittenza, tale pluralità di operatori non può che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ogni area locale così definita vi sia una pluralità di voci, riconducibili a plurimi emittenti in concorrenza tra di loro (Corte cost., 14 luglio 1988, n. 826, cit., ha evidenziato la rilevanza dello sviluppo di un sistema informativo in grado di dar vita alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese);

f19) è vero che la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito (sentenza n. 206 del 2019, cit.) che il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non possa comportare che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore preveda tale contribuzione, la relativa disciplina deve essere coerente ai predetti principi, garantendone l'operatività ed il rispetto. Non può ammettersi, pertanto, che la scelta di contribuzione costituisca la strada indiretta per aggirare o comunque non garantire, a valle, il rispetto dei principi predetti e la relativa operatività;

f20) in proposito, la stessa sentenza appena richiamata (n. 206 del 2019, cit.) ha ribadito che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi;

- f21) alla luce della ricostruzione sin qui svolta in ordine ai principi vigenti di ordine costituzionale, rilevanti nella materia in esame, è possibile soffermarsi sulla disciplina in questione, oggetto della contestata legificazione, evidenziando le ragioni per le quali la stessa, nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati, possa ritenersi non rispettosa del principio del pluralismo informativo oltre che possibile concreta fonte di effetti distorsivi sul piano concorrenziale;
- f22) al riguardo: I) in primo luogo, deve ribadirsi la riferibilità dei contributi in contestazione alle (sole) emittenti locali, operanti in ambiti territoriali regionali e infraregionali. Per l'effetto, il mercato geografico in cui operano le emittenti destinatarie della contribuzione in esame è circoscritto al livello regionale o sub regionale, potendosi presentare una singola domanda di contributo per ogni regione in cui i concorrenti svolgono l'attività di impresa (art. 5, comma 1, d.P.R. n. 146 del 2017); II) in secondo luogo, deve darsi atto che i criteri selettivi previsti sono idonei ad attribuire una chance di utile collocamento in graduatoria - nelle prime cento posizioni - maggiore per gli operatori esercenti nelle Regioni più popolate, stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi; III) tale correlazione discende direttamente dal dato positivo in relazione al criterio riguardante il numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività di emittenza [art. 6, comma 1, lett. a) e b), d.P.R. n. 146 del 2017]: è lo stesso regolamento – ora “*legificato*” anche *in parte qua* - che, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, rapporta il numero di dipendenti minimo richiesto “*alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni*” [art. 4, comma 1, lett. a)], prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di 5 milioni di abitanti, tra 1,5 milioni e 5 milioni di abitanti ovvero fino a 1,5 milioni; in particolare, è richiesto, ai fini dell'ammissione alla contribuzione, in relazione a ciascuno scaglione, il possesso di un numero minimo di dipendenti pari a 14 (di cui almeno 4 giornalisti), 11 (di cui almeno tre giornalisti) e 8 (di cui almeno 2 giornalisti);
- f23) avendo lo stesso legislatore posto una diretta correlazione tra numero di dipendenti impegnati nell'attività d'impresa e numero di residenti in ambito regionale – tale per cui al crescere delle dimensioni demografiche della regione si esige (per l'ammissione alla contribuzione) una struttura organizzativa d'impresa più ampia in termini di personale dipendente –, deve ritenersi che nelle regioni più popolate la sostenibilità dell'attività di impresa presupponga una maggiore dimensione organizzativa dell'emittente, suscettibile di esplicitarsi, in particolare, in maggiori investimenti nel reclutamento del personale dipendente (ivi compresi i giornalisti);
- f24) ciò rilevato, va osservato che il numero di dipendenti e giornalisti costituisce (non soltanto un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche) apposito criterio selettivo da applicare nell'attribuzione dei punteggi e nel riparto dello stanziamento annuale. Di conseguenza, posto che il numero di

dipendenti e giornalisti, da un lato, deve ritenersi rapportato al numero di abitanti in ciascun ambito regionale, dall'altro, influisce sull'attribuzione del punteggio, la valorizzazione della struttura organizzativa dell'impresa in termini di risorse umane è idonea a differenziare le emittenti a seconda dell'ambito locale di loro operatività, essendo ipotizzabile, in relazione all'area selettiva in esame [art. 6, comma 1, lett. a) e b), del Regolamento] e in capo alle imprese operanti in contesti regionali più popolati – per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti impiegati nell'attività d'impresa – una maggiore chance di conseguire un più alto punteggio ai fini selettivi (per le dimensioni dell'organico) e, dunque, di ottenere un migliore posizionamento in graduatoria: il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle Regioni più popolate, appare confermato anche dalla disamina dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto;

- f25) gli elementi emersi confermano i dubbi di compatibilità con i sopra richiamati principi costituzionali, di una disciplina che sancisce uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione (95%), senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche in taluni ambiti territoriali (generalmente i più popolati) a discapito di altri, in violazione del principio del pluralismo dell'informazione e dei connessi valori predetti;
- f26) pur dinanzi alla legittima e ragionevole scelta di una graduatoria unica nazionale, anche in termini di semplificazione procedimentale, a fronte di elementi di valutazione suscettibili di condurre a risultati differenziati a seconda dell'ambito territoriale di afferenza di ogni concorrente, occorre adottare accorgimenti idonei – in applicazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del pluralismo informativo – ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, dovendosi superare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica, in violazione del pluralismo informativo, che - come osservato - impone di assicurare la pluralità di voci concorrenti in ciascun ambito territoriale in cui viene svolta l'attività radiotelevisiva;
- f27) non si tratta di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, in coerenza con i principi espressi nella sentenza n. 206 del 2019 del giudice delle leggi, quanto piuttosto di assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori, necessario per garantire quel concorso di voci, in assenza del quale non potrebbe attuarsi il principio del pluralismo informativo, per come sopra declinato. Ciò anche in considerazione del regionalismo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento giuridico generale, anche nella materia in esame ed in relazione all'ordinamento delle comunicazioni ex art. 117, comma terzo, Cost.;
- f28) in proposito, anche in questa materia concorrente, la normativa statale, in quanto fonte dei principi fondamentali, è chiamata proprio a garantire il rispetto di quei principi in tema di pluralismo informativo, come sopra declinati. D'altronde, nella stessa pronuncia n. 206 del 2019, cit., è stato ribadito

che, in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e, in particolare, che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi;

f29) la disciplina in esame non risulta accompagnata, anche in termini di ragionevolezza ex art. 3 Cost., da accorgimenti necessari al rispetto dei principi predetti; infatti, prevedendo uno scalino preferenziale che riserva alle prime cento classificate, a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, la quasi totalità dei contributi pubblici (pari al 95%), per di più a fronte di criteri selettivi formulati in valore assoluto e suscettibili di influire diversamente a seconda dell'ambito territoriale di operatività di ciascun concorrente (se maggiormente o meno popolato), dà vita in radice ad un riparto irragionevole e non paritario, in termini di pluralismo informativo come declinato dalla giurisprudenza costituzionale;

f30) tale misura appare quindi incompatibile con il principio del pluralismo informativo, di cui agli artt. 3 e 21 Cost. Infatti, riservando la quasi totalità della contribuzione pubblica ai primi cento classificati a prescindere dall'ambito territoriale di operatività, destinando ai rimanenti concorrenti una quota del tutto trascurabile (5%) dello stanziamento annuale e selezionando le emittenti sulla base di criteri selettivi in valore assoluto, pure suscettibili di influire sulla graduazione del punteggio a seconda della popolazione residente in ciascuna Regione, non si garantisce che in ciascun ambito territoriale vi siano più operatori beneficiari di un effettivo e adeguato finanziamento pubblico, essendo ben possibile che le elargizioni economiche si concentrino presso emittenti, sì caratterizzate da rilevanti dimensioni organizzative, indici di ascolto e spese di investimento in tecnologie innovative, ma operanti in alcuni soltanto degli ambiti regionali presi in esame (corrispondenti, di regola, a quelli più popolati);

f31) in proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di ribadire (sentenza 12 aprile 2005 n. 151, cit.) che la contribuzione in materia debba seguire una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Orbene, gli effetti della disciplina in contestazione, così come evidenziati, comportano un evidente rischio di difformità sul territorio nazionale. Tale esito può produrre, altresì, effetti distorsivi della concorrenza (rilevando quindi anche ai sensi dell'art. 41 Cost.), stante l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti nell'ambito del medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi. In particolare, è ben possibile che, a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale;

f32) in tali ipotesi, la previsione di uno scalino preferenziale in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, è idonea

a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando un (rilevante) diverso trattamento contributivo di emittenti operanti nello stesso mercato, caratterizzate da analoghi livelli di efficienza e, dunque, agevolando irragionevolmente soltanto uno (o un numero estremamente ridotto) di essi nello svolgimento dell'attività di impresa;

f33) tali elementi risultano altresì censurati anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. S3892, redatta ai sensi dell'art. 21 della l. n. 287 del 1990;

f34) la previsione di uno scalino preferenziale, senza accorgimenti idonei a garantire il finanziamento di una pluralità di operatori in ciascun ambito regionale, permette di riservare la contribuzione, nell'ambito del singolo mercato locale, in favore anche di una sola impresa o di un numero di emittenti comunque insufficiente per la tutela del pluralismo informativo, configurando, pertanto, aiuti illegittimi (anche) sul piano concorrenziale.

III.- Per completezza si segnala:

g) sui contributi alle attività editoriali delle associazioni consumeristiche, v. Cons., Stato, sez. IV, 27 aprile 2004, n. 2555, in *Foro it.*, 2005, III, 1;

h) sulla omogeneità dei contenuti del d.l. e della legge di conversione v. News UM n. 6 del 12 gennaio 2024 avente ad oggetto Corte cost. n. 215 del 13 dicembre 2023; in particolare §§ i); News UM n. 71 del 24 maggio 2023 avente ad oggetto Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 30 marzo 2023, n. 245, in particolare § c);

i) sul c.d. "scalino preferenziale", Cons. Stato, sez. VI, sentenze 9 settembre 2022, nn. 7881, 7880 e 7878, cit.;

j) sulla specifica questione della sopravvenienza normativa, in relazione al giudicato, all'applicabilità dell'*overruling* ed alla nozione di diritto vivente,

k) sulle norme di interpretazione autentica:

k1) Corte cost. 11 gennaio 2024, n. 4, oggetto della News UM in data 31 gennaio 2024;

k2) sui limiti entro cui è possibile effettuare l'interpretazione autentica di una disposizione normativa con legge, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, è possibile considerare:

I) perché una norma possa dirsi di "interpretazione autentica", con valenza retroattiva, e non già una mera norma innovativa dell'ordinamento, è necessario che questa si limiti ad assegnare, alla disposizione, un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario; e non già implichi una abrogazione normativa della precedente norma da interpretarsi in via autentica;

II) la finalità, come affermato dal costante insegnamento della Corte costituzionale, è quello di chiarire situazioni oggettive di incertezza ermeneutica, a tutela della certezza del diritto, o (in via successiva) in costanza cioè di contrasti giurisprudenziali sviluppatasi, o (in via preventiva rispetto ai possibili contrasti giurisprudenziali) per ristabilire l'interpretazione maggiormente aderente alla volontà originaria del legislatore;

l) a tal fine la giurisprudenza costituzionale ha statuito quanto segue:

l1) Corte cost. 5 luglio 2022, n. 169 (in *Foro it.*, 2022, I, 2545; *Giur. cost.*, 2022, 1902; nonché oggetto di News US n. 81 del 3 agosto 2022), la quale dopo aver

ricordato che: “[...] il valore del legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost.; tale principio «non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, “anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti”. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione “che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (ex plurimis, sentenze, n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)» (sentenza n. 54 del 2019; in tal senso, sentenza n. 145 del 2022)”, ha specificato che per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e costituzionalmente illegittima sull’affidamento: “[...] costituiscono indici rilevatori «il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell’intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)» (sentenza n. 108 del 2019)”;

12) Corte cost. 26 luglio 2022, n. 198 (in *Riv. giur. edil.*, 2022, I, 1154; in *Giur. cost.*, 2022, 2126; nonché oggetto di News US n. 105 del 24 ottobre 2022), la quale, pur escludendo nella fattispecie in delibazione concernente il caso dell’escussione della garanzia in materia di appalti pubblici, la ricorrenza di una fattispecie di sanzione (penale o amministrativa), alla luce dei c.d. *Engel criteria*, come da giurisprudenza della Corte CEDU (*Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22, A e B c. *Norvegia* [GC], nn. 24130/11 e 29758/11, § 107, 15 novembre 2016, e *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo* [GC], nn. 55391/13 e altri § 122, 6 novembre 2018) che richiede la presenza di tre elementi sintomatici: “Il primo è la qualificazione giuridica del reato nel diritto interno, il secondo è la natura stessa del reato e il terzo è il grado di severità della sanzione in cui incorre l’interessato”, afferma, in un corposo obiter dictum, che: “[l]’estensione del principio di retroattività della lex mitior in materia di sanzioni [...] aventi natura e funzione “punitiva” è conforme [anche] alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell’art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali”, per cui: “[...] non vi sarà ragione per continuare ad applicare [...] tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai [...] sproporzionata [...]. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di contro-interessi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo “vaglio positivo di ragionevolezza”, al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività in mitius nella materia penale» (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2021)”;

13) Corte cost. 22 aprile 2022, n. 104 (in *Giur. cost.*, 2022, 1056), secondo cui: «al di fuori della materia penale, pur non essendo precluso al legislatore di emanare norme

retroattive, è necessario che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, «attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenze n. 70 del 2020, n. 174 e n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017)»; inoltre che: «anche le disposizioni realmente di interpretazione autentica non si sottraggono, sotto altro aspetto, al sindacato di costituzionalità in ragione della generale portata del principio di ragionevolezza, con riguardo specificamente [...] alla tutela dell'affidamento in ipotesi sorto nei destinatari delle stesse»;

- 14) Corte cost. 10 marzo 2022 n. 61 (in *Foro it.*, 2022, I, 1508; in *Foro amm.*, 2022, II, 1086; nonché oggetto di News US n. 38 del 29 aprile 2022), la quale richiama l'interprete a porre la dovuta attenzione al contenuto della norma e non già al *nomen juris* o al solo dato letterale, ragion per cui: «L'erroneità dell'auto-qualificazione come norma interpretativa non è risolutiva ai fini dell'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale. Piuttosto, tale erroneità può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disposizione censurata. Una disposizione innovativa con effetti retroattivi, ancorché qualificata di interpretazione autentica, non è, di per sé e in quanto tale, costituzionalmente illegittima. Vale, in tal caso, il principio per cui, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 25 Cost. in materia penale, il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale»;
- 15) Corte cost. 23 marzo 2021, n.46 (in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2021, I, 715): «deve rilevarsi che la stessa Corte EDU ha riconosciuto la possibilità che il legislatore emani norme retroattive, pur potenzialmente incidenti in modo determinante su processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale (da ultimo, Corte EDU, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia) [...]. Pertanto il legislatore, nel rispetto del limite posto per la materia penale dall'art. 25 Cost., può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare 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» (sentenza n. 78 del 2012)»;
- 16) Corte cost. 6 luglio 2020, n. 133 (in *Foro it.*, 2021, I, 809) secondo cui: «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge. Si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario», invero: «questa corte, sin dalla sentenza n. 118 del 1957 (in *Foro it.*, 1957, I, 1133), ha riconosciuto che la funzione legislativa (art. 70 Cost.) può esprimersi, ad opera del legislatore statale o regionale, anche con disposizioni interpretative, selezionando un significato normativo di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo

gli ordinari criteri di interpretazione della legge. La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva»; talché: «È [...] ricorrente nella giurisprudenza di questa corte il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta «imposta» dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario (ex plurimis: sentenze n. 167 del 2018; n. 15 del 2018, n. 525 del 2000)»;

- 17) Corte cost. 10 giugno 2016, n. 132 (in *Foro it.*, 2016, I, 2671): «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» inoltre: «il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore»;
- 18) Corte cost. 29 maggio 2013, n. 103 (in *Riv. giur. amb.*, 2013, 719 con nota di Mazzola): «Il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012 n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006); il legislatore può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare 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). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (ex plurimis: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011 n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire "situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo", in ragione di "un dibattito giurisprudenziale irrisolto" (sentenza n. 311 del 2009), o di "ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore" (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale»;
- 19) Corte cost. 21 ottobre 2011, n. 271 (in *Giur. cost.*, 2011, 3517, citata nell'ordinanza in rassegna): «il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore», tuttavia: «occorre accertare se la retroattività della norma [...] trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti, quali il principio generale di ragionevolezza, la tutela dell'affidamento legittimamente

- sorto nei soggetti, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»;
- 110) Corte cost. 11 giugno 2010, n. 209 (in *Foro it.*, 2011, I, 375, citata nell'ordinanza in rassegna): «il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore”, tuttavia ciò entro una serie di limiti generali che attengono “alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ed il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»;
- 111)Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311 (in *Foro it.* 2010, I, 1073; in *Riv. dir. internaz.* 2010, 163; in *Giur. cost.*, 2009, 4657 con nota di MASSA, citata nell'ordinanza in rassegna), la quale ammette che: «L'art. 6, par. 1, della Convenzione europea come interpretato dalla Corte europea consente interventi interpretativi e retroattivi per ragioni imperative di interesse generale [...]»;
- 112) Corte cost. 30 gennaio 2009, n. 24, (in *Foro it.*, 2010, I, 415, citata nell'ordinanza in rassegna) dichiara la incostituzionalità di una norma riqualificata a carattere innovativo, in una fattispecie nella quale la presunta norma interpretativa autentica era intervenuta, oltre venti anni dopo la vicenda normativa cui si riferiva, e, dunque, nel caso concreto, in contrasto sia con il principio di affidamento del cittadino, sia con il generale canone di ragionevolezza;
- m) più specificamente, sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul tema, possono richiamarsi:
- m1) Corte europea diritti dell'uomo, sez. I, 30 gennaio 2020, causa n. 29483/11, Cicero e altri c. Italia (in *Resp. civ. e prev.*, 2020, 1274), secondo cui: “29. La Corte ha ripetutamente riconosciuto che benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6 precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia (si vedano, tra numerosi altri precedenti, *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49; *Serie A n. 301-B; National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society c. Regno Unito*; *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e dal 34165/96 al 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII; *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia*, nn. 48357/07 e altri tre, § 76, 24 giugno 2014)”; ragion per cui: “Il rispetto dello stato di diritto e la nozione di equo processo impongono che le motivazioni addotte per giustificare tali misure siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile (si vedano *Stran Greek Refineries*, , § 49; *Maggio e altri c. Italia*, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 45, 31 maggio 2011; *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e*

altri c. Italia, sopra citata, § 76). Le considerazioni economiche non possono, da sole, autorizzare il legislatore a sostituirsi ai giudici al fine di determinare le controversie (si vedano *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006; *Cabourdin c. Francia*, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006; *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia*, § 76)”;

m2) Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, 14 febbraio 2012, causa n. 17972/07 Arras e altri c. Italia (in *Rep. Foro it.*; in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 646, con nota di PACINI): “42. La Corte ha ripetutamente dichiarato che benché non sia impedito alla legislazione di regolamentare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti che derivano da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell’articolo 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l’interferenza dell’assemblea legislativa nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia (vedi, tra molti altri precedent [...]). Benché le disposizioni di legge in materia pensionistica possano cambiare e non ci si possa basare su una decisione giudiziaria a garanzia contro tali cambiamenti nel futuro (vedi Sukhobokov c. Russia, n. 75470/01, § 26, 13 aprile 2006), anche se tali cambiamenti sono a svantaggio di alcuni beneficiari di prestazioni previdenziali, lo Stato non può interferire nella procedura giudiziaria in modo arbitrario (vedi, mutatis mutandis, Bulgakova c. Russia, n. 69524/01, § 42, 18 gennaio 2007)”;

m3) Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, 7 giugno 2011, cause nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, Agrati e altri contro Italia (in *Foro it.* 2013, IV, 1, con nota di PALMIERI, nonché in *DL Riv. critica dir. lav.*, 2011, 273, con nota di: ZAMPERI): “58. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’articolo 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia (sentenze Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri, § 57). La Corte rammenta inoltre che l’esigenza della parità delle armi implica l’obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis,

m4) Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, 31 maggio 2011, causa n. 46286/09, Maggio e altri c. Italia (in *DL Riv. critica dir. lav.* 2011, 274, con nota di ZAMPIERI): “60. La Corte ha in precedenza riconosciuto che le leggi aventi effetto retroattivo e giudicate un’ingerenza legislativa, sono comunque compatibili con il requisito di legalità previsto dall’Articolo 1 del Protocollo n. 1 (cfr. Maurice c. France [GC], n. 11810/03, § 81, CEDU 2005 IX; Draon c. France [GC], n. 1513/03, § 73, 6 ottobre 2005, e Kuznetsova c. Russia, n. 67579/01, § 50, 7 giugno 2007). Non vede motivo per discostarsi da questo orientamento nel caso di specie. Inoltre conviene che la promulgazione della Legge 296/2006 perseguiva un interesse pubblico (quello di fornire un metodo di calcolo della pensione armonizzato, al fine di garantire un

sistema previdenziale sostenibile e bilanciato"); inoltre, va osservato che: "61. Nel valutare se l'ingerenza abbia imposto un onere individuale eccessivo a carico del primo ricorrente, la Corte tiene conto del particolare contesto in cui il problema è sorto nel caso in esame e, segnatamente, quello del regime della previdenza sociale. Questi regimi sono l'espressione della solidarietà della società nei confronti dei suoi membri più vulnerabili (cfr., mutatis mutandis, Goudswaard-Van der Lans c. Paesi Bassi (dec.), n. 75255/01, CEDU 2005-XI)";

n) sul tema, nella giurisprudenza amministrativa, si veda Cons. Stato, Ad. plen., 5 agosto 2022, n. 10 (in *Foro it.*, 2022, I, 784; nonché oggetto di News US n. 98 del 20 settembre 2022), la quale riassume i termini per l'applicazione corretta delle norme retroattive nel senso che: "Il principio del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche costituisce un limite alla scelta del legislatore ordinario di introdurre discipline che modificano rapporti giuridici in corso di svolgimento", per cui: "Visto nell'ottica dei rapporti amministrativi, esso tutela l'aspettativa della parte privata a poter conservare - per tutto il periodo di spettanza e nell'originaria entità - l'utilità legittimamente acquisita in forza di un atto della pubblica amministrazione; così inteso vale per ogni norma retroattiva [...]"; tuttavia: "La giurisprudenza costituzionale, ha [...] precisato che: "nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti [...]"; epperò una simile disposizione normativa va: "[...] sottoposta a scrutinio di ragionevolezza il quale sempre si risolve nella verifica del corretto bilanciamento tra le opposte esigenze: dell'una, sempre uguale, s'è detto ed è l'aspettativa del privato a conservare quel che ha acquisito, l'altra, mutevole, è ciò che giustifica l'intervento in senso peggiorativo del preesistente assetto di interessi deciso dal legislatore"; osserva ancora la Plenaria come un simile intervento peggiorativo debba essere giustificato da una: "causa normativa adeguata" (così in Corte cost. 2016, n. 203; 12 marzo 2015, n. 34; 2013, n. 92); a sua volta consistente ad un interesse pubblico sopravvenuto (o anche in una "inderogabile esigenza") di rilievo costituzionale (o che abbia riscontro in principio, diritto o bene di rilievo costituzionale)";

o) tuttavia, nel senso che le ragioni finanziarie o di bilancio non siano sufficienti per giustificare disposizioni normative di interpretazione autentica, con effetti retroattivi, anche nella prospettiva del diritto al processo equo (art. 6 CEDU), si vedano:

o1) Corte cost. 13 giugno 2022, n. 145 (in *Foro it.*, 2022, I, 2545; *Giur. cost.*, 2022, 1519): "10.1.- Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014 e n. 78 del 2012), l'efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», così come chiarito dalla Corte EDU in plurime occasioni"; inoltre: "I soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013). L'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le

attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria (ex plurimis, sentenze n. 12 del 2018 e n. 209 del 2010)";

- o2) Corte cost. 12 luglio 2019, n.174 (in *Foro it.*, 2019, I, 3000; in *Giur. cost.*, 2019, 2051): *"L'intento di vincolare la decisione di cause già pendenti, che coinvolgono un numero esiguo e agevolmente individuabile di parti, contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale che secondo l'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, possono giustificare l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, orientati piuttosto a finalità di ampio respiro. Quanto alla tutela dell'equilibrio del bilancio della Regione, appaiono del tutto generici i riferimenti dei lavori preparatori ai risparmi di spesa, che il legislatore friulano si ripromette di conseguire con l'introduzione della disciplina sottoposta a scrutinio", per cui: "Ristabilite le regole del giusto processo e della "parità delle armi", su tale aspetto controverso può riprendere corpo una dialettica interpretativa che l'intervento del legislatore, parte del giudizio, non deve — soprattutto in pendenza della lite — alterare a proprio vantaggio (sentt. nn. 1 del 2011, 127 del 2015, 149 del 2017, 24 del 2018, 108 del 2019)";*
- o3) Corte cost. 9 maggio 2019, n. 108 (in *Foro it.*, 2019, 3001; in *Foro amm.*, 2020, 1680): *"Pur essendo possibile l'assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, tra disposizioni di interpretazione autentica – retroattive, salva diversa volontà esplicitata dal legislatore stesso – e disposizioni innovative con efficacia retroattiva, non deve tuttavia trascurarsi che, in relazione a leggi che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disciplina censurata. In direzione opposta, la natura realmente interpretativa della disciplina in esame può non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale, laddove sia censurata l'irragionevolezza della sua retroattività. Tale natura è rilevante, in particolare, quando il principio costituzionale asseritamente leso dall'intervento legislativo sia quello dell'affidamento dei consociati nella certezza e nella stabilità di un'attribuzione disposta in via legislativa";*
- o4) Corte cost. 30 gennaio 2018 n. 12 (in *Giur. cost.*, 2018, 160, con nota di PUGIOTTO), secondo cui: *"ancorché non sia vietato al legislatore (salva la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost.) emanare norme retroattive - siano esse di interpretazione autentica oppure innovative con efficacia retroattiva - con riferimento alla funzione giurisdizionale, non può essere consentito di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, punto 7.6 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenze n. 85 del 2013 e n. 374 del 2000)"; inoltre: "Sempre a proposito del rapporto tra leggi retroattive ed esercizio della funzione giurisdizionale, questa Corte ha altresì osservato che il principio costituzionale della parità delle parti è violato «quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di ius singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco» (sentenza n. 191 del 2014, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenza n. 186 del 2013)"; infine: "Con riguardo al sindacato sulle leggi retroattive, questa Corte ha ripetutamente affermato la corrispondenza tra*

principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (ex plurimis, sentenza n. 191 del 2014)”;

- o5) Corte cost. 4 luglio 2013, n. 170 (in *Foro it.*, 2014, I, 1721 con nota di: CARMELLINO; *Giust. civ.*, 2013, I, 2290 con nota di FINOCCHIARO), secondo cui premesso che: «*il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell’ordinamento la tutela privilegiata di cui all’art. 25 Cost.*», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «*il legislatore [...] può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU [...]», tuttavia: “occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti [...] e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti [...], tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (ex multis sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010) [...], pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (ex plurimis, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000)”;*
- o6) la Corte EDU afferma che “*il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia”* (sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58);
- p) sulla nozione di rinvio (dinamico, statico, fisso ecc.), cfr.: I) Cass. pen., sez. V, 15 gennaio 2018, n. 1412, in *Foro it.*, 2019, II, 238, con nota di CALVIGIONI; II) sulla portata delle disposizioni di rinvio alla legge statale contenute in una legge regionale, Corte cost., 19 dicembre 2022, n. 252;
- q) sul pluralismo dell’informazione e sui contributi all’editoria v:
- q1) Cons. Stato, sez. VI, sentenze 9 settembre 2022, nn. 7881, 7880 e 7878, cit.;
- q2) News UM n.132 del 27 dicembre 2023 relativa a Cons. Stato, sez., VI, 1 dicembre 2023, n. 10416, specie lett. y);
- q3) Corte cost. 25 luglio 2019 n. 206, citata nell’ordinanza in rassegna, ivi nota §§ IV e V;
- r) sull’interpretazione della legge:
- r1) sul criterio letterale quale canone fondamentale di ermeneutica: tra le diverse, Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 2012, n. 1111, secondo cui “*la norma giuridica deve essere interpretata, innanzi tutto e principalmente, dal punto di vista letterale, non potendosi al testo «attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», pertanto, nell’ipotesi in cui*

l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, merce l'esame complessivo del testo, della mens legis, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma, così come inequivocabilmente espressa dal legislatore; soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, cosicché il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare";

- r2) sulla generale regola ermeneutica c.d. "di conservazione degli atti": Cass. civ., sez. un., 5 giugno 2014, n. 12644, secondo cui tale regola "espressamente codificata dall'articolo 1367 c.c., in materia contrattuale, ma da ritenersi operante, in quanto espressione di un sovraordinato principio generale insito nel sistema, anche e soprattutto in tema di interpretazione della legge, sulla scorta della quale, tra le diverse accezioni possibili di una disposizione (normativa, amministrativa o negoziale), deve propendersi per quella secondo cui la stessa potrebbe aver qualche effetto, anziché nessuno";
- r3) sull'interpretazione storico evolutiva: Cass. civ., 25 febbraio 2020, n. 5022, secondo cui essa determina che "una determinata fattispecie negoziale non può che essere valutata sulla base dell'ordinamento vigente, posto che l'attività ermeneutica non può dispiegarsi «ora per allora», ma all'attualità";
- r4) sulla finalità dell'interpretazione autentica: tra le tante, da ultimo, Corte cost., 10 marzo 2022, n. 61 (in *Foro it.*, 2022, I, 1508 con nota di ROMBOLI nonché oggetto della News US n. 38 del 29 aprile 2022, alla quale si rinvia, in particolare, con specifico approfondimento sul legittimo affidamento rispetto alla retroattività legislativa); 22 novembre 2000, n. 252 (in *Foro it.*, 2000, I, 3397) secondo cui "il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali irrisolti, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore»;
- r5) sulla nozione e presupposti della applicazione analogica: Cass. civ., sez. lav., 10 maggio 2003, n. 7170;
- r6) sulla nozione di interpretazione restrittiva: Cass. civ., sez. III, 20 luglio 1977, n. 3250, secondo cui "L'interpretazione restrittiva ricorre quando il giudice ritenga che le espressioni usate dal legislatore ne abbiano tradito il pensiero ovvero non lo abbiano esattamente rivelato - di modo che nella norma appaiano compresi casi che non vi dovrebbero rientrare secondo l'intenzione della legge - e, di conseguenza, escluda, per tali casi, l'applicazione della norma stessa al fine di attuare la reale volontà legislativa. Pertanto, non si è in presenza di una siffatta interpretazione quando il giudice non escluda dall'applicazione della norma un caso, che la formula letterale di questa contempra, bensì accerti che la fattispecie prospettata dalla parte non rientri nella disciplina legale risultante dal testo letterale della norma";

r7) sulla interpretazione sistematica: Cass. civ., sez. V, 12 novembre 2019, n. 29164, secondo cui *“il criterio di «interpretazione sistematica» [...] non può che essere recessivo rispetto al prioritario canone dell'interpretazione letterale, eventualmente integrato (secondo quanto sopra specificato) da quello dell'intenzione del legislatore”*.

