Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

11 settembre 2025 *

«Rinvio pregiudiziale – Reti e servizi di comunicazione elettronica – Direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/77/CE – Diritti d'uso di radiofrequenze per la diffusione terrestre con tecnica digitale per la radio e la televisione – Conversione di diritti d'uso – Assegnazione di diritti d'uso – Tutela giurisdizionale – Indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione»

Nelle cause riunite da C-764/23 a C-766/23,

aventi ad oggetto tre domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanze del 1º dicembre 2023, pervenute in cancelleria il 12 dicembre 2023, nei procedimenti

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

contro

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (C-764/23 e C-766/23),

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-765/23),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-765/23),

Ministero dello Sviluppo economico (C-765/23),

nei confronti di:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Persidera SpA (C-764/23 e C-765/23),

Mediaset SpA (C-764/23 e C-765/23),

Elettronica Industriale SpA,

* Lingua processuale: l'italiano.

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

Europa Way Srl (C-764/23 e C-766/23),

Prima TV SpA,

Associazione di Categoria Aeranti-Corallo (C-764/23),

3lettronica Industriale SpA (C-765/23 e C-766/23),

Espansione Srl (C-766/23),

Cairo Network Srl (C-765/23 e C-766/23),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da C. Lycourgos (relatore), presidente di sezione, S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei e N. Fenger, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Cairo Network Srl, da L.R. Perfetti, avvocato;

– per l'Europa Way Srl, da F. Ferraro e A. Terranova, avvocati;

– per la Persidera SpA, da E. Apa, V. La Rosa, M. Montinari e I. Picciano, avvocati;

– per la Radiotelevisione italiana SpA (RAI), da G. de Vergottini, E. Lenzi e M. Petitto, avvocati;

– per la Mediaset SpA e l'Elettronica Industriale SpA, da C.E. Cazzato, D. Lipani, G.M. Roberti, G. Rossi e M. Serpone, avvocati;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino e G. Galluzzo, avvocati dello Stato;

– per il governo croato, da G. Vidović Mesarek, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, da G. Conte e O. Gariazzo, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 marzo 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 6 e dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), degli articoli 3, 5, 7 e 14 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU 2002, L 108, pag. 21), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37) (in prosieguo: la «direttiva "autorizzazioni"»), dell'articolo 3, paragrafi 3 e 3 *bis*, dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, nonché degli articoli 8 e 9 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2009/140 (in prosieguo: la «direttiva "quadro"»), degli articoli 2 e 4 della direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (GU 2002, L 249, pag. 21; in prosieguo: la «direttiva "concorrenza"»), dei considerando 11 e 20 della decisione (UE) 2017/899 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz nell'Unione (GU 2017, L 138, pag. 131), degli articoli 5, 6, 8, 9, 31 e 45 della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2018, L 321, pag. 36), nonché dei principi di equità, non discriminazione, trasparenza, tutela della concorrenza, tutela del legittimo affidamento, proporzionalità e adeguatezza.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie tra la Cairo Network Srl (C-764/23), l'Europa Way Srl (C-765/23) e la Persidera SpA (C-766/23), da un lato, e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Italia) (C-764/23 e C-766/23), l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Italia) (in prosieguo: l'«AGCOM»), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia) (C-765/23), il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia) (C-765/23) e il Ministero dello Sviluppo economico (Italia) (C-765/23), dall'altro, in merito a talune procedure, condotte nell'ambito del «refarming» della banda di frequenza 694-790 MHz (in prosieguo: la «banda di frequenza dei 700 MHz»), di conversione di diritti d'uso esistenti di multiplex di tecnologia DVB-T in diritti d'uso delle capacità trasmissive in multiplex di tecnologia DVB-T 2 e di assegnazione di quest'ultimo tipo di diritti d'uso.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva «autorizzazioni»

3 L'articolo 3 della direttiva «autorizzazioni» stabilisce le norme relative alle autorizzazioni generali per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.

4 L'articolo 5, paragrafi 2 e 6, della citata direttiva così dispone:

«2. Qualora sia necessario concedere diritti individuali d'uso delle frequenze radio e dei numeri, gli Stati membri attribuiscono tali diritti, a richiesta, ad ogni impresa per la fornitura di reti o

servizi in forza di un'autorizzazione generale di cui all'articolo 3, nel rispetto degli articoli 6, 7 e dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera c), della presente direttiva e di ogni altra disposizione che garantisca l'uso efficiente di tali risorse a norma della [direttiva "quadro"].

Fatti salvi criteri specifici definiti preventivamente dagli Stati membri per concedere i diritti d'uso delle frequenze radio ai fornitori di servizi di contenuto radiofonico o televisivo per il conseguimento di obiettivi d'interesse generale conformemente alla normativa comunitaria, i diritti d'uso delle frequenze radio e dei numeri sono concessi mediante procedure aperte, obiettive, trasparenti, non discriminatorie e proporzionate e, nel caso delle frequenze radio, conformemente all'articolo 9 della [direttiva "quadro"]. Una deroga ai requisiti per le procedure aperte può essere applicata quando la concessione di diritti individuali d'uso delle frequenze radio ai fornitori di servizi di contenuto radiofonico o televisivo è necessaria per conseguire un obiettivo di interesse generale quale definito dagli Stati membri conformemente alla normativa comunitaria.

(...)

6. Le autorità nazionali competenti assicurano che le frequenze radio siano utilizzate in modo efficiente ed efficace conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, e all'articolo 9, paragrafo 2, della [direttiva "quadro"]. Esse assicurano che eventuali trasferimenti o accumuli dei diritti d'uso delle frequenze radio non provochino distorsioni della concorrenza. A tal fine, gli Stati membri possono adottare misure appropriate, come ad esempio l'obbligo di vendita o di locazione dei diritti d'uso delle frequenze radio».

5 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva «autorizzazioni»:

«Qualora sia necessario concedere i diritti d'uso delle frequenze radio solo in numero limitato, gli Stati membri ne effettuano l'assegnazione in base a criteri di selezione obiettivi, trasparenti, proporzionati e non discriminatori. Tali criteri di selezione devono tenere adeguatamente conto del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 8 della [direttiva "quadro"] e delle prescrizioni di cui all'articolo 9 della stessa direttiva».

6 L'articolo 14 della direttiva «autorizzazioni», intitolato «Modifica dei diritti e degli obblighi», così dispone:

«1. Gli Stati membri fanno sì che i diritti, le condizioni, e le procedure relativi alle autorizzazioni generali e ai diritti d'uso o di installare strutture possano essere modificati solo in casi obiettivamente giustificati e in misura proporzionata, tenendo conto, se del caso, delle condizioni specifiche applicabili ai diritti trasferibili d'uso delle frequenze radio. (...)

2. Gli Stati membri non limitano, né revocano i diritti d'uso delle radiofrequenze o i diritti di installare strutture prima della scadenza del periodo per il quale sono stati concessi, salvo in casi motivati ed eventualmente a norma dell'allegato e delle pertinenti disposizioni nazionali relative alla compensazione per la revoca dei diritti».

Direttiva «quadro»

7 Il considerando 11 della direttiva «quadro» è così formulato:

«In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni. Il requisito dell'indipendenza lascia impregiudicata l'autonomia istituzionale e gli obblighi costituzionali degli Stati membri, come pure il principio della neutralità rispetto alla normativa sul regime di proprietà esistente negli Stati membri sancito nell'articolo [345 TFUE] (...)».

8 L'articolo 2, lettera g), della stessa direttiva definisce l'«autorità nazionale di regolamentazione» (in prosieguo: l'«ANR») come «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva e dalle direttive particolari». Dal citato articolo 2, lettera l), risulta che la direttiva «autorizzazioni» figura tra le «direttive particolari».

9 Il considerando 13 della direttiva 2009/140, la quale ha modificato la direttiva «quadro», enuncia quanto segue:

«È opportuno rafforzare l'indipendenza delle [ANR] per garantire un'applicazione più efficace del quadro normativo, rafforzare la loro autorità e assicurare una maggiore prevedibilità delle loro decisioni. A tal fine è opportuno prevedere, nella legislazione nazionale, una disposizione esplicita che garantisca che un'[ANR] responsabile della regolamentazione *ex ante* del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese è al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che potrebbe compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere. Ai sensi del quadro normativo, tale influenza esterna impedisce a un organo legislativo nazionale di deliberare in quanto [ANR]. (...)».

10 L'articolo 3, paragrafi da 1 a 3 *bis*, della direttiva «quadro» così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le singole funzioni attribuite alle [ANR] dalla presente direttiva e dalle direttive particolari vengano esercitate da un organismo competente.

2. Gli Stati membri garantiscono l'indipendenza delle [ANR] provvedendo affinché esse siano giuridicamente distinte e funzionalmente autonome da tutti gli organismi che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica. Gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive [ANR] esercitino i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo. Gli Stati membri assicurano che le [ANR] dispongano di risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i compiti a loro assegnati.

3 *bis*. Fatto salvo il disposto dei paragrafi 4 e 5, le [ANR] responsabili della regolamentazione *ex ante* del mercato o della risoluzione delle controversie tra imprese (...) operano in indipendenza e non sollecitano né accettano istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati ai sensi della normativa nazionale che recepisce quella comunitaria. Ciò non osta alla

supervisione a norma del diritto costituzionale nazionale. Solo gli organi di ricorso istituiti a norma dell'articolo 4 hanno la facoltà di sospendere o confutare le decisioni prese dalle [ANR].

(...)».

11 L'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva così recita:

«Gli Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di un'[ANR], di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte. Tale organo, che può essere un tribunale, è in possesso di competenze adeguate tali da consentirgli di assolvere le sue funzioni in maniera efficace. Gli Stati membri garantiscono che il merito del caso sia tenuto in debita considerazione e che vi sia un efficace meccanismo di ricorso.

In attesa dell'esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell'[ANR], a meno che non siano concesse misure provvisorie conformemente al diritto nazionale».

12 L'articolo 8, paragrafi da 1 a 4, della direttiva di cui trattasi dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, nello svolgere le funzioni di regolamentazione indicate nella presente direttiva e nelle direttive particolari, le [ANR] adottino tutte le ragionevoli misure intese a conseguire gli obiettivi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4. Le misure sono proporzionate a tali obiettivi.

(...)

2. Le [ANR] promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati (...)

3. Le [ANR] contribuiscono allo sviluppo del mercato interno (...)

4. Le [ANR] promuovono gli interessi dei cittadini dell'Unione europea (…)».

13 L'articolo 9, paragrafo 1, della medesima direttiva così recita:

«Tenendo debito conto del fatto che le radiofrequenze sono un bene pubblico dotato di un importante valore sociale, culturale ed economico, gli Stati membri provvedono alla gestione efficiente delle radiofrequenze per i servizi di comunicazione elettronica nel loro territorio ai sensi degli articoli 8 e 8 *bis*. Essi garantiscono che l'attribuzione degli spettri ai fini dei servizi di comunicazione elettronica e la concessione di autorizzazioni generali o di diritti d'uso individuali in materia da parte delle autorità nazionali competenti siano fondate su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

Nell'applicare il presente articolo gli Stati membri rispettano gli accordi internazionali pertinenti, fra cui i regolamenti radio dell'UIT [Unione internazionale per le telecomunicazioni], e possono tener conto di considerazioni di interesse pubblico».

Direttiva «concorrenza»

14 L'articolo 2 della direttiva «concorrenza» stabilisce norme relative ai diritti esclusivi e speciali relativi alle reti e ai servizi di comunicazione elettronica.

15 L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato «Diritti relativi all'uso di frequenze», è così formulato:

«Lasciando impregiudicati i criteri e le procedure specifici adottati dagli Stati membri per concedere l'uso di frequenze radio a fornitori di servizi relativi al contenuto delle trasmissioni radiofoniche e televisive al fine di perseguire obiettivi di interesse generale conformemente al diritto comunitario:

1) gli Stati membri si astengono dal concedere diritti esclusivi o speciali di uso di frequenze radio per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica;

2) l'attribuzione delle frequenze radio per i servizi di comunicazione elettronica si fonda su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati».

Decisione 2017/899

16 I considerando 8, 9, 11, 15 e 20 della decisione 2017/899 sono così formulati:

«(8) Per la regione 1, che comprende l'Unione [europea], i regolamenti radio dell'[UIT], adottati dalla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni del 2015, prevedono l'assegnazione della banda di frequenza dei 700 MHz ai servizi di trasmissione e ai servizi mobili (ad eccezione del servizio aeronautico) su base coprimaria. La banda di frequenza 470-694 MHz (...) rimane unicamente assegnata ai servizi di trasmissione, su base primaria, e alle apparecchiature [per programmi ed eventi speciali (PMSE)] audio senza fili, su base secondaria.

(9) A causa del rapido aumento del traffico a banda larga senza fili e della crescente importanza dell'economia digitale sul piano economico, industriale e sociale, è necessario potenziare la capacità delle reti senza fili. Lo spettro nella banda di frequenza dei 700 MHz fornisce allo stesso tempo capacità aggiuntiva e copertura universale, in particolare nelle zone rurali, montane e insulari nonché in altre zone isolate che pongono difficoltà dal punto di vista economico, predeterminate in conformità delle zone di priorità nazionale, anche lungo i principali assi di trasporto terrestri, e per l'uso in ambienti interni e per le comunicazioni tra macchine ad ampio raggio. In tale contesto, misure coerenti e coordinate a favore di una copertura senza fili terrestre di alta qualità in tutta l'Unione, ispirate alle migliori prassi nazionali relative agli obblighi in materia di licenze degli operatori, dovrebbero mirare a conseguire l'obiettivo (…) di garantire a tutti i cittadini, nell'intero territorio dell'Unione, l'accesso, sia negli ambienti interni che esterni, alla banda larga della maggiore velocità possibile pari ad almeno 30 [megabit al secondo (Mbit)] entro il 2020, nonché a concretizzare una visione ambiziosa di una società dei gigabit nell'Unione. Tali misure consentiranno di promuovere servizi digitali innovativi e di offrire vantaggi socioeconomici a lungo termine.

(...)

(11) (...) I settori [della televisione terrestre digitale (DTT)] e PMSE necessitano pertanto di prevedibilità della normativa a lungo termine per quanto riguarda la disponibilità di spettro sufficiente, in modo da poter garantire la fornitura e lo sviluppo sostenibili dei loro servizi, in particolare dei servizi televisivi non a pagamento, assicurando nel contempo un contesto adeguato per gli investimenti, in modo da conseguire gli obiettivi della politica audiovisiva dell'Unione e nazionale, quali la coesione sociale, il pluralismo dei media e la diversità culturale. (...)

(...)

(15) Gli Stati membri dovrebbero poter ritardare, sulla base di motivi debitamente giustificati, l'autorizzazione all'uso della banda di frequenza dei 700 MHz per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili oltre il termine comune dell'Unione fissato al 2020, per un periodo massimo di due anni. I motivi di tale ritardo dovrebbero limitarsi ai problemi di coordinamento transfrontaliero irrisolti che causano interferenze dannose, alla necessità e alla complessità di assicurare la migrazione tecnica di un'ampia fetta di popolazione verso standard di trasmissione avanzati, ai costi finanziari della transizione superiori ai ricavi previsti generati dalle procedure di aggiudicazione e alla forza maggiore. Gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per ridurre al minimo le conseguenti interferenze dannose negli Stati membri interessati. (...)

(...)

(20) Gli Stati membri dovrebbero adottare tabelle di marcia nazionali coerenti per agevolare l'uso della banda di frequenza dei 700 MHz per i servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili terrestri, garantendo allo stesso tempo la continuità dei servizi di trasmissione televisiva che liberano la banda. Una volta stabilite tali tabelle di marcia nazionali, gli Stati membri dovrebbero renderle disponibili in modo trasparente nell'Unione. Le tabelle di marcia nazionale dovrebbero riguardare le attività e i tempi previsti per la riprogrammazione delle frequenze, l'evoluzione tecnica della rete e delle apparecchiature degli utenti finali, la coesistenza di apparecchiature radio e non radio, i regimi di autorizzazione esistenti e quelli nuovi, i meccanismi atti a evitare interferenze dannose nei confronti degli utenti dello spettro in bande adiacenti e informazioni sulla possibilità di compensare gli eventuali costi di migrazione, qualora sorgano, al fine di evitare, tra l'altro, costi a carico degli utenti finali o degli emittenti. Se gli Stati membri intendono mantenere la DTT, nelle loro tabelle di marcia nazionali dovrebbero considerare l'opzione di facilitare l'aggiornamento delle apparecchiature di trasmissione e il loro passaggio a tecnologie che utilizzano lo spettro in modo più efficiente, quali formati video (ad esempio HEVC) o tecnologie di trasmissione del segnale (ad esempio DVB-T2) avanzati».

17 A norma dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione:

«Entro il 30 giugno 2020 gli Stati membri autorizzano l'uso della [banda di frequenza dei 700 MHz] per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili (...).

Tuttavia, gli Stati membri possono ritardare l'autorizzazione all'uso della banda di frequenza dei 700 MHz per un periodo massimo di due anni, sulla base di uno o più dei motivi debitamente giustificati di cui all'allegato della presente decisione. (...) Se necessario al fine di autorizzare detto

uso, gli Stati membri completano la procedura di autorizzazione o modificano i pertinenti diritti d'uso dello spettro esistenti conformemente alla direttiva ["autorizzazioni"]».

Direttiva 2018/1972

18 L'articolo 124, paragrafo 1, della direttiva 2018/1972 è del seguente tenore:

«Entro il 21 dicembre 2020 gli Stati membri adottano e pubblicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione [europea] il testo di tali disposizioni.

Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal 21 dicembre 2020.

(...)».

Diritto italiano

19 L'articolo 1, comma 1031, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (GURI n. 302 del 29 dicembre 2017), come modificata dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (GURI n. 302 del 31 dicembre 2018) (in prosieguo: la «legge n. 205/2017»), così dispone:

«In linea con gli obiettivi della politica audiovisiva europea e nazionale di coesione sociale, pluralismo dei mezzi di comunicazione e diversità culturale e con la finalità della più efficiente gestione dello spettro consentita dall'impiego delle tecnologie più avanzate, tutte le frequenze assegnate in ambito nazionale e locale per il servizio [DTT] ed attribuite in banda III VHF e 470-694 MHz sono rilasciate secondo il calendario di cui al comma 1032. Per le medesime finalità di cui al primo periodo, i diritti d'uso delle frequenze di cui sono titolari alla data di entrata in vigore della presente legge gli operatori di rete nazionali sono convertiti in diritti d'uso di capacità trasmissiva in multiplex nazionali di nuova realizzazione in tecnologia DVB-T2, secondo i criteri definiti dall'[AGCOM] entro il 31 marzo 2019 ai fini dell'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze. L'[AGCOM] entro il 31 marzo 2019 stabilisce i criteri per l'assegnazione in ambito nazionale dei diritti d'uso delle frequenze [in banda 470-694 MHz UHF] pianificate ai sensi del comma 1030 per il servizio [DTT] agli operatori di rete nazionali, tenendo conto della necessità di assicurare il contenimento degli eventuali costi di trasformazione e di realizzazione delle reti, la riduzione dei tempi del periodo transitorio di cui al comma 1032 e la minimizzazione dei costi ed impatti sugli utenti finali. Entro il 30 giugno 2019, il Ministero dello sviluppo economico provvede al rilascio dei diritti d'uso delle frequenze di cui al terzo periodo ad operatori di rete nazionali sulla base dei criteri definiti dall'[AGCOM] di cui al medesimo periodo. (...)».

20 L'articolo 1, comma 1031 *bis*, della legge n. 205/2017 prevede quanto segue:

«L'assegnazione dell'ulteriore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale e delle frequenze terrestri, aggiuntive rispetto a quelle destinate alla conversione dei diritti d'uso di cui al comma 1031 e pianificate dall'[AGCOM] nel [piano nazionale di assegnazione delle frequenze], da destinare al servizio [DTT] per gli operatori di rete nazionali e la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale, avviene mediante procedura onerosa senza rilanci

competitivi, indetta entro il 30 novembre 2019 dal Ministero dello sviluppo economico, in attuazione delle procedure stabilite entro il 30 settembre 2019 dall'[AGCOM] (...), sulla base dei seguenti principi e criteri:

a) assegnare la capacità trasmissiva e le frequenze sulla base di lotti con dimensione pari alla metà di un multiplex;

b) determinare un valore minimo delle offerte sulla base dei valori di mercato individuati dall'[AGCOM];

c) considerare il valore delle offerte economiche presentate;

d) garantire la continuità del servizio, la celerità della transizione tecnologica nonché la qualità delle infrastrutture tecnologiche messe a disposizione dagli operatori di rete nazionali operanti nel settore, ivi inclusa la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale;

e) valorizzare le esperienze maturate dagli operatori di rete nazionali nel settore, con particolare riferimento alla realizzazione di reti di radiodiffusione digitale;

f) valorizzare la capacità strutturale di assicurare l'efficienza spettrale, le professionalità e le competenze maturate nel settore, l'innovazione tecnologica e l'ottimale, effettivo e tempestivo sfruttamento della capacità trasmissiva e delle frequenze aggiuntive;

g) assicurare la miglior valorizzazione dello spettro, tenendo conto dell'attuale diffusione di contenuti di buona qualità in [DTT] alla più vasta maggioranza della popolazione italiana. (...)».

21 A norma dell'articolo 1, comma 1037, della legge n. 205/2017:

«I giudizi riguardanti l'assegnazione di diritti d'uso delle frequenze, la gara e le altre procedure di cui ai commi da 1026 a 1036, con particolare riferimento alle procedure di rilascio delle frequenze per il servizio [DTT], rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (...). In ragione del preminente interesse nazionale alla sollecita liberazione e assegnazione delle frequenze, l'annullamento di atti e provvedimenti adottati nell'ambito delle procedure di cui ai commi da 1026 a 1036 non comporta la reintegrazione o esecuzione in forma specifica e l'eventuale risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente. La tutela cautelare è limitata al pagamento di una provvisionale».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

22 La Cairo Network e l'Europa Way sono operatori di rete di DTT che erano titolari, ciascuna, di diritti d'uso di un multiplex di tecnologia DVB-T. La Persidera è un operatore di rete di DTT che era titolare di diritti d'uso di cinque multiplex di tecnologia DVB-T.

23 Il legislatore italiano ha ritenuto che il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz richiedesse la liberazione di un certo numero di frequenze per consentire lo sviluppo della telefonia di quinta generazione (in prosieguo: la «5G»). Di conseguenza, detto legislatore ha conferito all'AGCOM il potere di adottare delibere volte, da un lato, a convertire i diritti d'uso esistenti dei multiplex di tecnologia DVB-T in diritti d'uso delle capacità trasmissive in multiplex

di tecnologia DVB-T2 e, dall'altro, ad assegnare, mediante procedura onerosa, diritti d'uso dell'ulteriore capacità trasmissiva liberata grazie alla transizione tra le tecnologie DVB-T e DVB-T2.

24 A tal fine l'AGCOM ha adottato una serie di delibere.

25 In particolare, con delibera 39/19/CONS essa ha definito un nuovo piano nazionale di assegnazione delle frequenze destinate alla DTT. La delibera di cui trattasi ha previsto, in particolare, un numero totale di 12 multiplex nazionali di tecnologia DVB-T2 e parametri di configurazione in base ai quali è stato introdotto il principio della sostituzione dei 20 multiplex nazionali di tecnologia DVB-T con 10 multiplex nazionali di tecnologia DVB-T2.

26 Con delibera 129/19/CONS l'AGCOM ha definito i criteri relativi alla conversione dei diritti d'uso dei multiplex di tecnologia DVB-T in diritti d'uso delle capacità trasmissive in multiplex di tecnologia DVB-T2 e all'assegnazione, a livello nazionale, dei diritti d'uso dell'ulteriore capacità trasmissiva.

27 Con delibera 562/20/CONS l'AGCOM ha definito le modalità della procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso di tale ulteriore capacità trasmissiva. Con delibera 564/20/CONS essa ha avviato detta procedura.

28 In applicazione dei criteri di conversione definiti dall'AGCOM, alla Persidera sono stati assegnati diritti d'uso di capacità trasmissive in 2,5 multiplex di tecnologia DVB-T2, mentre la Cairo Network e l'Europa Way hanno beneficiato, ciascuna, di diritti d'uso di capacità trasmissive in 0,5 multiplex di tal genere. Al termine della procedura di assegnazione onerosa, la Cairo Network e la Persidera hanno acquisito, ciascuna, ulteriori diritti d'uso di capacità trasmissive in 0,5 multiplex di tecnologia DVB-T2.

29 La Cairo Network, l'Europa Way e la Persidera hanno proposto ricorsi di annullamento avverso vari atti adottati nell'ambito della procedura di «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, tra i quali figurano le delibere dell'AGCOM 39/19/CONS e 129/19 CONS.

30 Tali ricorsi sono stati respinti con sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia).

31 La Cairo Network, l'Europa Way e la Persidera hanno interposto appello avverso tali sentenze dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio. A sostegno dei loro atti d'appello le citate società hanno sostenuto, in particolare, che il legislatore italiano non aveva rispettato l'indipendenza dell'AGCOM, che i diritti d'uso di multiplex di tecnologia DVB-T erano stati violati e che la procedura di «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz era stata svolta in modo irregolare, non essendo stato preso in considerazione il fatto che taluni operatori, in precedenza, avrebbero acquisito illegalmente una posizione favorevole sul mercato della DTT.

32 Il Consiglio di Stato, ritenendo di trovarsi confrontato a varie difficoltà di interpretazione del diritto dell'Unione, si interroga, in primo luogo, nelle cause C-764/23 e C-765/23, in merito all'effettività della tutela giurisdizionale di cui possono beneficiare la Cairo Network e l'Europa Way. Esso dubita, infatti, che l'esclusione di qualsiasi possibilità di reintegrazione o esecuzione in forma specifica consenta di garantire una tutela sufficiente ai titolari di diritti d'uso di frequenze di tecnologia DVB-T e di salvaguardare l'interesse generale.

33 In secondo luogo, tale giudice si chiede se il legislatore italiano abbia eccessivamente compresso il margine di discrezionalità dell'AGCOM, pregiudicando in tal modo la sua indipendenza. Esso rileva, in proposito, che le delibere adottate dall'AGCOM nell'ambito del processo di «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz sono state significativamente influenzate dalle disposizioni della legislazione italiana. Pertanto, il coefficiente di conversione dei diritti d'uso delle radiofrequenze sarebbe stato determinato dall'AGCOM, in particolare, allo scopo di consentire lo svolgimento di una procedura onerosa disposta dal legislatore stesso. Inoltre, quest'ultimo avrebbe assoggettato tale procedura a criteri e a principi da esso stesso definiti, in particolare autorizzando la partecipazione a detta procedura degli operatori storici dominanti nel mercato di cui trattasi.

34 In terzo luogo, il Consiglio di Stato ritiene che il carattere parziale della conversione dei precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze, risultante dall'applicazione di tale coefficiente di conversione stabilito dall'AGCOM, abbia sfavorito gli operatori titolari di un diritto d'uso di un solo multiplex di tecnologia DVB-T, obbligandoli a ricorrere alla procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso o a stipulare tra loro accordi per poter ottenere capacità trasmissive equivalenti a quelle di cui disponevano prima della conversione dei loro precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze.

35 In quarto luogo, tale giudice si chiede se le autorità italiane abbiano sufficientemente preso in considerazione, alla luce del diritto dell'Unione, la rispettiva situazione di ciascuno degli operatori in questione, con riferimento all'evoluzione storica del settore audiovisivo italiano.

36 L'organizzazione di tale settore sarebbe stata infatti caratterizzata da diverse irregolarità, sulle quali la Corte si sarebbe pronunciata nelle sentenze del 31 gennaio 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), e del 26 luglio 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). Alla luce delle diverse misure già adottate per porre rimedio a dette irregolarità, l'AGCOM ha ritenuto che l'adozione di misure di tipo strutturale nell'ambito del processo di «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz sarebbe inadeguata e produrrebbe effetti che andrebbero oltre il riequilibrio del mercato reso necessario per rimediare alle irregolarità citate. Essa ha quindi ritenuto sufficiente prevedere regole asimmetriche destinate a favorire il pluralismo e la concorrenza nell'ambito della procedura di assegnazione onerosa di diritti d'uso delle radiofrequenze. Orbene, il giudice del rinvio dubita della compatibilità con il diritto dell'Unione di tale scelta dell'AGCOM.

37 In quinto e ultimo luogo, nella causa C-764/23 detto giudice individua taluni elementi che ritiene atti a dimostrare la sussistenza, in capo alla Cairo Network, di un legittimo affidamento meritevole di tutela. Esso sottolinea in tal senso che detta società ha acquisito i suoi precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze nell'ambito di una procedura onerosa, il cui bando precisava che esso riguardava l'assegnazione di diritti d'uso delle radiofrequenze per i sistemi DVB, ossia lo standard DVB-T, ma anche i suoi sviluppi tecnologici successivi, che l'aggiudicatario avrebbe ottenuto una frequenza di analoga copertura e di analoga durata al momento della liberazione delle frequenze ai fini della loro assegnazione ad operatori di telecomunicazioni e che la frequenza sarebbe stata assegnata per una durata di 20 anni.

38 Ciò premesso, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, nella causa C-764/23, le seguenti questioni pregiudiziali:

«(1) [s]e il diritto dell'Unione e, in particolare, gli articoli 6 e 19, paragrafo 1, seconda parte, del T.U.E., interpretati alla luce dell'articolo 47 della [Carta], l'articolo 4, paragrafo 1, comma 1, della [direttiva "quadro"], e l'articolo 31 della Direttiva (...) 2018/1972, deve essere interpretato nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella rilevante nell'ordinamento italiano (articolo 1, comma 1037, della Legge n. 205/2017) che, in una situazione di rilevanza comunitaria, limita gli effetti dell'azione di annullamento, impedendo la reintegrazione o esecuzione in forma specifica, e circoscrive la tutela cautelare al pagamento di una provvisionale, compromettendo la tutela giurisdizionale effettiva.

2) Se il diritto dell'Unione e, in particolare, gli articoli 3, paragrafi 3 e 3-*bis*, e 8 e 9 della direttiva ["quadro"] (...), nonché gli articoli 5, 6, 8, 9 e 45, della Direttiva (...) 2018/1972, deve essere interpretato nel senso che osta ad un sistema del tipo di quello introdotto nella Repubblica Italiana dall'articolo 1, comma 1031-*bis* [della legge n. 205/2017], che priva o, comunque, limita in modo significativo l'autorità amministrativa indipendente delle sue funzioni di regolamentazione, stabilendo l'assegnazione di ulteriore capacità trasmissiva mediante procedura onerosa con aggiudicazione all'offerta economica più elevata e con la partecipazione degli *incumbent*.

3) Se il diritto dell'Unione, e, in particolare, gli articoli 8 e 9 della [direttiva "quadro"], gli articoli 3, 5, 7, e 14 della [direttiva "autorizzazioni"], gli articoli 2 e 4 della direttiva ["concorrenza"], i *consideranda* n. 11 e n. 20 della decisione (…) 2017/899 e i principi di equità, non discriminazione, tutela della concorrenza e del legittimo affidamento, deve essere interpretato nel senso che osta ad un sistema come quello introdotto dalla normativa nazionale rilevante (articolo 1, commi 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter*, 1032, della Legge n. 205/2017), nonché dalle delibere dell'A.G.Com n. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/20/CONS e dai relativi provvedimenti di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per il servizio televisivo digitale, che ai fini della conversione "dei diritti d'uso delle frequenze" in "diritti d'uso della capacità trasmissiva" non disponga una conversione per equivalente ma riservi parte della capacità ad una procedura oneros[a], imponendo all'operatore ulteriori costi per assicurarsi la conservazione delle prerogative legittimamente acquisite nel corso del tempo.

4) Se il diritto dell'Unione e, in particolare, gli articoli 8 e 9 della [direttiva "quadro"], gli articoli 3, 5, 7, 14 della [direttiva "autorizzazioni"], gli articoli 2 e 4 della [direttiva "concorrenza"], i *consideranda* n. 11 e 20 della decisione (…) 2017/899, i principi di equità, non discriminazione, tutela della concorrenza e del legittimo affidamento, nonché i principi di proporzionalità ed adeguatezza, osta [a un sistema] come quello introdotto dalla normativa nazionale rilevante (articolo 1, commi 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter*, 1032, della Legge n. 205/2017), nonché dalle delibere dell'A.G.Com n. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/20/CONS, e dai relativi provvedimenti di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per il servizio televisivo digitale, che non adotta misure di carattere strutturale per ristorare la situazione di disparità in precedenza determinatasi anche in considerazione delle irregolarità in precedenza accertate dalla giurisprudenza interna e sovranazionale, e non differenzia la posizione dell'operatore che ha acquisito una frequenza all'esito di procedura

onerosa competitiva con previsione del diritto di conservazione della stessa o se invece siano adeguate e proporzionate le misure non strutturali adottate da Agcom a carico delle imprese in posizione di *incumbent* originariamente titolari delle c.d. reti eccedenti.

5) Se il diritto dell'Unione e, in particolare, gli articoli 8 e 9 della [direttiva "quadro"], gli articoli 3, 5, 7, 14 della [direttiva "autorizzazioni"], gli articoli 2 e 4 della direttiva ["concorrenza"], i *consideranda* n. 11 e 20 della decisione (…) 2017/899, i principi di equità, non discriminazione, tutela della concorrenza e del legittimo affidamento, nonché i principi di proporzionalità ed adeguatezza, osta [a un sistema] come quello introdotto dalla normativa nazionale rilevante (articolo 1, commi 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter*, 1032, della Legge n. 205/2017), nonché dalle delibere dell'A.G.Com n. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/20/CONS, e dai relativi provvedimenti di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per il servizio televisivo digitale, che non tiene conto del legittimo affidamento maturato da un operatore che ha acquisito il diritto d'uso della frequenza all'esito di procedura competitiva onerosa nella quale era stato espressamente previsto il diritto a una frequenza di analoga copertura e per una durata equivalente del diritto d'uso».

39 In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, nella causa C-765/23, quattro questioni pregiudiziali analoghe alle questioni dalla prima alla quarta sollevate nella causa C-764/23.

40 Nelle medesime circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, nella causa C-766/23, due questioni pregiudiziali analoghe alla seconda e alla terza questione sollevate nella causa C-764/23, nonché la terza questione pregiudiziale seguente:

«[s]e il diritto dell'Unione e, in particolare, gli articoli 8 e 9 della [direttiva "quadro"], gli articoli 3, 5, 7, 14 della [direttiva "autorizzazioni"], gli articoli 2 e 4 della [direttiva "concorrenza"], i *consideranda* n. 11 e n. 20 della decisione (…) 2017/899, i principi di equità, non discriminazione, tutela della concorrenza e del legittimo affidamento, nonché i principi di proporzionalità ed adeguatezza, debba essere interpretato nel senso che osta ad un sistema del tipo di quello introdotto nella Repubblica Italiana dall'articolo 1, commi 1101-1108 [della legge n. 145/18], dall'articolo 1, commi 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031 *quater*, 1032, 1033, 1034 e 1037 [della legge n. 205/2017], dalle Delibere AGCOM 39/19/CONS (...), 128/19/CONS e 129/19/CONS e dai relativi provvedimenti di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per il servizio televisivo digitale, che non adotta misure di carattere strutturale [e -] pur in presenza di misure compensative e/o di riequilibrio non strutturali - per ristorare la situazione di disparità in precedenza determinatasi preveda una procedura onerosa che impone all'operatore ulteriori costi ed oneri e se tale diritto [dell'Unione], alla luce in particolare dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, nonché dei principi affermati dalla sentenza [del 26 luglio 2017,] Persidera [C-112/16; EU:C:2017:597], osta ad un sistema come quello indicato, anche in ragione della complessiva evoluzione del sistema e delle "anomalie" e "criticità" e "irregolarità" dello stesso, riscontrate dalla giurisprudenza interna e sovranazionale indicate nella parte motiva della presente ordinanza o se invece le misure non strutturali adottate dall'[AGCOM] per il riequilibrio del sistema siano sufficienti».

41 Con decisione del presidente della Corte del 27 febbraio 2024, le cause da C-764/23 a C-766/23 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla competenza della Corte

42 La Radiotelevisione italiana SpA (RAI) afferma che la Corte non è competente a rispondere alle questioni prima e quarta nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché alla terza questione nella causa C-766/23, dal momento che, con tali questioni, il giudice del rinvio invita la Corte a pronunciarsi sulla compatibilità della normativa italiana di cui ai procedimenti principali con il diritto dell'Unione e sulla legittimità di atti adottati dall'AGCOM.

43 A tal riguardo si deve ricordare che il sistema di cooperazione istituito dall'articolo 267 TFUE è fondato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte. Nell'ambito di un procedimento instaurato in forza di tale articolo, l'interpretazione delle disposizioni nazionali incombe ai giudici degli Stati membri e non alla Corte, e non spetta a quest'ultima pronunciarsi sulla compatibilità di norme di diritto interno con le disposizioni del diritto dell'Unione. Per contro, la Corte è competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi attinenti al diritto dell'Unione che consentano a detto giudice di valutare la compatibilità di norme di diritto interno con la normativa dell'Unione (v. sentenze del 21 marzo 1985, Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, punto 12; del 1º luglio 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, punto 30, nonché del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 35).

44 Nelle presenti cause riunite, con le sue questioni il giudice del rinvio invita appunto la Corte a fornire siffatti elementi interpretativi, di modo che essa è competente a rispondere alle questioni stesse.

Sulla ricevibilità

45 La RAI e la Mediaset SpA contestano la ricevibilità, in tutto o in parte, delle domande di pronuncia pregiudiziale.

46 In primo luogo, la RAI e la Mediaset sostengono che le ordinanze di rinvio non contengono gli elementi necessari per consentire alla Corte di rispondere a tutte le questioni sollevate. Più precisamente, anzitutto, la RAI ritiene che il giudice del rinvio non abbia fornito una descrizione completa del processo di «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz. Inoltre, la Mediaset afferma che tale giudice non ha esposto né le ragioni per le quali le disposizioni di diritto dell'Unione di cui alle terze questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché alla seconda questione nella causa C-766/23 sarebbero applicabili nel caso di specie, né quelle che l'hanno indotto a dubitare della compatibilità della normativa italiana di cui trattasi nei procedimenti principali con tali disposizioni. Infine, secondo la Mediaset detto giudice non avrebbe fornito alla Corte elementi sufficienti per consentirle di rispondere alla quinta questione nella causa C-764/23.

47 In secondo luogo, la RAI e la Mediaset ritengono che, al fine di dirimere le controversie principali, non sia necessario rispondere alla terza e alla quarta questione nelle cause C-764/23 e C-765/23, né alla seconda e alla terza questione nella causa C-766/23. Infatti, le misure già adottate dalle autorità italiane sarebbero state sufficienti per porre rimedio alle conseguenze delle pregresse irregolarità nel settore audiovisivo italiano, cui ha fatto riferimento il giudice del rinvio. Inoltre, l'esposizione di tali irregolarità, effettuata nelle ordinanze di rinvio, conterrebbe errori e

approssimazioni. Peraltro, tali questioni riguarderebbero, in parte, la procedura di attribuzione onerosa di diritti d'uso di capacità trasmissive in multiplex di tecnologia DVB-T2, mentre detta procedura non sarebbe oggetto dei procedimenti principali.

48 Occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità della futura decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v. sentenze del 21 aprile 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punto 8, e del 24 luglio 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 61).

49 Ne consegue che le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale posta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (v. sentenze del 13 luglio 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, punto 20, e del 24 luglio 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 62).

50 In tale contesto, da un lato, occorre sottolineare, per quanto riguarda gli argomenti relativi al carattere asseritamente incompleto delle ordinanze di rinvio, che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, ora recepita nell'articolo 94, lettere a) e b), del suo regolamento di procedura, l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile al giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Inoltre, è indispensabile che, come enunciato in detto articolo 94, lettera c), la domanda di pronuncia pregiudiziale contenga l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio ad interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, ed indichi il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale [v. sentenza del 26 gennaio 1993, Telemarsicabruzzo e a., da C-320/90 a C-322/90, EU:C:1993:26, punto 6; ordinanza del 28 giugno 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, punto 16, nonché sentenza del 4 ottobre 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 48].

51 Nel caso di specie, le ordinanze di rinvio espongono in modo dettagliato il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, nonché i motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a dubitare della compatibilità della normativa italiana di cui ai procedimenti principali con il diritto dell'Unione.

52 Ne consegue che tali ordinanze soddisfano i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura e che esse contengono pertanto elementi sufficienti per consentire alla Corte di rispondere alle questioni stesse.

53 D'altro lato, occorre constatare che gli argomenti vertenti sull'assenza di necessità di rispondere a talune di dette questioni al fine di dirimere le controversie principali si basano, in parte, su una descrizione della situazione di fatto di cui ai procedimenti principali che differisce da quella accolta dal giudice del rinvio. La RAI e la Mediaset criticano pertanto la prospettazione, contenuta nelle ordinanze di rinvio, delle pregresse irregolarità nel settore audiovisivo italiano e delle loro conseguenze.

54 Orbene, nell'ambito della netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, menzionata al punto 43 della presente sentenza, qualsiasi valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale cui spetta valutare, alla luce delle particolarità del caso di specie, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte, mentre quest'ultima è unicamente legittimata a pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità di un atto giuridico dell'Unione sulla scorta dei fatti che le vengono indicati dal giudice nazionale (v. sentenze del 16 marzo 1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, punto 4, e del 20 aprile 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 28).

55 Pertanto, gli argomenti della RAI e della Mediaset riguardanti la loro valutazione delle pregresse irregolarità nel settore audiovisivo italiano e delle relative conseguenze non possono indurre a ritenere che talune delle questioni sollevate siano irricevibili.

56 Peraltro, la circostanza che i ricorsi nei procedimenti principali non riguardino direttamente gli atti dell'AGCOM che disciplinano la procedura di assegnazione onerosa di diritti d'uso delle radiofrequenze non può essere sufficiente a dimostrare che le questioni sollevate debbano essere dichiarate irricevibili nella parte in cui si riferiscono a tale procedura.

57 Infatti, è pacifico che tali questioni mirano a fornire al giudice del rinvio elementi che gli consentano di valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione della procedura di conversione dei precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze. Orbene, dalle ordinanze di rinvio risulta che, nell'ambito del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz in Italia, tale procedura è stata attuata in coordinamento con quella di assegnazione a titolo oneroso di diritti d'uso di radiofrequenze, cosicché non si può ritenere che gli aspetti di dette questioni che si riferiscono a quest'ultima procedura siano manifestamente privi di collegamento con le controversie principali.

58 Di conseguenza, occorre rispondere a tutte le questioni sollevate.

Nel merito

59 In via preliminare si deve rilevare che, sebbene le questioni poste vertano segnatamente sull'interpretazione della direttiva 2018/1972, risulta dall'articolo 124, paragrafo 1, di quest'ultima che gli Stati membri applicano le norme destinate a recepire tale direttiva a decorrere dal 21 dicembre 2020. Pertanto, dato che tali questioni si riferiscono alla compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa italiana adottata prima di tale data, occorre esaminare le questioni stesse sulla base degli atti dell'Unione in vigore prima di quella data.

Sulle prime questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23

60 Con le sue prime questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23, che sono identiche, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «quadro», letto alla luce degli articoli 6 e 19 TUE nonché dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che, da un lato, limita gli effetti dei ricorsi proposti da operatori economici avverso atti relativi all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze, nell'ambito del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, alla concessione di un risarcimento pecuniario e, dall'altro, limita la portata della tutela cautelare che può essere disposta in attesa dell'esame di un siffatto ricorso al pagamento di una provvisionale.

61 Sebbene tali questioni facciano riferimento all'articolo 6 TUE, occorre anzitutto rilevare che quest'ultimo è una disposizione di ordine generale che è irrilevante ai fini dell'analisi di dette questioni [v., per analogia, sentenza del 23 novembre 2021, IS (Illegittimità dell'ordinanza di rinvio), C-564/19, EU:C:2021:949, punto 98].

62 L'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, della direttiva «quadro» impone agli Stati membri di prevedere meccanismi di ricorso efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisca reti o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di un'ANR, di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso indipendente che sia in possesso di competenze adeguate tali da consentirgli di assolvere le sue funzioni in maniera efficace.

63 L'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva prevede che, in attesa dell'esito del ricorso, la decisione dell'ANR resta in vigore, a meno che non siano concesse misure provvisorie conformemente al diritto nazionale.

64 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'articolo 4 della citata direttiva costituisce espressione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta e al quale fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, in forza del quale spetta ai giudici degli Stati membri garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti alle persone in forza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 21 febbraio 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, punto 30, nonché del 13 ottobre 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, punto 20).

65 Ciò posto, l'articolo 4 della medesima direttiva non prescrive norme procedurali precise dirette ad attuare l'obbligo che esso impone agli Stati membri di prevedere meccanismi di ricorso efficienti e, in particolare, non definisce i poteri di cui deve disporre un giudice nazionale chiamato a pronunciarsi su un ricorso proposto contro un atto relativo all'assegnazione dei diritti d'uso delle radiofrequenze.

66 In assenza di una normativa dell'Unione in materia, spetta agli Stati membri definire tali poteri nel contesto della loro autonomia procedurale, a condizione tuttavia che detti poteri non siano, nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, meno ampi di quelli di cui disporrebbe un giudice chiamato a pronunciarsi su situazioni analoghe disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e che la portata degli stessi poteri non renda in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (v., per analogia, sentenza del 13 ottobre 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, punto 23 e giurisprudenza citata).

67 Per quanto attiene al principio di equivalenza, il giudice del rinvio ha precisato che il regime su cui vertono le prime questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 si applica indifferentemente ai ricorsi fondati sul diritto nazionale e sul diritto dell'Unione.

68 Quanto al principio di effettività, si deve rilevare che la Corte ha dichiarato, ai punti 25 e 31 della sentenza del 13 ottobre 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), che un giudice nazionale chiamato a decidere su un ricorso avverso una decisione dell'ANR deve poterla annullare con effetto retroattivo, se considera che ciò sia necessario per garantire un'effettiva tutela dei diritti dell'impresa che ha proposto il ricorso stesso.

69 Tuttavia, da ciò non può dedursi che il principio di effettività implichi necessariamente che un giudice nazionale investito di un siffatto ricorso debba essere legittimato ad annullare qualsiasi decisione di un'ANR rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva «quadro».

70 Infatti, anzitutto, la questione sollevata nella causa che ha dato origine alla sentenza del 13 ottobre 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), mirava a chiarire non già se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «quadro» imponga che un giudice investito di un ricorso avverso una decisione di un'ANR abbia il potere di annullare tale decisione, ma unicamente se tale disposizione osti a che tale potere possa essere riconosciuto, da una normativa nazionale, a un giudice siffatto.

71 Inoltre, detta questione si riferiva esplicitamente, come peraltro rilevato dalla Corte nella sua risposta, a un caso in cui il giudice del rinvio in tale causa aveva già stabilito che era necessario annullare la decisione contestata per salvaguardare i diritti dell'impresa interessata. Al contrario, con le sue prime questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23, il giudice del rinvio invita specificamente la Corte a valutare in quale misura un siffatto annullamento possa essere considerato necessario per garantire i diritti dei ricorrenti in una situazione come quella di cui ai procedimenti principali.

72 Infine, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 13 ottobre 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), la Corte era stata interrogata sulle modalità del controllo giurisdizionale di una decisione che imponeva l'adeguamento di tariffe collegate a una rete di telefonia mobile. Orbene, poiché una siffatta decisione produce effetti di natura diversa da quelli di una decisione relativa all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze, non si può presumere che i poteri di cui deve disporre il giudice competente per esaminare i ricorsi proposti avverso questi due tipi di decisioni debbano essere necessariamente simili.

73 In tale contesto, al fine di stabilire se un regime come quello di cui trattasi nei procedimenti principali sia compatibile con il principio di effettività, occorre ricordare che ogni caso in cui sorge la questione se una norma di procedura nazionale renda in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità di quest'ultimo nonché, se del caso, dei principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio di certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (v., in tal senso, sentenza del 17 maggio 2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, punto 28 e giurisprudenza citata).

74 Al riguardo, come sottolineato dal giudice del rinvio, la concessione di un risarcimento pecuniario, unitamente all'eventuale versamento di una provvisionale, non è certamente idonea, in quanto tale, a garantire che la situazione illegale derivante da un'assegnazione irregolare di diritti d'uso delle radiofrequenze sia effettivamente messa in discussione, e che l'operatore che ha proposto il ricorso possa ottenere la concessione dei diritti d'uso delle radiofrequenze cui avrebbe diritto.

75 Si deve rilevare, tuttavia, che l'annullamento di un atto relativo all'assegnazione di siffatti diritti d'uso o la sospensione duratura degli effetti di un simile atto in attesa di una decisione in merito ad un ricorso possono avere rilevanti conseguenze sull'uso delle radiofrequenze che rischiano, in pratica, di ostacolare il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, richiesto dalla decisione 2017/899.

76 Infatti, dall'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione risulta che detto «refarming», destinato a consentire l'uso della banda di frequenza dei 700 MHz da parte di servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili, sarebbe dovuto avvenire, in linea di principio, il 30 giugno 2020 e, al più tardi, il 30 giugno 2022; un rinvio di detto «refarming» a quest'ultima data doveva essere comunicato agli altri Stati membri e alla Commissione ed essere fondato su motivi debitamente giustificati.

77 Inoltre, dai considerando 8, 9 e 15 della decisione in parola risulta che un ritardo nella liberazione della banda di frequenza dei 700 MHz in uno Stato membro non solo è tale da ostacolare la diffusione della 5G in tale Stato membro, ma rischia altresì di causare interferenze dannose in altri Stati membri, rischio che il governo croato ha peraltro evocato dinanzi alla Corte.

78 Orbene, l'annullamento di atti relativi all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze adottati al fine di consentire il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz implicherebbe, logicamente, la riassegnazione delle radiofrequenze di cui trattasi ai loro precedenti titolari, anche successivamente alle date menzionate al punto 76 della presente sentenza, con il rischio di vanificare il «refarming» stesso e di pregiudicare in tal modo il buon funzionamento della 5G nell'Unione.

79 Analogamente, una sospensione duratura degli effetti di atti relativi all'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze potrebbe impedire lo sviluppo della 5G, qualora le radiofrequenze interessate dovessero rimanere coperte dai precedenti diritti d'uso, ovvero ostacolare la continuità della diffusione della DTT qualora tali frequenze fossero liberate senza mettere a disposizione delle emittenti della DTT altre radiofrequenze che consentano loro di proseguire le loro attività.

80 Inoltre, sebbene una misura di esecuzione in forma specifica, consistente nel riassegnare direttamente i diritti d'uso delle radiofrequenze la cui assegnazione sia stata irregolare, possa, in linea di principio, non ostacolare la diffusione della 5G, essa potrebbe, per contro, nuocere alla continuità della diffusione della DTT posto che, alla luce dell'entità degli investimenti necessari per consentire lo sfruttamento di una rete di diffusione della DTT, non può escludersi che una riassegnazione *a posteriori* di diritti d'uso di radiofrequenze che sono già stati esercitati pregiudichi la continuità di tale diffusione.

81 Oltretutto, l'annullamento di un atto relativo all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze o una misura di esecuzione in forma specifica consistente nella diretta riattribuzione di diritti d'uso già assegnati potrebbe, in taluni casi, pregiudicare i diritti di operatori in buona fede cui detti diritti d'uso siano stati assegnati.

82 Occorre peraltro rilevare che un ricorso come quelli di cui ai procedimenti principali ha il solo scopo di difendere gli interessi di operatori economici attivi nel settore audiovisivo, interessi che dovrebbero normalmente poter essere oggetto di una valutazione materiale e, pertanto, di un risarcimento pecuniario.

83 Tanto premesso, la limitazione dei poteri del giudice competente ad esaminare ricorsi proposti contro atti relativi all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze, nell'ambito del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, alla concessione di un risarcimento pecuniario non può essere considerata come necessariamente incompatibile con il principio di effettività.

84 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 36 delle sue conclusioni, la concessione di un siffatto risarcimento è tale da conferire agli operatori economici interessati una tutela giurisdizionale effettiva solo nei limiti in cui le modalità del risarcimento stesso consentano di compensare integralmente i danni subiti da detti operatori economici in ragione dell'applicazione dell'atto che il giudice competente ha giudicato illegittimo.

85 Per quanto attiene più specificamente alle misure provvisorie, poiché il legislatore dell'Unione non ha definito con precisione il tipo di misure provvisorie che il giudice competente deve poter concedere, si deve giudicare che, qualora il potere che tale giudice può esercitare in esito all'esame del ricorso di cui è investito sia stato validamente limitato alla concessione di un risarcimento pecuniario, il pagamento di una provvisionale è sufficiente a garantire una tutela provvisoria che consenta di anticipare, ove necessario, l'esito finale del ricorso stesso.

86 Occorre di conseguenza rispondere alle prime questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «quadro», letto alla luce dell'articolo 19 TUE nonché dell'articolo 47 della Carta, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che, da un lato, limita gli effetti dei ricorsi proposti da operatori economici avverso atti relativi all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze, nell'ambito del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, alla concessione di un risarcimento pecuniario e, dall'altro, limita la portata della tutela cautelare che può essere disposta in attesa dell'esame di un siffatto ricorso al pagamento di una provvisionale, purché le modalità di tale risarcimento pecuniario consentano di compensare integralmente i danni subiti da detti operatori economici in ragione dell'applicazione di tali atti.

Sulle seconde questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché sulla prima questione nella causa C-766/23

87 Con le sue seconde questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23, nonché con la sua prima questione nella causa C-766/23, che sono tra loro simili, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 3, 8 e 9 della direttiva «quadro» debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un legislatore nazionale preveda che l'assegnazione di diritti d'uso di un'ulteriore capacità trasmissiva, sviluppata nell'ambito della transizione tra due tecnologie di diffusione, sia effettuata mediante una procedura onerosa di cui il legislatore stesso definisce determinate caratteristiche attinenti alle condizioni di assegnazione di tali diritti e agli operatori che possono partecipare alla procedura stessa.

88 In primo luogo, in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva «quadro», gli Stati membri devono provvedere affinché le singole funzioni attribuite alle ANR dalla direttiva medesima e dalle direttive particolari vengano esercitate da un organismo competente. Inoltre, ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva medesima, letto in combinato disposto con il considerando 11 della stessa, gli Stati membri devono garantire l'indipendenza delle ANR affinché queste possano esercitare i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo (sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 50 e giurisprudenza citata).

89 Mentre l'articolo 3 della direttiva «quadro», nella sua versione iniziale, era diretto, essenzialmente, ai sensi del considerando 11 di detta direttiva, a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle ANR assicurando la separazione delle funzioni di regolamentazione da quelle operative, il legislatore dell'Unione, con la direttiva 2009/140 e come emerge dal considerando 13 della medesima, ha inteso rafforzare l'indipendenza delle ANR per garantire un'applicazione più efficace del quadro normativo, accrescere la loro autorità ed assicurare una maggiore prevedibilità delle loro decisioni (sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 51 e giurisprudenza citata).

90 Detto obiettivo di rafforzamento dell'indipendenza e dell'imparzialità delle ANR trova riscontro nell'articolo 3, paragrafo 3 *bis*, della direttiva «quadro». Ai sensi del primo comma di tale disposizione, fatti salvi i casi di consultazione e cooperazione con altre autorità nazionali previsti al medesimo articolo, le ANR responsabili della regolamentazione *ex ante* del mercato o della risoluzione delle controversie tra imprese devono operare in piena indipendenza e non sollecitare né accettare istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 53).

91 In secondo luogo, va precisato che la direttiva «quadro» conferisce alle ANR funzioni specifiche di regolamentazione, definite agli articoli da 8 a 13 di detta direttiva. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, della direttiva in parola, l'attribuzione degli spettri ai fini dei servizi di comunicazione elettronica e la concessione di autorizzazioni generali o di diritti d'uso individuali in materia rientrano tra le funzioni specifiche di regolamentazione spettanti a dette autorità (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 54).

92 Pertanto, l'organizzazione delle procedure di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze, quali le procedure di conversione dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze e di assegnazione onerosa di cui ai procedimenti principali, rientra nell'esercizio di funzioni di regolamentazione, ai sensi della direttiva «quadro», spettanti a un'ANR.

93 Ne consegue che gli interventi di un legislatore nazionale nell'organizzazione di siffatte procedure trovano un limite nell'obbligo di rispettare l'indipendenza dell'ANR. In tal senso, la Corte ha dichiarato che l'indipendenza di una simile autorità sarebbe compromessa se fosse consentito ad enti esterni, come un legislatore nazionale, di sospendere o persino di annullare, al di fuori delle ipotesi di vigilanza e di ricorso previste dalla direttiva «quadro», una procedura di selezione per l'assegnazione delle radiofrequenze in corso di svolgimento organizzata sotto la responsabilità dell'autorità stessa (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 56).

94 Ciò posto, le questioni sollevate nelle presenti cause riunite vertono sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di un intervento di un legislatore nazionale diretto non già a mettere in discussione una procedura di assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze, svolta da un'ANR dopo l'avvio della procedura stessa, bensì a definire, anticipatamente, taluni requisiti ai quali l'ANR dovrà conformarsi nell'organizzazione e nell'attuazione di una procedura siffatta.

95 Orbene, se è vero che il principio dell'indipendenza dell'ANR non osta affatto a che quest'ultima rimanga soggetta al rispetto della legge, resta il fatto che un legislatore nazionale non può, senza violare l'indipendenza dell'ANR, sottrarre a quest'ultima i poteri che le sono attribuiti dalla direttiva «quadro» e dalle direttive particolari o esercitare tali poteri al posto dell'ANR [v., per analogia, sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Germania (Trasposizione delle direttive 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punti 126 e 130].

96 Al riguardo occorre sottolineare che l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva «quadro» prevede che le ANR, nello svolgere le funzioni specifiche di regolamentazione ad esse incombenti, devono adottare tutte le misure ragionevoli intese a conseguire gli obiettivi definiti in tale articolo, che consistono nel promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nel contribuire allo sviluppo del mercato interno e nel promuovere gli interessi dei cittadini dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 19 giugno 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punto 39).

97 In tale contesto, spetta alle ANR, e non ai legislatori nazionali, effettuare il bilanciamento degli obiettivi enunciati all'articolo 8 della direttiva «quadro» (v., in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2009, Commissione/Germania, C-424/07, EU:C:2009:749, punto 91).

98 Tuttavia, benché ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «quadro», spetti alle ANR assegnare i diritti d'uso delle radiofrequenze, tale disposizione precisa altresì che spetta non specificamente alle ANR, bensì agli «Stati membri», più in generale, assicurarsi che tale assegnazione sia fondata su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

99 La Corte ha peraltro riconosciuto, sulla base, in particolare, di detta disposizione, un margine di discrezionalità agli Stati membri nel decidere di sostituire una procedura di assegnazione a titolo gratuito di diritti d'uso di radiofrequenze con una procedura di assegnazione a titolo oneroso di siffatti diritti, in un contesto in cui tale decisione era stata adottata dal legislatore nazionale (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punti 65 e 71).

100 Di conseguenza, considerati i ruoli così conferiti, rispettivamente, alle ANR e agli organi politici degli Stati membri, si deve concludere che i principi che devono guidare l'organizzazione delle procedure di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze, che devono garantire il rispetto degli obblighi enunciati all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «quadro», possono essere definiti da un legislatore nazionale.

101 Nel contempo, poiché l'intervento di detto legislatore nell'organizzazione di tali procedure non può spingersi al punto di sottrarre all'ANR il suo compito specifico di regolamentazione in materia, il legislatore stesso non può adottare norme che abbiano come conseguenza che l'ANR non disponga più di un margine di discrezionalità sostanziale nella definizione delle modalità tecniche della procedura di attribuzione di tali diritti, ed essa debba quindi limitarsi ad applicare una procedura definita dal legislatore medesimo.

102 Sebbene spetti al giudice del rinvio esaminare se tale obbligo sia rispettato nei procedimenti principali, la Corte, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita all'articolo 267 TFUE, in base al contenuto del fascicolo, può fornire a tale giudice gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, punto 41).

103 In tale prospettiva si deve anzitutto rammentare che, come emerge dalla giurisprudenza ricordata al punto 99 della presente sentenza, in linea di principio un legislatore nazionale è legittimato ad optare, ove lo ritenga opportuno, per una procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso di radiofrequenze.

104 Alla luce del margine di discrezionalità di cui dispone quindi un legislatore nazionale non si può ritenere, in una situazione come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, in cui una transizione tecnologica implica l'assegnazione di nuovi multiplex aventi una capacità trasmissiva nettamente superiore a quella dei multiplex precedentemente assegnati, che la scelta del carattere gratuito od oneroso dell'assegnazione dei diritti d'uso dell'ulteriore capacità trasmissiva derivante da tale transizione debba necessariamente rientrare nella sfera di competenze dell'ANR.

105 Per quanto poi attiene alle modalità della procedura di attribuzione onerosa di tali diritti d'uso, dalle ordinanze di rinvio risulta che il legislatore italiano ha stabilito una serie di principi disciplinanti detta procedura. Tali principi riguardano essenzialmente la definizione delle dimensioni dei lotti aggiudicati nell'ambito di detta procedura, l'obbligo di determinare un valore minimo delle offerte e la fissazione di una serie di obiettivi da prendere in considerazione nella selezione delle offerte.

106 Alla luce del carattere generale di detti principi risulta, *prima facie*, che la fissazione degli stessi da parte di un legislatore nazionale non ha l'effetto di privare l'ANR di un margine di discrezionalità sostanziale nella determinazione delle modalità precise della procedura di assegnazione a titolo oneroso dei diritti d'uso di radiofrequenze, con particolare riguardo al livello del valore minimo delle offerte, ai criteri concreti in base ai quali le offerte debbano in definitiva essere valutate nonché alla ponderazione di tali criteri o ancora riguardo alla possibilità di prevedere regole asimmetriche di accesso a tale procedura.

107 Se è vero che principi come quelli di cui trattasi nei procedimenti principali sembrano comportare, come sottolinea il giudice del rinvio, la possibilità che gli operatori storicamente dominanti nel settore audiovisivo dello Stato membro interessato partecipino alla procedura di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze, tale circostanza non può essere sufficiente a dimostrare che l'ANR sia priva di un margine di discrezionalità sostanziale nell'organizzazione di detta procedura, come del resto confermato dal fatto che l'AGCOM ha infine deciso che solo alcuni lotti potevano essere attribuiti a tali operatori e che essa ha previsto norme destinate a favorire altri operatori.

108 Infine, sebbene risulti dalle ordinanze di rinvio che la scelta del legislatore nazionale di organizzare una procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso delle radiofrequenze è stata presa in considerazione, unitamente ad altri fattori, all'atto della definizione, da parte dell'ANR, delle modalità di conversione dei precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze, una siffatta presa in considerazione costituisce semplicemente una conseguenza della facoltà di cui dispone tale legislatore di optare per una procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso delle

radiofrequenze, in un contesto in cui le capacità trasmissive disponibili sono oggettivamente aumentate. Pertanto, non si può ritenere che una simile circostanza dimostri una lesione, da parte del legislatore nazionale, delle competenze proprie dell'ANR.

109 Alla luce di tali elementi, si deve rispondere alle seconde questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché alla prima questione nella causa C-766/23 dichiarando che gli articoli 3, 8 e 9 della direttiva «quadro» devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che un legislatore nazionale preveda che l'assegnazione di diritti d'uso di un'ulteriore capacità trasmissiva, sviluppata nell'ambito della transizione tra due tecnologie di diffusione, sia effettuata mediante una procedura onerosa di cui il legislatore stesso definisce determinate caratteristiche attinenti alle condizioni di assegnazione di tali diritti e agli operatori che possono partecipare alla procedura stessa, a condizione che detto legislatore si limiti a definire principi che non abbiano come conseguenza che l'ANR non disponga più di un margine di discrezionalità sostanziale nella definizione delle modalità tecniche della procedura di assegnazione di tali diritti, ed essa debba quindi limitarsi ad applicare una procedura definita dal legislatore medesimo.

Sulla terza e sulla quinta questione nella causa C-764/23, sulla terza questione nella causa C-765/23 nonché sulla seconda questione nella causa C-766/23

110 Con la sua terza e quinta questione nella causa C-764/23, con la sua terza questione nella causa C-765/23 nonché con la sua seconda questione nella causa C-766/23, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 8 e 9 della direttiva «quadro», gli articoli 3, 5, 7 e 14 della direttiva «autorizzazioni», gli articoli 2 e 4 della direttiva «concorrenza» nonché il principio di tutela del legittimo affidamento debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale relativa all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze che, in occasione di una transizione tecnologica che accompagna il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, non prevede una conversione per equivalente dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze e impone quindi ad un operatore, che intenda conservare la propria capacità trasmissiva, di partecipare a una procedura onerosa o di stipulare un accordo con un altro operatore.

111 In via preliminare si deve osservare che l'articolo 3 della direttiva «autorizzazioni», che stabilisce le norme relative alle autorizzazioni generali per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, e l'articolo 2 della direttiva «concorrenza», che introduce norme relative ai diritti esclusivi e speciali per tali reti e tali servizi, non contengono elementi utili per rispondere a dette questioni.

112 Tanto precisato, occorre rilevare che né la direttiva «quadro», né la direttiva «autorizzazioni», né la direttiva «concorrenza» contengono disposizioni che prevedano esplicitamente un obbligo generale di conversione per equivalente dei diritti esistenti d'uso di radiofrequenze, qualora tali diritti debbano essere riassegnati nel contesto di una transizione tecnologica.

113 È certo vero che l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «autorizzazioni» stabilisce che i diritti d'uso delle radiofrequenze possono essere modificati solo in casi obiettivamente giustificati e in misura proporzionata. Inoltre, l'articolo 14, paragrafo 2, della citata direttiva dispone che tali diritti d'uso possono essere limitati o revocati prima della scadenza del periodo per il quale sono stati concessi solo in casi motivati.

114 Tuttavia, una situazione come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, nella quale uno Stato membro è tenuto a procedere al «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, e intende operare, in tale occasione, una transizione tecnologica tra gli standard di diffusione

DVB-T e DVB-T2, implica al contempo una riduzione del numero di multiplex che possono essere attribuiti ad operatori economici ai fini della diffusione della DTT e un'evoluzione significativa delle capacità trasmissive di ciascun multiplex messo a disposizione di tali operatori.

115 Pertanto, una simile situazione deve essere considerata come un caso in cui la modifica, la limitazione o la revoca di diritti d'uso di radiofrequenze già esistenti possono essere giustificate ai sensi dell'articolo 14 della direttiva «autorizzazioni».

116 Tale articolo non può quindi essere interpretato nel senso che esso imponga agli Stati membri, in tale ipotesi, di garantire la salvaguardia di tutti i diritti d'uso esistenti di multiplex di tecnologia DVB-T, convertendoli in diritti d'uso di multiplex di tecnologia DVB-T2.

117 Del resto, mentre la decisione 2017/899 stabilisce norme che disciplinano il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, che implica necessariamente una parziale riassegnazione dei diritti d'uso delle radiofrequenze, è giocoforza constatare che tale decisione non prevede affatto che detta riassegnazione debba necessariamente determinare una conversione per equivalente dei diritti d'uso di radiofrequenze già esistenti, anche qualora detta riassegnazione avvenga unitamente a una transizione tecnologica, come previsto dal considerando 20 della decisione citata.

118 Tuttavia, da quanto precede non si può desumere che gli Stati membri dispongano, in una situazione come quella di cui ai procedimenti principali, di un potere interamente discrezionale nell'assegnare i diritti d'uso dei multiplex di tecnologia DVB-T2.

119 Infatti, dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «concorrenza», dall'articolo 5, paragrafo 2, secondo comma, e dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva «autorizzazioni», nonché dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «quadro» si evince che i diritti d'uso delle radiofrequenze devono essere assegnati in base a criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati. Tali criteri devono essere rispettati non soltanto al momento dell'assegnazione iniziale delle radiofrequenze ma anche in occasione di qualsiasi assegnazione successiva, di una proroga o di una conversione delle radiofrequenze nel contesto di una transizione tecnologica (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punti 39 e 40).

120 Se un'assegnazione gratuita di nuovi diritti d'uso di radiofrequenze agli operatori titolari di precedenti diritti d'uso delle stesse, come prospettata dal giudice del rinvio, può essere compatibile con tale obbligo (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 70), dalla giurisprudenza della Corte non emerge che detto obbligo determini necessariamente una siffatta conversione di tali diritti d'uso.

121 Al contrario, la Corte ha sottolineato che la gratuità dell'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze non rientra nel novero dei principi previsti dal diritto dell'Unione che devono essere alla base delle procedure di selezione (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 64).

122 Pertanto, sebbene le disposizioni richiamate al punto 119 della presente sentenza non ostino, in linea di principio, a che gli Stati membri attuino il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz combinando una procedura di conversione parziale dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze e una procedura di assegnazione onerosa di diritti d'uso di radiofrequenze, esse impongono, per contro, che tali procedure siano condotte sulla base di criteri obiettivi,

trasparenti, non discriminatori e proporzionati e che le procedure stesse siano conformi agli obiettivi richiamati al punto 96 della presente sentenza (v., per analogia, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 66).

123 Orbene, il giudice del rinvio solleva dubbi, anzitutto, in ordine alla scelta di procedere alla conversione di tutti i precedenti diritti d'uso di radiofrequenze utilizzando un coefficiente unico, in applicazione del quale un diritto d'uso di un multiplex di tecnologia DVB-T è convertito in un diritto di capacità trasmissiva in 0,5 multiplex di tecnologia DVB-T2, senza prevedere un regime più favorevole per gli operatori economici che detenevano diritti d'uso solo per un multiplex di tecnologia DVB-T (in prosieguo: i «piccoli operatori»).

124 Quanto a tali dubbi, che riguardano essenzialmente l'obbligo, menzionato al punto 119 della presente sentenza, secondo cui una procedura di conversione deve essere fondata su criteri non discriminatori, va ricordato che il principio generale di parità di trattamento impone non solo che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera differente, ma altresì che situazioni differenti non siano trattate in maniera uguale a meno che un tale trattamento non sia oggettivamente giustificato. La comparabilità delle situazioni, in particolare, deve essere stabilita e valutata alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto che istituisce la distinzione di cui trattasi. Devono, inoltre, essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui tale atto si riferisce (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 69).

125 A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte si evince che l'applicazione di coefficienti di conversione diversi a operatori che si trovano in una situazione paragonabile configura una differenza di trattamento tra tali operatori (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 49).

126 Inoltre, la Corte ha dichiarato che operatori che hanno gestito reti analogiche si trovano, in linea di principio, in una situazione paragonabile ai fini della conversione di tali reti in reti digitali (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 47).

127 Tuttavia, non si può escludere che operatori che dispongono di diritti d'uso di più multiplex di tecnologia DVB-T, tenuto conto in particolare delle capacità trasmissive di cui dispongono e del loro posizionamento nel settore audiovisivo, possano essere considerati, ai fini della conversione di tali diritti d'uso, in una situazione diversa da quella dei piccoli operatori.

128 Al fine di stabilire se una siffatta valutazione sia giustificata alla luce degli obiettivi di una procedura di conversione di diritti d'uso esistenti di radiofrequenze, occorre sottolineare che tale procedura deve rispettare la globalità degli obiettivi previsti dall'articolo 8 della direttiva «quadro», che sono stati ricordati al punto 96 della presente sentenza, e la necessità di una gestione efficiente delle radiofrequenze, quale richiesta dall'articolo 9, paragrafo 1, della medesima direttiva (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 51).

129 Nel caso di specie la differenza, prospettata dal giudice del rinvio, tra la situazione in cui si trovano gli operatori che dispongono di diritti d'uso di più multiplex di tecnologia DVB-T e quella in cui si trovano i piccoli operatori consisterebbe nel fatto che l'applicazione di un coefficiente di conversione unico potrebbe ostare al proseguimento dell'attività di questi ultimi, cosicché un diverso trattamento di tali situazioni si conformerebbe all'obiettivo di promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

130 Poiché detto obiettivo fa parte degli obiettivi enunciati all'articolo 8 della direttiva «quadro» e deve quindi essere preso in considerazione nella definizione dei criteri di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze, spetta al giudice del rinvio stabilire se sarebbe stato effettivamente necessario applicare un coefficiente di conversione più favorevole ai piccoli operatori, alla luce della specifica situazione di questi ultimi, al fine di promuovere la concorrenza nel settore audiovisivo italiano a seguito del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, senza tuttavia disattendere il principio di proporzionalità, producendo effetti tali da oltrepassare quanto necessario per promuovere la concorrenza stessa.

131 Benché spetti al giudice del rinvio procedere a una siffatta valutazione la Corte, come risulta dal punto 102 della presente sentenza, nell'ambito della cooperazione giudiziaria istituita dall'articolo 267 TFUE, in base al contenuto del fascicolo può fornire a tale giudice gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest'ultimo.

132 Al riguardo, in primo luogo, dalle ordinanze di rinvio si evince che l'applicazione di un coefficiente più favorevole ai piccoli operatori garantirebbe a questi ultimi la possibilità di proseguire la loro attività in modo autonomo dopo il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, dato che non sarebbe tecnicamente possibile procedere ad una diffusione autonoma senza disporre di un intero multiplex di tecnologia DVB-T2 e che l'applicazione, a tutti gli operatori, di un coefficiente unico di conversione implica che un piccolo operatore non disporrà di diritti d'uso di un multiplex di tecnologia DVB-T2 completo.

133 Tuttavia, in secondo luogo, poiché dai punti da 112 a 117 della presente sentenza risulta che il diritto dell'Unione non prevede un obbligo di conversione per equivalente dei precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze in una situazione come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, il giudice del rinvio, al fine di valutare le conseguenze dell'impossibilità tecnica di dividere le radiofrequenze di cui trattasi, deve prendere in considerazione non già gli effetti della sola procedura di conversione dei precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze, bensì quelli dell'insieme delle procedure promosse dalle autorità italiane al fine di garantire il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz e la transizione tecnologica tra gli standard di diffusione DVB-T e DVB-T2.

134 Orbene, dalle ordinanze di rinvio e dalle osservazioni formulate dinanzi alla Corte risulta che tali autorità hanno istituito diversi meccanismi, destinati a consentire ai piccoli operatori di accedere in via preferenziale alle risorse necessarie per poter integrare il diritto d'uso delle capacità trasmissive di 0,5 multiplex di tecnologia DVB-T2 ottenuto, a titolo gratuito, nell'ambito della procedura di conversione dei preesistenti diritti d'uso di radiofrequenze. Dette autorità avrebbero difatti, anzitutto, definito a tal fine le modalità della procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso, poi avrebbero autorizzato gli operatori interessati a stipulare accordi al fine di combinare i loro rispettivi diritti d'uso delle capacità trasmissive di multiplex di tecnologia DVB-T2 e, infine, avrebbero instaurato una nuova procedura destinata a consentire a due piccoli operatori di accedere a diritti d'uso delle capacità trasmissive di un multiplex di tecnologia DVB-T2 che non erano stati inizialmente assegnati.

135 Dalle domande di pronuncia pregiudiziale e dalle osservazioni presentate alla Corte risulta, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, che i vari meccanismi istituiti dalle autorità italiane per preservare le attività dei piccoli operatori abbiano funzionato efficacemente, dal

momento che ciascuno dei citati meccanismi è stato utilizzato, secondo le informazioni fornite alla Corte, da alcuni dei piccoli operatori attivi nel settore audiovisivo italiano al fine di proseguire la loro attività dopo il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz.

136 In terzo luogo, quanto al rispetto del principio di proporzionalità occorre rilevare, da un lato, che il giudice del rinvio sembra prospettare l'applicazione ai piccoli operatori di un coefficiente di conversione specifico, che consentirebbe a ciascun piccolo operatore di disporre, dopo la conversione dei precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze, del diritto di utilizzare un multiplex. Alla luce delle caratteristiche dei multiplex di tecnologia DVB-T2 indicata dal giudice del rinvio, l'applicazione di un siffatto coefficiente di conversione avrebbe comportato un netto aumento delle capacità trasmissive di tali piccoli operatori.

137 Non si può ritenere che un siffatto aumento debba normalmente derivare da una procedura di conversione dei diritti d'uso delle radiofrequenze. La Corte ha peraltro già dichiarato che una misura che portasse ad assegnare agli operatori già presenti sul mercato un numero di radiofrequenze superiore al numero che sarebbe sufficiente per assicurare la continuità della loro offerta potrebbe essere sproporzionata, e ostacolare l'accesso al mercato da parte di nuovi operatori (v., in tal senso, sentenze del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 76, nonché del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 53).

138 D'altro lato, dalle informazioni contenute nelle ordinanze di rinvio sul numero di multiplex di tecnologia DVB-T2 disponibili e sul numero di operatori titolari di diritti d'uso di multiplex di tecnologia DVB-T sembra emergere che anche la concessione di un multiplex di tecnologia DVB-T2 a ciascun piccolo operatore avrebbe comportato una notevole riduzione delle capacità trasmissive degli altri operatori.

139 Orbene, una siffatta disparità di trattamento tra i diversi tipi di operatori presenti nello stesso mercato potrebbe costituire, tenuto conto delle sue conseguenze, una misura proporzionata solo laddove essa risultasse indispensabile per preservare la concorrenza nel settore audiovisivo in questione.

140 Il giudice del rinvio si interroga inoltre sulla compatibilità con il principio di tutela del legittimo affidamento della mancata conversione per equivalente dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze.

141 Per consolidata giurisprudenza della Corte, il principio di tutela del legittimo affidamento fa parte dei principi fondamentali dell'Unione e dev'essere rispettato dalle istituzioni dell'Unione, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive dell'Unione (sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 79 e giurisprudenza citata).

142 Il diritto di avvalersi di detto principio si estende a ogni soggetto di diritto in capo al quale un'autorità amministrativa abbia fatto sorgere fondate aspettative a causa di assicurazioni precise che essa gli avrebbe fornito. Costituiscono assicurazioni idonee a far nascere aspettative siffatte, a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanino da fonti autorizzate ed affidabili (sentenza del 26 luglio 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punto 80 e giurisprudenza citata).

143 Tuttavia, un operatore economico non può riporre affidamento sul fatto che non avvenga assolutamente alcuna modifica legislativa, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di una modifica siffatta (sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 47 e giurisprudenza citata).

144 Di conseguenza, il semplice fatto che un operatore sia titolare di diritti d'uso di radiofrequenze non può fondare un legittimo affidamento quanto al fatto che tali diritti rimangano intangibili e che, in caso di transizione tecnologica, essi siano necessariamente convertiti per consentirgli di sfruttare nuove radiofrequenze che gli offrano capacità trasmissive equivalenti o superiori. Risulta, peraltro, dai punti da 114 a 116 della presente sentenza che una transizione tecnologica come quella di cui trattasi nelle presenti cause riunite costituisce, al contrario, una situazione atta a giustificare, alla luce dell'articolo 14 della direttiva «autorizzazioni», la modifica, la restrizione o la revoca di diritti d'uso esistenti di radiofrequenze.

145 Per contro, un operatore ha il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento se un'autorità amministrativa gli ha fornito garanzie precise, incondizionate e concordanti quanto al fatto che un'eventuale transizione tecnologica non sarebbe tale da mettere in discussione i diritti d'uso di radiofrequenze che gli sono stati assegnati o che, in un'ipotesi siffatta, egli avrebbe diritto ad una conversione di tali diritti d'uso al fine di garantirgli una capacità trasmissiva quantomeno equivalente a quella di cui disponeva in forza dei diritti d'uso suddetti.

146 Nel caso di specie, il giudice del rinvio rileva che la Cairo Network ha acquisito i suoi diritti d'uso di radiofrequenze nell'ambito di una procedura onerosa, in cui l'invito a presentare candidature precisava che esso riguardava l'attribuzione di diritti d'uso di frequenze per i sistemi DVB, ossia lo standard DVB-T, ma anche i suoi sviluppi tecnologici successivi, che l'aggiudicatario avrebbe ottenuto una frequenza di analoga copertura e di analoga durata al momento della liberazione delle frequenze ai fini della loro assegnazione ad operatori di telecomunicazioni e che la frequenza sarebbe stata assegnata per una durata di 20 anni.

147 Simili indicazioni devono essere considerate, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, sufficienti a consentire all'operatore che le ha ricevute di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento per quanto riguarda il mantenimento, o la conversione per equivalente, dei diritti da esso acquisiti in occasione del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, come in occasione della transizione tecnologica tra gli standard DVB-T e DVB-T2.

148 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla terza e alla quinta questione nella causa C-764/23, alla terza questione nella causa C-765/23 nonché alla seconda questione nella causa C-766/23 dichiarando che gli articoli 8 e 9 della direttiva «quadro», gli articoli 5, 7 e 14 della direttiva «autorizzazioni», l'articolo 4 della direttiva «concorrenza» nonché il principio di tutela del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale relativa all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze che, in occasione di una transizione tecnologica che accompagna il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, non prevede una conversione per equivalente dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze e impone quindi ad un operatore, che intenda conservare la propria capacità trasmissiva, di partecipare ad una procedura onerosa o di stipulare un accordo con un altro operatore, a condizione che una siffatta conversione non sia necessaria per preservare la concorrenza sul mercato interessato e che gli operatori di cui trattasi non abbiano ricevuto, da

parte di autorità amministrative, garanzie precise, incondizionate e concordanti quanto al mantenimento della loro capacità trasmissiva in caso di «refarming» dei diritti d'uso di radiofrequenze.

Sulle quarte questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché sulla terza questione nella causa C-766/23

149 Con le sue quarte questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché con la sua terza questione nella causa C-766/23, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 8 e 9 della direttiva «quadro», gli articoli 3, 5, 7 e 14 della direttiva «autorizzazioni» nonché gli articoli 2 e 4 della direttiva «concorrenza» debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad un regime di «refarming» dei diritti d'uso di radiofrequenze, che non implica misure di carattere strutturale destinate a compensare talune irregolarità relative a precedenti procedure di assegnazione di siffatti diritti o alle pregresse condizioni di esercizio di radiofrequenze.

150 In via preliminare si deve osservare che l'articolo 3 della direttiva «autorizzazioni», che stabilisce le norme relative alle autorizzazioni generali per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, e l'articolo 2 della direttiva «concorrenza», che introduce norme relative ai diritti esclusivi e speciali per tali reti e tali servizi, non contengono elementi utili per rispondere alle questioni stesse.

151 L'articolo 8 della direttiva «quadro» impone agli Stati membri l'obbligo di assicurare che le ANR adottino tutte le misure ragionevoli intese a promuovere la concorrenza nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica, vigilando affinché la concorrenza non sia falsata od ostacolata nel settore delle comunicazioni elettroniche ed eliminando gli ultimi ostacoli alla fornitura di detti servizi a livello dell'Unione (sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 37 e giurisprudenza citata).

152 Come rilevato ai punti 96 e 119 della presente sentenza, le ANR, nello svolgere le loro funzioni di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze, devono adottare tutte le misure ragionevoli intese a conseguire gli obiettivi enunciati all'articolo 8 della direttiva «quadro» e procedere a tale assegnazione in base a criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

153 Risulta inoltre dall'articolo 5, paragrafo 6, della direttiva «autorizzazioni» che le ANR assicurano, in particolare, che eventuali accumuli dei diritti d'uso di radiofrequenze non provochino distorsioni della concorrenza.

154 La Corte ha dedotto da tali disposizioni che il nuovo quadro normativo comune ai servizi di comunicazione elettronica, alle reti di comunicazione elettronica nonché alle risorse e ai servizi correlati è, in particolare, fondato su un obiettivo di concorrenza effettiva e non falsata e mira allo sviluppo di quest'ultima, nel rispetto segnatamente dei principi di parità di trattamento e di proporzionalità (sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 42).

155 Più specificamente, la Corte ha dichiarato che l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «quadro», l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva «autorizzazioni» e l'articolo 4, punto 1, della direttiva «concorrenza» ostano a misure nazionali che abbiano come effetto di cristallizzare le strutture del mercato nazionale e di proteggere la posizione degli operatori nazionali già attivi su detto mercato, impedendo o limitando l'accesso di nuovi operatori a tale mercato, a meno che le

misure suddette non siano giustificate da obiettivi di interesse generale e organizzate sulla base di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati (sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 43 e giurisprudenza citata).

156 La Corte ha inoltre dichiarato che sarebbe parimenti contrario al diritto dell'Unione lasciar perdurare o addirittura rafforzare, a profitto di un operatore già presente sul mercato, un vantaggio concorrenziale indebito, ottenuto in violazione dei requisiti di legge e contrario all'obiettivo di una concorrenza effettiva e non falsata, impedendo o limitando al tempo stesso l'accesso di nuovi operatori al mercato (sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 44).

157 Come rilevato dal giudice del rinvio, la Corte ha dedotto da tali considerazioni che reti analogiche illegalmente esercitate non dovevano essere prese in considerazione in una procedura di conversione dei diritti d'uso di radiofrequenze svolta nel contesto della transizione digitale, in quanto la conversione dei diritti d'uso di cui trattasi porterebbe a prolungare, o addirittura a rafforzare, un vantaggio concorrenziale indebito (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punto 45).

158 Benché tale soluzione sia logicamente trasponibile ad una procedura di conversione di diritti d'uso di radiofrequenze, occorre rilevare che la situazione di cui trattasi nei procedimenti principali si distingue nettamente da quella in questione nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 26 luglio 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Risulta infatti dalle ordinanze di rinvio che tutti i multiplex di tecnologia DVB-T i cui diritti d'uso sono stati oggetto della procedura di conversione di cui ai procedimenti principali, prima del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, erano gestiti conformemente alle norme italiane applicabili.

160 Tuttavia non può del tutto escludersi che, anche in una situazione del genere, l'ANR possa essere tenuta, al fine di realizzare l'obiettivo di una concorrenza effettiva e non falsata menzionato al punto 154 della presente sentenza, ad adottare misure che appaiano necessarie per porre rimedio a notevoli distorsioni della concorrenza derivanti da irregolarità relative a precedenti procedure di assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze, o a pregresse condizioni di esercizio di radiofrequenze.

161 Ciò si verificherebbe qualora fosse dimostrato che siffatte distorsioni della concorrenza nel settore interessato tenderebbero a persistere dopo il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz.

162 Tuttavia, non si può ritenere che il diritto dell'Unione imponga alle ANR, al fine di porre rimedio a siffatte distorsioni della concorrenza, di ricorrere in via preferenziale a misure strutturali che implichino la modifica dell'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze. Al contrario, il rispetto del principio di proporzionalità consente alle ANR di adottare misure siffatte solo qualora misure più limitate non siano idonee a consentire loro di raggiungere gli obiettivi richiamati al punto 96 della presente sentenza.

163 Spetta quindi al giudice del rinvio stabilire se si debba mettere in discussione la valutazione effettuata dall'AGCOM, secondo cui le misure già adottate dalle autorità italiane sono sufficienti a porre rimedio alle notevoli distorsioni della concorrenza, che potrebbero derivare dalle

irregolarità relative a precedenti procedure di assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze o alle pregresse condizioni di esercizio di radiofrequenze, verificatesi nel settore audiovisivo italiano.

164 Sebbene spetti al giudice del rinvio compiere tale valutazione la Corte, come risulta dai punti 102 e 131 della presente sentenza, nell'ambito della cooperazione giudiziaria istituita all'articolo 267 TFUE può fornire a tale giudice, in base al contenuto del fascicolo, gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizione di quest'ultimo.

165 Nel caso di specie, il giudice del rinvio menziona numerose irregolarità che hanno potuto influenzare il settore audiovisivo italiano. Anzitutto, all'epoca in cui la televisione era oggetto di diffusione analogica, la RAI e la Mediaset avrebbero gestito ciascuna un canale in modo irregolare. Inoltre, nello stesso periodo, alla Centro Europa 7 Srl, alla quale è collegata l'Europa Way, sarebbe stata attribuita una concessione per la radiodiffusione televisiva, senza che tuttavia ottenesse alcuna frequenza che le consentisse di esercitare la propria attività. Infine, in occasione della transizione digitale, il legislatore italiano avrebbe illegittimamente annullato una procedura di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze e le autorità italiane avrebbero utilizzato un metodo di conversione dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze sfavorevole alla Persidera.

166 Detto giudice non spiega tuttavia in che modo tali irregolarità pregresse continuino a produrre effetti significativi sulla concorrenza tra operatori nel settore audiovisivo italiano. Simili effetti non emergono neppure dal fascicolo di cui dispone la Corte. Al contrario, da tale fascicolo risulta in particolare che, ancor prima del «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz, l'Europa Way era titolare di diritti d'uso di un multiplex di tecnologia DVB-T che le consentiva di esercitare la sua attività, e che la Persidera deteneva diritti d'uso per il numero massimo di multiplex di tecnologia DVB-T che un operatore potesse sfruttare conformemente al diritto italiano.

167 Peraltro, le ordinanze di rinvio precisano che le autorità italiane hanno adottato numerosi provvedimenti destinati a porre rimedio agli effetti delle irregolarità menzionate al punto 165 della presente sentenza, in particolare imponendo alla RAI e alla Mediaset obblighi specifici nonché organizzando procedure di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze contenenti misure favorevoli agli operatori danneggiati da dette irregolarità o che non disponevano di una forte presenza nel settore audiovisivo italiano. Risulta che misure di questo genere siano state previste anche in occasione del «refarming» della banda di frequenze dei 700 MHz, poiché la procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso di radiofrequenze attuata in tale occasione conteneva talune norme destinate a favorire i piccoli operatori e la Persidera.

168 Tanto premesso, dagli elementi di cui dispone la Corte non risulta che le caratteristiche di una situazione come quella di cui trattasi nei procedimenti principali giustifichino l'adozione di misure strutturali che implichino la modifica dell'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze, al fine di rimediare alle conseguenze di pregresse irregolarità. Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se da elementi da esso non menzionati nelle ordinanze di rinvio risulti che sia, a tal fine, necessaria l'adozione di misure strutturali.

169 Pertanto, occorre rispondere alle quarte questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché alla terza questione nella causa C-766/23 dichiarando che gli articoli 8 e 9 della direttiva «quadro», gli articoli 5, 7 e 14 della direttiva «autorizzazioni» nonché l'articolo 4 della direttiva «concorrenza» devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad un regime di «refarming» dei diritti d'uso di radiofrequenze, che non implica misure di carattere strutturale destinate a compensare

talune irregolarità relative a precedenti procedure di assegnazione di siffatti diritti o alle pregresse condizioni di esercizio di radiofrequenze, a condizione che altre misure adottate dalle autorità competenti siano sufficienti a porre rimedio alle notevoli distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare da tali irregolarità.

Sulle spese

170 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, letto alla luce dell'articolo 19 TUE nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,**

   dev'essere interpretato nel senso che:

   esso non osta ad una normativa nazionale che, da un lato, limita gli effetti dei ricorsi proposti da operatori economici avverso atti relativi all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze, nell'ambito del «refarming» della banda di frequenza 694-790 MHz, alla concessione di un risarcimento pecuniario e, dall'altro, limita la portata della tutela cautelare che può essere disposta in attesa dell'esame di un siffatto ricorso al pagamento di una provvisionale, purché le modalità di tale risarcimento pecuniario consentano di compensare integralmente i danni subiti da detti operatori economici in ragione dell'applicazione di tali atti.

2) **Gli articoli 3, 8 e 9 della direttiva 2002/21, come modificata dalla direttiva 2009/140,**

   devono essere interpretati nel senso che:

   essi non ostano a che un legislatore nazionale preveda che l'assegnazione di diritti d'uso di un'ulteriore capacità trasmissiva, sviluppata nell'ambito della transizione tra due tecnologie di diffusione, sia effettuata mediante una procedura onerosa, di cui il legislatore stesso definisce determinate caratteristiche attinenti alle condizioni di assegnazione di tali diritti e agli operatori che possono partecipare alla procedura stessa, a condizione che detto legislatore si limiti a definire principi che non abbiano come conseguenza che l'autorità nazionale di regolamentazione non disponga più di un margine di discrezionalità sostanziale nella definizione delle modalità tecniche della procedura di assegnazione dei diritti, ed essa debba quindi limitarsi ad applicare una procedura definita dal legislatore medesimo.

3) Gli articoli 8 e 9 della direttiva 2002/21, come modificata dalla direttiva 2009/140, gli articoli 5, 7 e 14 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), come modificata dalla direttiva 2009/140, l'articolo 4 della direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nonché il principio di tutela del legittimo affidamento

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano ad una normativa nazionale relativa all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze che, in occasione di una transizione tecnologica che accompagna il «refarming» della banda di frequenza 694-790 MHz, non prevede una conversione per equivalente dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze e impone quindi ad un operatore, che intenda conservare la propria capacità trasmissiva, di partecipare ad una procedura onerosa o di stipulare un accordo con un altro operatore, a condizione che una siffatta conversione non sia necessaria per preservare la concorrenza nel mercato interessato e che gli operatori di cui trattasi non abbiano ricevuto, da parte di autorità amministrative, garanzie precise, incondizionate e concordanti quanto al mantenimento della loro capacità trasmissiva in caso di «refarming» dei diritti d'uso di radiofrequenze.

4) Gli articoli 8 e 9 della direttiva 2002/21, come modificata dalla direttiva 2009/140, gli articoli 5, 7 e 14 della direttiva 2002/20, come modificata dalla direttiva 2009/140, nonché l'articolo 4 della direttiva 2002/77

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano ad un regime di «refarming» dei diritti d'uso di radiofrequenze, che non implica misure di carattere strutturale destinate a compensare talune irregolarità relative a precedenti procedure di assegnazione di siffatti diritti o alle pregresse condizioni di esercizio di radiofrequenze, a condizione che altre misure adottate dalle autorità competenti siano sufficienti a porre rimedio alle notevoli distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare da tali irregolarità.

Lycourgos Rodin Piçarra

Spineanu-Matei Fenger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 settembre 2025.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente di sezione
C. Lycourgos