



News n. 90 del 15 ottobre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte di giustizia UE si è pronunciata su alcuni quesiti interpretativi diretti a verificare la compatibilità, con le previsioni del diritto europeo di settore, delle norme che disciplinano la gara per l'assegnazione delle radio frequenze digitali, ovvero del c.d. *refarming* per il nuovo digitale terrestre, per il passaggio dalla tecnologia DVB-T a quella DVB-T2.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione III, 11 settembre 2025, nelle cause riunite da C-764/23 a C-766/23 – Cairo Network S.r.l. ed altri

Giustizia amministrativa – Comunicazioni televisive e radiofoniche – Tutela cautelare – Azione risarcitoria – Limiti – Compatibilità con il diritto dell'Unione europea

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 provvisoria, 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. (1)

Comunicazioni televisive e radiofoniche – Frequenze – Assegnazione – Procedura di gara – Conversione diritti d'uso – Condizioni

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha formulato i seguenti principi:

1) 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;

2) 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;

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, 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 peggiori 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. (2)

(1,2) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte di giustizia UE si pronuncia sul rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, che con le coeve pronunce della sez. VI, 1 dicembre 2023, n. 10415, n. 10416 e n. 10419 (la prima delle quali oggetto della News UM n. 132 del 27 dicembre 2023 alla quale si rinvia per ogni approfondimento) ha sottoposto alla Corte di giustizia UE alcuni quesiti interpretativi diretti a verificare la compatibilità, con le previsioni del diritto europeo di settore, delle norme che disciplinano la gara per l'assegnazione delle radio frequenze digitali, ovvero del *c.d. refarming* per il nuovo digitale terrestre, per il passaggio dalla tecnologia DVB-T a quella DVB-T2.

II. – Rispondendo al giudice del rinvio, la Corte di giustizia UE ha osservato quanto segue:

- a) in via preliminare si rileva che, sebbene le questioni poste vertano segnatamente sull'interpretazione della direttiva 2018/1972, risulta dall'art. 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;

- b) sulle prime questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23, il giudice del rinvio chiede, se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «quadro», letto alla luce degli artt. 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 provvisoria;
- c) sebbene tali questioni facciano riferimento all'articolo 6 TUE, anzitutto si rileva 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, punto 98, in *Foro it. Rep.*, 2022, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 579, in *Foro amm.* 2021, 1676 (m), in *Riv. dir. internaz. privato e proc.*, 2023, 473 (m)];
- d) l'art. 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. Il successivo secondo comma della norma citata 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;
- e) secondo la Corte di giustizia UE, l'art. 4 della citata direttiva costituisce espressione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta e al quale fa riferimento l'art. 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, punto 30, nonché del 13 ottobre 2016, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel*, C-231/15, punto 20);
- f) ciò posto, l'art. 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;
 - f1) in assenza di una normativa dell'Unione in materia, quindi, 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, punto 23 e giurisprudenza citata):

f2) quanto al principio di effettività, la Corte rileva di aver dichiarato, ai punti 25 e 31 della sentenza del 13 ottobre 2016, C-231/15, 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;

- g) ciò premesso, al fine di stabilire se un regime come quello in esame sia compatibile con il principio di effettività, la Corte ricorda 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, punto 28 e giurisprudenza citata in *Foro It. Rep.*, 2022, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 929, in *Foro amm.* 2022, 609 (m), in *Rass. esecuzione forzata*, 2023, 117);
- h) al riguardo, secondo la Corte 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;
- i) 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 sopra indicate, con il rischio di vanificare il «*refarming*» stesso e di pregiudicare in tal modo il buon funzionamento della 5G nell'Unione;
- j) tanto premesso, la Corte di giustizia ritiene che 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 possa essere considerata come necessariamente incompatibile con il principio di effettività, purché le modalità del risarcimento consentano di compensare integralmente i danni subiti da detti operatori economici in ragione dell'applicazione dell'atto che il giudice competente ha giudicato illegittimo;

- k) 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, la Corte ritiene 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;
- l) di conseguenza in relazione alle prime questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 la Corte dichiara che l'art. 4, paragrafo 1, della direttiva «quadro», letto alla luce dell'art. 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;
- m) sulle seconde questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché sulla prima questione nella causa C-766/23, che sono tra loro simili, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 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;
- n) osserva quindi la Corte di giustizia in primo luogo che, in forza dell'art. 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'art. 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, punto 50 e giurisprudenza citata);
- o) 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 volto a definire, anticipatamente, taluni requisiti ai quali l'ANR dovrà conformarsi nell'organizzazione e nell'attuazione di una procedura di assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze;
- p) 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, punti 126 e 130];

p1) l'art. 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, punto 39);

p2) l'art. 9, paragrafo 1, della direttiva «quadro» precisa che spetta non specificamente alle ANR, bensì agli «Stati membri», più in generale, assicurarsi che l'assegnazione delle frequenze sia fondata su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati;

p3) di conseguenza, considerati i ruoli così conferiti, rispettivamente, alle ANR e agli organi politici degli Stati membri, la Corte conclude 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'art. 9, paragrafo 1, della direttiva «quadro», possono essere definiti da un legislatore nazionale;

q) precisa il giudice europeo che spetta al giudice del rinvio esaminare se tale obbligo sia rispettato nei procedimenti principali, tuttavia la Corte, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita all'articolo 267 TFUE, ritiene di 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, punto 41 in Foro It. Rep. 2024, Unione europea e Consiglio d'Europa, n.° 1063);

q1) in tale prospettiva si rammenta che 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, anche nel caso di specie in cui la transizione tecnologica implica l'assegnazione di nuovi multiplex aventi una capacità trasmissiva nettamente superiore a quella dei multiplex precedentemente assegnati;

q2) per quanto attiene alle modalità della procedura di attribuzione onerosa di tali diritti d'uso, la fissazione dei principi disciplinanti detta procedura da parte del legislatore nazionale (definizione delle dimensioni dei lotti aggiudicati nell'ambito di detta procedura, obbligo di determinare un valore minimo delle offerte e la fissazione di una serie di obiettivi da prendere in considerazione nella selezione delle offerte), secondo la Corte di Lussemburgo, 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;

q3) la scelta del legislatore nazionale di organizzare una procedura di assegnazione onerosa dei diritti d'uso delle radiofrequenze, in un contesto in cui le capacità trasmissive disponibili sono oggettivamente aumentate, non è stata quindi ritenuta utile a dimostrare una lesione, da parte del legislatore nazionale, delle competenze proprie dell'ANR;

- r) alla luce dei predetti elementi, sulle seconde questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché sulla prima questione nella causa C-766/23, la Corte dichiara 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;
- s) 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, esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede se gli artt. 8 e 9 della direttiva «quadro», gli artt. 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;
- t) la Corte osserva che 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;
- t1) una situazione come quella in esame 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. Tale situazione comporta quindi la possibilità di ritenere

- giustificate ai sensi dell'art. 14 della direttiva «autorizzazioni». la modifica, la limitazione o la revoca di diritti d'uso di radiofrequenze già esistenti;
- t2) quindi il predetto art. 14 non può 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;
- u) circa la gratuità dell'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze, essa secondo la Corte 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, punto 64);
- v) sul quesito 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;
- v1) premesso che la procedura di conversione deve essere fondata su criteri non discriminatori, la Corte ritiene 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, punto 49);
- v2) quindi in relazione alla differenza tra gli operatori che dispongono di diritti d'uso di più multiplex di tecnologia DVB-T e piccoli operatori, per cui l'applicazione di un coefficiente di conversione unico potrebbe ostare al proseguimento dell'attività di questi ultimi, mentre un diverso trattamento di tali situazioni consentirebbe di promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, la Corte ritiene che spetti al giudice del rinvio procedere a una siffatta valutazione;
- v3) con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, la Corte comunque ritiene che i vari meccanismi istituiti dalle autorità italiane per preservare le attività dei piccoli operatori abbiano funzionato efficacemente, dal momento che risultano essere stati utilizzati dai piccoli operatori attivi nel settore audiovisivo italiano al fine di proseguire la loro attività dopo il «refarming» della banda di frequenza dei 700 MHz;
- w) quanto al rispetto del principio di proporzionalità, la Corte osserva che l'applicazione di un coefficiente di conversione specifico, che comporti un netto aumento delle capacità trasmissive dei piccoli operatori, 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, punto 76, nonché del 26 luglio 2017, *Persidera*, C-112/16, punto 53);
- x) in ordine alla compatibilità con il principio di tutela del legittimo affidamento della mancata conversione per equivalente dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze, la Corte osserva che il principio di tutela del legittimo affidamento fa parte dei principi fondamentali dell'Unione e deve essere rispettato dalle istituzioni dell'Unione, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive dell'Unione;

x1) tuttavia, un operatore economico non può riporre affidamento sul fatto che non avvenga alcuna modifica legislativa, può unicamente mettere in discussione le modalità di una modifica siffatta (sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet*, C-322/16, punto 47 e giurisprudenza citata). 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;

x2) un operatore ha però 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;

x3) nel caso di specie, in base al contenuto del rinvio, in cui 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, la Corte ritiene tali indicazioni sufficienti a consentire all'operatore 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;

y) alla luce di quanto precede, in relazione 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, la Corte dichiara che gli artt. 8 e 9 della direttiva «quadro», gli articoli 5, 7 e 14 della direttiva «autorizzazioni», l'art. 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;

- z) sulle quarte questioni nelle cause C-764/23 e C-765/23 nonché sulla terza questione nella causa C-766/23, in cui il giudice del rinvio chiede se gli artt. 8 e 9 della direttiva «quadro», gli artt. 3, 5, 7 e 14 della direttiva «autorizzazioni» nonché gli artt. 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;
- z1) l'art. 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, punto 37, cit.);
- z2) l'art. 5, paragrafo 6, della direttiva «autorizzazioni» prevede che le ANR assicurano, in particolare, che eventuali accumuli dei diritti d'uso di radiofrequenze non provochino distorsioni della concorrenza;
- z3) in ogni caso la Corte di giustizia osserva che il diritto dell'Unione non impone alle ANR, al fine di porre rimedio alle distorsioni della concorrenza, di ricorrere in via preferenziale a misure strutturali che implicino la modifica dell'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze. 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;
- aa) tuttavia, nell'ambito della cooperazione giudiziaria prevista dall'art. 267 TFUE, la Corte osserva che le caratteristiche della situazione in esame non giustificano l'adozione di misure strutturali che implicino 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;
- bb) in conclusione la Corte in risposta ai quesiti dichiara che gli artt. 8 e 9 della direttiva «quadro», gli artt. 5, 7 e 14 della direttiva «autorizzazioni» nonché l'art. 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.

III. – Per completezza sull’uso delle frequenze di trasmissione si veda Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 16 giugno 2025, n. 5263 (oggetto della News UM n. 59 del 27 giugno 2025), con la quale è stata rimessa alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale relativa alla vincolatività dell’atto di pianificazione delle frequenze e alla eventuale incidenza preclusiva sul principio di neutralità tecnologica, avuto riguardo alla richiesta – di riesame delle limitazioni ai diritti d’uso su radiofrequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale terrestre – avanzata da un operatore del settore che intende svolgere attività differenti da quelle oggetto di precedente autorizzazione.

