



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA EUROPA WAY S.R.L. c. ITALIA

(Ricorso n. 64356/19)

SENTENZA

Art. 10 • Libertà di espressione • Libertà di comunicare informazioni e idee • Sospensione con decreto ministeriale e successivo annullamento per legge di una procedura di gara per l'assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva digitale terrestre che era stata stabilita con regolamento dall'autorità di regolamentazione competente • Annullamento della procedura e sua sostituzione con un'altra sostanzialmente diversa costituisce un'ingerenza nelle possibilità della società ricorrente di ottenere i diritti di uso delle frequenze digitali terrestri • Base giuridica dell'ingerenza ritenuta dai tribunali nazionali incompatibile con il diritto interno e comunitario a seguito della pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea e applicata di nuovo dall'autorità di regolamentazione nella sua valutazione con conferma dell'annullamento della procedura di gara • Ruolo importante delle autorità di regolamentazione nel sostenere e promuovere la libertà e il pluralismo dei media • Necessità di garantire la loro indipendenza vista la delicatezza e la complessità di tale ruolo • Interferenza nell'esercizio delle funzioni dell'autorità di regolamentazione ne ha compromesso l'indipendenza • Non conseguito l'obiettivo di restaurare l'esercizio indipendente delle funzioni • Il quadro giuridico pertinente non era prevedibile e non offriva garanzie adeguate contro l'arbitrarietà • L'ingerenza non soddisfaceva i requisiti di legalità e "qualità della legge"

Redatta dalla cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

27 novembre 2025

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Europa Way S.r.l. c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ivana Jelić, *Presidente*,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Frédéric Krenc,
Davor Derenčinović,
Alain Chablais,
Artūrs Kučs, *giudici*,

e Ilse Freiwirth, *cancelliere di Sezione*,

visto il ricorso (n. 64356/19) proposto contro la Repubblica italiana con il quale, in data 12 dicembre 2019, una società a responsabilità limitata registrata in Italia, la Europa Way S.r.l. ("la società ricorrente"), ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare al Governo italiano ("il Governo") la doglianza ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione concernente la sospensione e il successivo annullamento della procedura concorrenziale di gara per l'assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva digitale terrestre e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 4 novembre 2025,
pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. La causa concerne la sospensione con decreto ministeriale e il successivo annullamento per legge di una procedura di gara per l'assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva digitale terrestre che era stata stabilita con regolamento dall'autorità di regolamentazione competente. La società ricorrente solleva doglianze ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione.

IN FATTO

2. La società ricorrente è una società a responsabilità limitata che opera nel settore della radiodiffusione televisiva. Ha sede legale a Roma. È stata rappresentata dall'avvocato F. Ferraro, del foro di Roma.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, sig. L. D'Ascia.

4. I fatti della causa si possono riassumere come segue.

I. IL “PASSAGGIO AL DIGITALE” DAL 2004 AL 2009

5. Al fine di regolamentare la transizione dalla televisione analogica alla televisione digitale terrestre (“il passaggio al digitale”) l’articolo 23 della legge 3 maggio 2004 n. 112 (conosciuta come “legge Gasparri”) consentiva ai soggetti impegnati nella trasmissione analogica di condurre sperimentazioni televisive in tecnica digitale durante il processo di conversione delle reti. Per avere accesso alla trasmissione digitale terrestre, gli operatori analogici dovevano dimostrare di aver raggiunto una copertura non inferiore al 50 per cento della popolazione nazionale o del bacino locale. L’articolo 25 comma 12 della legge Gasparri prevedeva che gli operatori dovessero continuare a essere autorizzati con licenze individuali sino al completamento della conversione delle reti.

6. In data 18 luglio 2007 la Commissione europea fornì un parere motivato nella procedura di infrazione n. 2005/5086. Riscontrò che nel concedere l’accesso al mercato della radiodiffusione digitale terrestre la legge Gasparri aveva accordato un vantaggio ingiustificato agli operatori analogici esistenti, in violazione di diverse norme della UE sulla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica nonché del quadro normativo dell’Unione in materia di comunicazioni elettroniche.

7. Le questioni sollevate dalla Commissione europea furono trattate dall’articolo 8 *novies* del decreto-legge 8 aprile 2008 n. 59, convertito con modifiche nella legge 6 giugno 2008 n. 101. Tale legge abrogò l’articolo 25 comma 12 della legge Gasparri assoggettando le attività degli operatori di rete su frequenze terrestri digitali all’obbligo di autorizzazione generale. I diritti di uso di certe frequenze dovevano essere assegnati in base alle procedure definite dalla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel rispetto dei principi stabiliti dal diritto comunitario e fondate su criteri obiettivi, proporzionati, trasparenti e non discriminatori.

8. In data 7 aprile 2009 l’AGCOM emanò la delibera n. 181/09/CONS che stabiliva i criteri per la completa digitalizzazione delle reti televisive terrestri. L’AGCOM specificò che in linea con le buone prassi europee, l’assegnazione delle frequenze digitali sarebbe stata organizzata secondo il modello di gara del cosiddetto “*beauty contest*” (ovvero le frequenze sarebbero state assegnate gratuitamente agli operatori che soddisfacevano le condizioni elencate nella procedura di selezione), simile a quello utilizzato in altri Stati membri della UE. Scopo della procedura era di assicurare un uso efficiente delle frequenze digitali terrestri disponibili e di promuovere l’innovazione tecnologica e la diffusione di contenuti di buona qualità alla più vasta popolazione possibile.

9. L’articolo 45 della legge 7 luglio 2009 n. 88 modificò l’articolo 8 *novies* del decreto-legge 8 aprile 2008 n. 59 al fine di specificare che l’assegnazione delle frequenze digitali terrestri doveva essere effettuata in conformità ai criteri di cui alla deliberazione n. 181/09/CONS dell’AGCOM.

Il Governo ha spiegato che le norme stabilite nella delibera n. 181/09/CONS erano state incorporate nel diritto interno su richiesta della Commissione europea per assicurare una più solida base giuridica all'apertura del mercato a nuovi operatori.

II. LA PROCEDURA DI GARA, LA SUA SOSPENSIONE E IL SUO ANNULLAMENTO

10. In data 23 settembre 2010 l'AGCOM emanò la delibera n. 497/10/CONS che stabiliva dettagliate norme procedurali per l'assegnazione di frequenze digitali terrestri a titolo gratuito. La delibera prevedeva l'assegnazione di un certo numero di frequenze che potevano essere utilizzate da sistemi multiplex (sistemi di radiodiffusione che consentono la trasmissione contemporanea di diversi servizi di televisione digitale terrestre). Tali frequenze furono divise in tre lotti che dovevano essere assegnati secondo criteri differenti. Il primo lotto comprendeva tre frequenze (A1, A2 e A3) che erano riservate agli operatori nuovi entranti e agli operatori minori. Il secondo lotto comprendeva due frequenze (B1 e B2) e il terzo soltanto una (C1). I richiedenti dovevano specificare le frequenze per le quali intendevano concorrere. Il Ministero dello sviluppo economico nominò una commissione per esaminare le domande e attribuire un punteggio sulla base di criteri quali l'idoneità dell'infrastruttura, il piano commerciale e l'affidabilità imprenditoriale. Gli offerenti idonei dovevano essere inseriti in graduatorie distinte per ogni frequenza. Ogni graduatoria era composta dai richiedenti che avevano ottenuto un punteggio complessivo di almeno 51 punti su 100.

11. In data 8 luglio 2011 il Ministero dello sviluppo economico invitò a presentare offerte per l'assegnazione delle frequenze digitali in conformità alla delibera n. 497/10/CONS (il "*beauty contest*" o la procedura di gara").

12. In data 6 settembre 2011 la società ricorrente manifestò il proprio interesse a partecipare alla procedura di gara per concorrere all'assegnazione di una delle frequenze riservate ai nuovi operatori entranti e agli operatori minori.

13. In data 13 ottobre 2011 la Commissione pubblicò la graduatoria di coloro che erano autorizzati a presentare un'offerta. La società ricorrente era l'unica offerente per la frequenza A1.

14. Nel corso dei dibattiti parlamentari svoltisi il 16 dicembre 2011, diversi membri della Camera dei deputati si opposero all'assegnazione delle frequenze digitali terrestri a titolo gratuito. Solleccarono il Governo ad annullare la procedura di gara in atto e a sostituirla con una procedura di selezione che prevedesse l'assegnazione delle frequenze in cambio di un corrispettivo.

15. In data 20 gennaio 2012 il Ministero dello sviluppo economico con decreto sospese il bando di gara per 90 giorni per svolgere una valutazione delle questioni tecniche, giuridiche e politiche inerenti alla procedura di gara.

16. In data 29 aprile 2012 entrò in vigore l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito nella legge 26 aprile 2012 n. 44. La sua parte pertinente introduceva "Misure urgenti per l'uso efficiente e la valorizzazione economica dello spettro radio (...)" e recitava:

"1. Al fine di assicurare l'uso efficiente e la valorizzazione economica dello spettro radio, i diritti di uso per frequenze in banda televisiva di cui al bando [di gara] (...) sono assegnati mediante pubblica gara indetta, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del presente articolo, dal Ministero dello sviluppo economico sulla base delle procedure stabilite dalla [AGCOM].

2. [L'AGCOM] adotta (...) le necessarie procedure, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) assegnazione delle frequenze ad operatori di rete sulla base di [differenti] lotti, mediante procedure di gara aggiudicate all'offerta economica più elevata [anche] mediante rilanci competitivi (...);

b) composizione di ciascun lotto in base al grado di copertura (...);

(c) modulazione della durata dei diritti d'uso nell'ambito di ciascun lotto, in modo da garantire la tempestiva destinazione delle frequenze agli usi stabiliti dalla Commissione europea (...)

3. [L'AGCOM] e il Ministero dello sviluppo economico promuovono ogni azione utile a garantire l'effettiva concorrenza e l'innovazione tecnologica nell'utilizzo dello spettro radio e ad assicurarne l'uso efficiente e la valorizzazione economica (...)

(...)

6 (...) Il bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, 5ª serie speciale, n. 80 dell'8 luglio 2011 e il relativo disciplinare di gara sono annullati (...)"

17. L'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge 2 marzo 2012 n. 16 modificò anche l'articolo 8 *novies* del decreto-legge n. 59 del 2008 (si veda il paragrafo 9 *supra*) eliminando tutti i riferimenti alle norme di cui alla delibera n. 181/09/CONS dell'AGCOM che consentivano l'assegnazione delle frequenze digitali terrestri a titolo gratuito e definivano il numero di frequenze disponibili e i criteri della loro assegnazione.

18. Le modifiche prevedevano inoltre un indennizzo per coloro che avevano partecipato all'originaria procedura di gara. In totale furono distribuiti 600.000 euro (EUR) agli offerenti in proporzione al numero di frequenze richieste (decreto del Ministero dello sviluppo economico del 6 novembre 2015). Poiché la società ricorrente aveva presentato domanda soltanto per una frequenza ricevette EUR 46.153,85 (decreto del Ministero dello sviluppo economico del 4 gennaio 2016).

III. LA PROCEDURA DI SELEZIONE ONEROSA

19. A seguito di una consultazione pubblica, in data 11 aprile 2013 l'AGCOM emanò la delibera n. 277/13/CONS che approvava le norme per l'assegnazione delle frequenze digitali terrestri in conformità all'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 (si veda il paragrafo 16 *supra*).

I multiplex di cui alla delibera n. 497/10/CONS dell'AGCOM furono riorganizzati in due sottoinsiemi (L e U) e soltanto il primo di essi fu reso disponibile per l'assegnazione. La nuova procedura riguardava in particolare tre multiplex (L1, L2 e L3) per i quali potevano concorrere soltanto nuovi operatori entranti o operatori minori. La delibera imponeva di assegnare le frequenze al miglior offerente. Il Governo ha specificato che per ciascuno dei tre multiplex era stato stabilito un minimo d'asta di circa 30 milioni di euro.

20. In data 12 febbraio 2014 il Ministero dello sviluppo economico pubblicò un nuovo bando di gara ai sensi delle norme stabilite dalla delibera n. 277/13/CONS dell'AGCOM (la "procedura di selezione onerosa").

21. Vi fu soltanto un offerente nella procedura di selezione onerosa, ovvero la C.N. s.r.l., che offrì EUR 31.626.000 per il multiplex L3. In data 31 luglio 2014 le furono assegnati i relativi diritti di uso.

IV. IL PROCEDIMENTO DINANZI AL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

A. Il procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo regionale

22. In data 19 marzo 2012 la società ricorrente impugnò la sospensione della procedura di gara dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio ("il TAR").

23. A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012, la società ricorrente impugnò anche l'annullamento della procedura di gara e la sua sostituzione con una procedura di selezione onerosa. Chiese al TAR di ordinare alle autorità nazionali di ripristinare la procedura di gara originaria e di risarcire coloro le cui offerte erano state annullate.

24. In data 25 settembre 2014 con sentenza n. 9982 il TAR riunì i ricorsi della società ricorrente e li rigettò. In ordine alla doglianza secondo la quale l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012, annullando la procedura di gara e imponendo principi e criteri operativi per una procedura di selezione onerosa, aveva interferito nei poteri regolatori dell'AGCOM, il TAR ritenne che la legge contestata avesse disciplinato la procedura per l'assegnazione delle frequenze digitali soltanto in termini generali, e che l'AGCOM conservasse la facoltà di stabilire in dettaglio la procedura per l'assegnazione delle frequenze. Inoltre la procedura di selezione onerosa non violava il diritto comunitario, poiché la Commissione europea non aveva

imposto alle autorità nazionali di assegnare le frequenze digitali a titolo gratuito, ma aveva soltanto specificato che l'assegnazione doveva essere effettuata con criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

25. Il TAR rigettò anche il rilievo secondo il quale l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 violava la Costituzione italiana e l'articolo 10 della Convenzione nella misura in cui interferiva nell'esercizio dei poteri amministrativi. Ritenne che le disposizioni legislative che erano sostanzialmente di natura amministrativa (le "leggi-provvedimento") non fossero necessariamente contrarie alla Costituzione. Inoltre nelle specifiche circostanze del caso di specie, l'intervento legislativo non era arbitrario, irragionevole o discriminatorio nei confronti dei nuovi operatori entranti nel mercato della televisione digitale. Era giustificato dalla necessità di riorganizzare le frequenze disponibili per la radiodiffusione televisiva al fine di liberare frequenze per altre forme di telecomunicazioni e di assicurare risorse economiche per garantire la stabilità finanziaria dello Stato. Inoltre, poiché l'assegnazione mediante procedura di gara era stata incorporata nella legge in virtù dell'articolo 8 *novies* del decreto-legge n. 59 del 2008 (si veda il paragrafo 9 *supra*), soltanto una disposizione di legge poteva abrogarla.

B. L'appello dinanzi al Consiglio di Stato e domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)

26. La società ricorrente impugnò la sentenza del TAR n. 9982/2014 dinanzi al Consiglio di Stato.

27. A seguito di pubblica udienza in data 11 giugno 2015, il Consiglio di Stato (i) rigettò, *inter alia*, la doglianza della società ricorrente secondo la quale l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 violava la Costituzione italiana e l'articolo 10 della Convenzione (sentenza parziale n. 4678, depositata in cancelleria il 9 ottobre 2015); e (ii) sospese il procedimento chiedendo alla CGUE una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione di alcune disposizioni 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 (GU L 108, p.33) ("la direttiva quadro"), 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, GU 2002 L 108, p. 21 ("la direttiva autorizzazioni") e 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, p. 21 ("la direttiva concorrenza") nonché dei principi della UE, in particolare relativamente al pluralismo dell'informazione e alla tutela del legittimo affidamento (ordinanza n. 4774, depositata in cancelleria il 16 ottobre 2015).

C. La sentenza della CGUE

28. In data 26 luglio 2017 la CGUE rese sentenza nella causa *Europa Way e Persidera* (C-560/15, EU:C:2017:593). In ordine all'annullamento per legge di una procedura di selezione in corso di svolgimento organizzata da una autorità nazionale di regolamentazione ("ANR"), essa affermò:

"(...) ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva quadro, letto in combinato disposto con il considerando 11 della stessa, gli Stati membri devono garantire l'indipendenza delle ANR perché queste possano esercitare i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo (...)

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 ha, con la direttiva 2009/140, e come emerge dal considerando 13 della medesima, 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. (...)

Così, il considerando 13 della direttiva 2009/140 enuncia che 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 primo comma dello [articolo 3 paragrafo 3 *bis* della direttiva quadro] (...) le ANR responsabili della regolamentazione *ex ante* del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese devono operare in piena indipendenza e non sollecitare né accettare istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati.

(...) Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, della [direttiva quadro], 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 sono compito di tali autorità.

Pertanto, l'organizzazione di una procedura di selezione ai fini dell'assegnazione di radiofrequenze digitali, quale il '*beauty contest*' di cui al procedimento principale, rientra nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione, ai sensi della direttiva quadro, spettanti ad un'ANR.

L'indipendenza di una simile autorità sarebbe compromessa se fosse consentito ad enti esterni, quali il Ministro dello Sviluppo economico italiano ed il legislatore italiano nel procedimento principale, di sospendere o persino di annullare (...) una procedura di selezione per l'assegnazione delle radiofrequenze in corso di svolgimento organizzata sotto la responsabilità della citata autorità."

29. La CGUE pervenne pertanto alle seguenti conclusioni:

"(...) L'articolo 3, paragrafo 3 *bis*, della direttiva quadro dev'essere interpretato nel senso che esso osta all'annullamento, da parte del legislatore nazionale, di una procedura di selezione per l'assegnazione di radiofrequenze in corso di svolgimento organizzata dalla ANR competente, in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale, che era stata sospesa da una decisione ministeriale."

30. La CGUE trattò anche la questione della sostituzione della procedura di selezione gratuita con una onerosa. Ritenne che lo Stato membro godesse di discrezionalità illimitata in ordine alla gestione delle procedure competitive o comparative, fossero queste gratuite o onerose, purché fossero fondate su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati. Affermò inoltre che spettava al giudice del rinvio verificare se le condizioni stabilite dalla procedura di selezione onerosa fossero tali da consentire realmente l'ingresso di nuovi operatori sul mercato della televisione digitale senza indebitamente avvantaggiare gli operatori digitali o analogici già presenti.

31. Fu sollevata la questione di sapere se il principio del legittimo affidamento implicasse che la procedura di gara non doveva essere annullata. La CGUE osservò che nel caso di specie alla società ricorrente non era stata assegnata alcuna frequenza e non aveva neanche ricevuto assicurazioni precise e incondizionate quanto a una futura assegnazione. Il principio del legittimo affidamento, pertanto, non ostava all'annullamento di una procedura di gara in base al solo motivo che la società ricorrente era stata ammessa a detta procedura e, in quanto unica offerente, si sarebbe vista assegnare i diritti d'uso delle frequenze digitali terrestri se la procedura non fosse stata annullata.

D. Ripresa del procedimento dinanzi al Consiglio di Stato

32. In data 16 ottobre 2018, con sentenza n. 5929, il Consiglio di Stato si pronunciò parzialmente a favore della società ricorrente. Richiamando la sentenza 26 luglio 2017 della CGUE, declinò di applicare l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 in quanto violava l'articolo 3, paragrafo 3 *bis* della direttiva quadro. Osservò inoltre che si trattava di questioni la cui regolamentazione non spettava alle autorità politiche, esisteva bensì una riserva di amministrazione indipendente proprio per assicurare l'indipendenza della funzione regolarità e la prevedibilità delle relative decisioni. Richiamò inoltre altre disposizioni legislative interne che rafforzavano l'indipendenza dell'AGCOM (si veda il paragrafo 51 *infra*).

33. In virtù di ciò il Consiglio di Stato annullò gli atti amministrativi che, in applicazione dell'articolo 3 *quinquies*, avevano condotto alla sostituzione della procedura di gara originaria con una procedura di selezione onerosa senza consentire all'AGCOM di effettuare la propria valutazione. Tuttavia esso non annullò il bando di gara relativo alla procedura di selezione onerosa o gli atti successivi, nemmeno l'assegnazione finale alla società C.N. s.r.l. (si veda il paragrafo 21 *supra*). Al riguardo, nella sentenza n. 5929 del 2018 il Consiglio di Stato ritenne che gli atti amministrativi relativi alla procedura di selezione onerosa dovessero essere annullati soltanto nella misura in cui erano connessi all'illegittimo annullamento della procedura di gara originaria. Per contro le doglianze della società ricorrente relative alle altre

dedotte violazioni della legge commesse nella procedura di selezione onerosa, per esempio le dedotte violazioni delle norme procedurali o la dedotta illegittimità dei criteri di selezione, furono ritenute inammissibili, in quanto la società ricorrente aveva scelto deliberatamente di non prendere parte a tale procedura, e non aveva pertanto alcun interesse alle sue condizioni, soprattutto perché le sue disposizioni non le avevano in alcun modo impedito la partecipazione.

34. Quanto agli effetti della sua sentenza il Consiglio di Stato osservò:

“(…) l’illegittimità, in questa sede accertata, dell’annullamento del *beauty contest* (...) comporta per l’AGCOM l’effetto di rivalutare, questa volta in piena autonomia e indipendenza, la scelta, impostale indebitamente dal legislatore con un intervento non consentito, di sostituire la procedura gratuita con quella onerosa.

Questa sostituzione, come ha chiarito la [CGUE] nella sentenza del 26 luglio 2017 in C-560/15, non è in sé illegittima, ma deve essere effettuata autonomamente, senza indebite influenze, dall’ANR sulla base di proprie valutazioni tecniche, sicché dall’annullamento (...) non discende per l’AGCOM l’obbligo incondizionato di riattivare necessariamente il *beauty contest*, ma di riesaminare l’intero quadro regolatorio, ora per allora, e di valutare se (...) mantenere fermo lo svolgimento della procedura gratuita o (...) sostituirla con la procedura onerosa (...)

Una simile valutazione deve essere necessariamente e preliminarmente compiuta dalla [AGCOM], non essendo consentito al giudice nazionale sostituirsi (...) ad una valutazione che, come ha chiarito la [CGUE] a chiare lettere proprio nella presente controversia, sarebbe spettato alla [AGCOM] e solo alla [AGCOM] compiere, salva, ovviamente, la successiva verifica di legittimità in sede giurisdizionale.”

35. La società ricorrente aveva lamentato di non essere stata risarcita per il danno subito a causa dell’annullamento illegittimo della procedura di gara originaria. Il Consiglio di Stato rigettò la doglianza per i seguenti motivi.

36. In ordine all’eventuale risarcimento per la mancata assegnazione delle frequenze, nella sentenza n. 5929 del 2018, il Consiglio di Stato affermò che esso non poteva determinare preventivamente se la società ricorrente avrebbe avuto diritto all’assegnazione e dunque non poteva stabilire se avesse subito una perdita di *chance*, giacché la decisione sulle modalità di assegnazione delle frequenze rientrava nell’ambito dei poteri dell’AGCOM. Concluse pertanto che:

“o:

- l’assegnazione delle [frequenze], oggetto della procedura gratuita, risulterà spettante all’esito di tale rivalutazione demandata all’AGCOM (...) e allora [la società ricorrente], ristorata in forma specifica da tale assegnazione, dovrà essere risarcita, eventualmente, del ritardo subito nell’ottenere[le] come anche (...) dell’impossibilità di aver[le] esercitate *ab origine* legittimamente per tutti questi anni; o

- la sostituzione della procedura gratuita con quella onerosa, debitamente rivalutata dalla [AGCOM] (...), risulterà legittima (...) e nessun danno [la società ricorrente] potrà lamentare rispetto alle [frequenze] che, infine, è risultato non spettarle, nemmeno sotto il profilo della perdita di *chance*, in quanto l’annullamento della procedura gratuita, confermato dalla [AGCOM] nell’esercizio del proprio potere, rimuoverebbe in radice ogni possibilità di aggiudicarsi [qualsiasi cosa].”

37. In ordine al risarcimento delle spese che la società ricorrente aveva dovuto sostenere per partecipare alla procedura di gara originaria, il Consiglio di Stato concordò con la sentenza 26 luglio 2017 della CGUE sul fatto che quando la procedura era stata annullata la società ricorrente non aveva ricevuto assicurazioni precise e incondizionate quanto alla futura assegnazione delle frequenze. Non vi era dunque “alcun legittimo affidamento da tutelare né, indipendentemente dal legittimo o meno annullamento degli atti della procedura gratuita all’esito della rinnovata valutazione da parte della [AGCOM], alcuna violazione della buona fede sul piano civilistico ai sensi dell’art. 1337 c.c.”.

38. In data 16 aprile 2019 la sentenza n. 5929 del 2018 del Consiglio di Stato divenne definitiva.

V. LA RIVALUTAZIONE DELL’AGCOM E IL SUCCESSIVO PROCEDIMENTO DINANZI AL CONSIGLIO DI STATO

39. L’AGCOM ottemperò alla sentenza n. 5929 del 2018 del Consiglio di Stato confermando la sostituzione della procedura di gara originaria con la procedura onerosa con la delibera 24 aprile 2019 n. 136/19/CONS nella quale affermava che l’AGCOM “non [poteva] non tener conto degli indirizzi di politica di gestione dello spettro forniti dallo [articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012]” e che non poteva confermare la procedura di gara originaria “alla luce [dello] specifico obiettivo di finanza pubblica fissato dal legislatore nell’esercizio delle sue legittime prerogative”.

40. L’AGCOM affermò inoltre che tale conclusione teneva in considerazione la rimodulazione delle frequenze da assegnare con la delibera n. 277/13/CONS con conseguente riduzione del loro numero da 6 a 3. Secondo l’AGCOM la procedura a titolo oneroso avrebbe inoltre garantito il raggiungimento degli obiettivi pro-concorrenziali perseguiti dalle misure concordate con la Commissione europea per archiviare la procedura d’infrazione n. 2005/5086 (si veda il paragrafo 6 *supra*). Essa era improntata a criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità e consentiva un effettivo ingresso di nuovi operatori sul mercato della televisione digitale.

41. La società ricorrente promosse un giudizio di ottemperanza dinanzi al Consiglio di Stato per contestare la delibera n. 136/19/CONS dell’AGCOM.

42. In data 3 ottobre 2019, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6622, rigettò le doglianze della società. Osservò che l’AGCOM aveva preso in considerazione gli interessi finanziari dello Stato nel valutare se mantenere l’originale procedura di gara o confermare la procedura a titolo oneroso e aveva adottato la relativa decisione non perché lo avesse chiesto il legislatore ma perché autonomamente convinta che tali interessi fossero oggettivamente giustificati e dovessero essere presi in considerazione. Osservò inoltre che nella delibera n. 136/19/CONS erano state fornite motivazioni sufficienti per

spiegare in che modo la procedura onerosa fosse conforme ai criteri indicati dal diritto comunitario.

43. In data 14 maggio 2020 la Commissione europea archivìò la procedura di infrazione n. 2005/5086.

VI. ALTRI SVILUPPI PERTINENTI

44. L'articolo 1, commi 1026 -1038 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (la legge di bilancio per l'anno finanziario 2018) stabiliva la riconfigurazione dei diritti di uso delle frequenze della televisione digitale terrestre (la cosiddetta "riassegnazione delle frequenze"). Ciò faceva seguito da un lato alla riassegnazione delle frequenze in banda 694-790 MHz alla rete di telecomunicazioni di quinta generazione (nota come "la rete 5G") e dall'altro alla transizione delle rimanenti frequenze disponibili per la radiodiffusione dal sistema trasmissivo DVB-T a quello DVB-T2 (più avanzato).

45. Una disposizione della legge particolarmente importante riguardava il potere attribuito all'AGCOM di adottare un nuovo piano nazionale per l'assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre. Si chiedeva all'AGCOM di definire i criteri (i) per la conversione dei diritti d'uso delle frequenze esistenti alla data di entrata in vigore della legge in diritti d'uso di capacità trasmissiva in multiplex nazionali nel nuovo sistema trasmissivo DVB-T2, e (ii) per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze previste per il servizio televisivo digitale terrestre.

46. L' AGCOM formulò le delibere nn. 290/18/CONS e 182/18/CONS ai sensi di tali disposizioni.

47. Con legge 30 dicembre 2018 n. 145 (la legge di bilancio per l'anno finanziario 2019) il legislatore inserì nella legge di bilancio per l'anno finanziario 2018 l'articolo 1 comma 1031-*bis*. Esso stabiliva che l'ulteriore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale e le frequenze terrestri aggiuntive rispetto a quelle destinate alla conversione dei diritti d'uso esistenti dovevano essere assegnate 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 di determinati principi e criteri.

48. Le società che gestivano reti di televisione digitale terrestre (compresa la società ricorrente) promossero dinanzi al tribunale amministrativo diversi procedimenti relativi alle proposte dell'AGCOM per l'attuazione di tali disposizioni. Il Consiglio di Stato decise di chiedere alla CGUE una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione di diverse leggi dell'Unione europea. Chiese, *inter alia*, se gli articoli 3, paragrafi 3 e 3 *bis*, 8 e 9 della direttiva quadro, gli articoli 5, 6, 8, 9 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 (rifusione) (GU 2018, L 321, pag. 36) ("il codice europeo delle comunicazioni elettroniche") ostassero

a un sistema del tipo di quello introdotto dall'articolo 1, comma 1031-*bis* della legge di bilancio per l'anno finanziario 2018 come modificato dalla legge di bilancio per l'anno finanziario 2019 “che priva[va] - o comunque limita[va] in modo significativo - l'autorità amministrativa indipendente delle sue funzioni di regolamentazione, stabilendo l'assegnazione di ulteriore capacità trasmissiva mediante procedura onerosa, che includeva gli attuali titolari dei diritti sulle frequenze; con aggiudicazione all'offerta economica più elevata” (ordinanze n. 10415, 10416 e 10419, depositate in cancelleria il 1° dicembre 2023).

49. In data 11 settembre 2025 con la sentenza *Cairo Network*, C-764/23, C-765/23 e C-766/23, EU:C:2025:691, la CGUE ribadì che quando disciplinavano le modalità di assegnazione dei diritti di uso delle radiofrequenze le ANR dovevano essere al riparo da interventi esterni (si veda il paragrafo 28 *supra*). Distinse le questioni trattate nella sua sentenza del 26 luglio 2017 da quelle di cui era investita in quel momento. La questione presente non riguardava un intervento legislativo che avrebbe potuto mettere in discussione una procedura già iniziata, bensì invece la definizione anticipata di certi requisiti cui la ANR doveva conformarsi quando organizzava e attuava tale procedura. Ribadì che gli Stati membri godevano di un certo margine di discrezionalità nel decidere se una procedura di selezione dovesse essere gratuita o onerosa. Ritenne inoltre che spettasse agli Stati (e non specificamente alle ANR) assicurarsi che l'assegnazione fosse fondata su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati (si veda il paragrafo 30). Dato il ruolo svolto dalle ANR e dagli organi politici degli Stati membri i principi che dovevano guidare l'organizzazione delle procedure di assegnazione dei diritti d'uso potevano essere definiti da un legislatore nazionale, a condizione che detto legislatore “si limit[asse] a definire principi che non a[vessero] come conseguenza che l'ANR non dispon[esse] più di un margine di discrezionalità sostanziale nella definizione delle modalità tecniche della procedura di assegnazione di tali diritti, ed essa d[ovesse] quindi limitarsi ad applicare una procedura definita dal legislatore medesimo”.

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

50. I principali sviluppi del settore della radiodiffusione televisiva in Italia, dalle origini fino all'inizio del passaggio al digitale sono descritti nella causa *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia* [GC], n. 38433/09, §§ 49-68, CEDU 2012.

51. L'articolo 7 del decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 259 (“codice delle comunicazioni elettroniche”), come modificato dal decreto legislativo 28 maggio 2012 n. 70, in vigore all'epoca dei fatti recitava:

“(…) 3 *bis*. La [AGCOM] esercita i propri poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo.

3 *ter*. La [AGCOM] dispone di risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i compiti ad essa assegnati.

L’Autorità opera in indipendenza e non sollecita né accetta istruzioni da alcun altro organismo nell’esercizio dei compiti ad essa affidati (…). ”.

52. L’articolo 1337 del codice civile stabilisce che nei rapporti precontrattuali le parti devono comportarsi secondo buona fede.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI DELL’UNIONE EUROPEA

A. Il pertinente diritto dell’Unione europea

53. I considerando 11 e 21 della direttiva quadro in vigore all’epoca dei fatti recitavano:

“(11) 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]. (...) ”

(...)

(21) Gli Stati membri possono utilizzare, tra l’altro, sistemi di offerte concorrenti oppure di selezione comparativa per l’assegnazione delle radiofrequenze nonché di numeri aventi eccezionale valore economico. Nel gestire tali sistemi, le autorità nazionali di regolamentazione devono tener conto delle disposizioni dell’articolo 8 [della direttiva quadro].”

54. La direttiva quadro è stata modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, che ha modificato anche la direttiva 2002/19/CE del 7 marzo 2002 relativa all’accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all’interconnessione delle medesime e la direttiva autorizzazioni. Il considerando 13 di tale direttiva in vigore all’epoca dei fatti recitava:

“(13) È opportuno rafforzare l’indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione 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’autorità nazionale di regolamentazione 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 autorità nazionale di regolamentazione (...).”.

55. L’articolo 3 della direttiva quadro, come modificato dalla direttiva 2009/140/CE, in vigore all’epoca dei fatti recitava:

“1. Gli Stati membri provvedono affinché le singole funzioni attribuite alle autorità nazionali di regolamentazione dalla presente direttiva e dalle direttive particolari vengano esercitate da un organismo competente.

2. Gli Stati membri garantiscono l’indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione 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 autorità nazionali di regolamentazione esercitino i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo. Gli Stati membri assicurano che le autorità nazionali di regolamentazione dispongano di risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i compiti a loro assegnati.

3a. Fatto salvo il disposto dei paragrafi 4 e 5, le autorità nazionali di regolamentazione responsabili della regolamentazione *ex ante* del mercato o della risoluzione delle controversie tra imprese conformemente agli articoli 20 o 21 della presente direttiva 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 autorità nazionali di regolamentazione (...).”.

56. La direttiva quadro e la direttiva autorizzazioni sono state abrogate dal codice europeo delle comunicazioni elettroniche con effetto dal 21 dicembre 2020. I pertinenti articoli di tale codice recitano:

“Articolo 5 - Autorità nazionali di regolamentazione e altre autorità competenti

1. Gli Stati membri provvedono affinché ciascuno dei compiti stabiliti dalla presente direttiva sia esercitato da un’autorità competente.

Nell’ambito di applicazione della presente direttiva, le autorità nazionali di regolamentazione sono responsabili almeno dei seguenti compiti:

(a) attuare la regolamentazione *ex ante* del mercato, compresa l’imposizione di obblighi in materia di accesso e interconnessione;

(...)

(c) provvedere alla gestione dello spettro radio e alle relative decisioni, o, qualora tali compiti siano assegnati ad altre autorità competenti, fornire un parere in merito alle questioni concernenti il modello di mercato e la concorrenza nelle procedure nazionali relative ai diritti d’uso dello spettro radio per le reti e i servizi di comunicazione elettronica;

(...)

Articolo 6

Indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e delle altre autorità competenti

1. Gli Stati membri garantiscono l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e delle altre autorità competenti provvedendo affinché esse siano giuridicamente distinte e funzionalmente autonome da qualsiasi persona fisica o giuridica che fornisca reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica. (...)

2. Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive autorità nazionali di regolamentazione e le altre autorità competenti esercitino i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo.

(...)

Articolo 8

Indipendenza politica e rendicontabilità delle autorità nazionali di regolamentazione

1. (...) le autorità nazionali di regolamentazione operano in indipendenza e in modo obiettivo, anche nello sviluppo delle procedure interne e nell'organizzazione del personale, agiscono in maniera trasparente e responsabile in conformità al diritto dell'Unione, e non sollecitano né accettano istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati ai sensi del diritto nazionale che recepisce il diritto dell'Unione. Ciò non osta alla supervisione a norma del diritto costituzionale nazionale. Solo gli organi di ricorso istituiti a norma dell'articolo 31 hanno la facoltà di sospendere o riformare le decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione.

(...)

Articolo 9

Autonomia di bilancio e risorse delle autorità nazionali di regolamentazione

1. Gli Stati membri assicurano che le autorità nazionali di regolamentazione dispongano di bilanci annuali separati e dell'autonomia di esecuzione della dotazione finanziaria assegnata. I bilanci sono pubblicati.

(...)”

57. L'articolo 45 (1) del codice europeo delle comunicazioni elettroniche stabilisce, *inter alia*, che i diritti di uso dello spettro radio per le reti e i servizi di comunicazione elettronica debbano essere allocati in base a criteri obiettivi, trasparenti, pro-concorrenziali, non discriminatori e proporzionati.

B. La relazione sullo Stato di diritto del 24 luglio 2024 della Commissione europea

58. La relazione sullo Stato di diritto del 2024 della Commissione europea (COM/2024/800 definitiva) afferma:

“Un ambiente mediatico libero e pluralistico - con media liberi e indipendenti che svolgono un ruolo importante come sentinelle della democrazia e chiedono conto al

potere delle sue azioni - è essenziale per lo Stato di diritto. Le pressioni o il controllo dei media da parte di esponenti politici o dello Stato minano la libertà dei mezzi di comunicazione e la libertà delle persone di cercare, ricevere e comunicare informazioni. (...)

Le autorità nazionali di regolamentazione, quando sono funzionalmente ed effettivamente autonome ed esercitano i loro poteri in maniera imparziale e trasparente, disponendo di risorse sufficienti, svolgono un ruolo fondamentale nel sostenere il pluralismo dei media.”

III. STRUMENTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

A. Raccomandazione Rec(2000)23 del Comitato dei ministri agli Stati membri concernente l'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione

59. In data 20 dicembre 2000 il Comitato dei ministri ha adottato la raccomandazione Rec(2000)23 concernente l'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione che raccomanda agli Stati, *inter alia*:

“a. di istituire, qualora non lo abbiano già fatto, delle autorità indipendenti di regolamentazione del settore della radiodiffusione;

b. di includere disposizioni nella propria legislazione e misure nella propria politica che accordino alle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione poteri che consentano loro di adempiere al loro mandato, come previsto dal diritto nazionale, in maniera efficace indipendente e trasparente, conformemente alle linee-guida indicate nell'allegato alla presente raccomandazione;

c. di assicurare l'effettivo rispetto dell'indipendenza delle autorità di regolamentazione rispetto alle interferenze nelle loro attività.”

60. Le sezioni pertinenti dell'allegato alla raccomandazione Rec(2000)23 recitano:

“Linee-guida concernenti l'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione

I. Quadro legislativo generale

1. Gli Stati membri dovrebbero assicurare l'istituzione e il funzionamento senza impedimenti delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione elaborando a tal fine un quadro legislativo appropriato. Le norme e le procedure che disciplinano o incidono sul funzionamento delle autorità di regolamentazione dovrebbero affermare con chiarezza e proteggere la loro indipendenza.

(...)

IV. Poteri e competenze

Poteri di regolamentazione

12. Fatta salva la delega chiaramente definita da parte del legislatore, le autorità di regolamentazione dovrebbero avere il potere di adottare norme e linee-guida concernenti le attività di radiodiffusione.

(...)

La concessione di licenze

13. Uno dei compiti essenziali delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione è solitamente la concessione di licenze. Le condizioni fondamentali e i criteri che disciplinano la concessione e il rinnovo delle licenze dovrebbero essere chiaramente definiti dalla legge.

14. Le norme che disciplinano le procedure di concessione delle licenze di radiodiffusione dovrebbero essere chiare e precise e dovrebbero essere applicate in modo aperto, trasparente e imparziale. Le decisioni adottate dalle autorità di regolamentazione in tale ambito dovrebbero essere oggetto di adeguate forme di pubblicità.

(...)

16. Dopo aver stilato un elenco di frequenze, le autorità di regolamentazione dovrebbero pubblicare, con idonee modalità, un bando di gara. I bandi di gara dovrebbero definire una serie di specifiche quali il tipo di servizio, la durata minima dei programmi, la copertura geografica, il tipo di finanziamento, gli eventuali diritti di licenza e, nella misura in cui ciò è necessario ai fini di tali gare, i parametri tecnici che i richiedenti devono soddisfare. (...)

17. I bandi di gara dovrebbero inoltre precisare il contenuto della domanda di licenza e i documenti che i candidati debbono presentare. In particolare i candidati dovrebbero specificare la struttura della loro società, i proprietari e il capitale e il contenuto e la durata dei programmi da loro proposti.”

B. Raccomandazione Rec(2003)9 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle misure volte a promuovere il contributo democratico e sociale della radiodiffusione digitale

61. In data 23 maggio 2003 il Comitato dei ministri ha adottato la raccomandazione Rec(2003)9 sulle misure volte a promuovere il contributo democratico e sociale della radiodiffusione digitale che raccomanda agli Stati, *inter alia*:

“a. di creare condizioni giuridiche ed economiche adeguate per lo sviluppo della radiodiffusione digitale che garantiscano il pluralismo dei servizi di radiodiffusione e l’accesso del pubblico a un’ampia scelta e varietà di programmi di qualità, comprendente il mantenimento e, laddove possibile, l’ampliamento dell’offerta di servizi transfrontalieri:

b. di proteggere e, se necessario, adottare misure positive per salvaguardare e promuovere il pluralismo dei media al fine di riequilibrare la crescente concentrazione in tale settore (...).

62 Le sezioni pertinenti dell’allegato alla raccomandazione Rec(2003)9 recitano:

“Principi di base concernenti la radiodiffusione digitale

Principi generali

1. Dato che lo sviluppo della radiodiffusione digitale dal punto di vista tecnologico è inevitabile, sarebbe utile se, prima di procedere alla transizione verso un ambiente

digitale, gli Stati membri, dopo aver consultato le varie industrie interessate e il pubblico, elaborassero una strategia ben definita in grado di assicurare una transizione attentamente ponderata, capace di massimizzare i benefici e minimizzare gli eventuali effetti negativi.

2. Tale strategia, particolarmente necessaria per la televisione digitale terrestre, dovrebbe cercare di promuovere la cooperazione tra gli operatori, la complementarità tra le piattaforme, l'interoperabilità dei decodificatori, l'offerta di un'ampia gamma di contenuti, anche di servizi radiofonici e televisivi gratuiti, e il massimo sfruttamento delle opportunità uniche che può offrire la tecnologia digitale a seguito della necessaria riassegnazione delle frequenze.

3. Visto che la diffusione simultanea di trasmissioni analogiche e digitali è onerosa, gli Stati membri dovrebbero cercare mezzi per incoraggiare un rapido passaggio alla radiodiffusione digitale garantendo allo stesso tempo che si tenga conto degli interessi del pubblico e degli interessi e dei vincoli di tutte le categorie di emittenti, in particolare di quelle non commerciali e regionali/locali. A tale proposito occorre predisporre un idoneo quadro giuridico e condizioni economiche e tecniche favorevoli.

4. Quando concedono licenze di radiodiffusione digitale, le autorità pubbliche competenti dovrebbero garantire un'offerta ampia e varia di servizi e promuovere la creazione di servizi regionali/locali che soddisfino le aspettative del pubblico a tale livello.

C. Dichiarazione del Comitato dei ministri concernente l'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione

63. In data 26 marzo 2008 il Comitato dei ministri ha adottato una dichiarazione concernente l'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione. La sua posizione è la seguente:

“Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa

(...)

I. Afferma che si dovrebbe preservare la ‘cultura dell'indipendenza’ e che, laddove esistono, le autorità indipendenti di regolamentazione della radiodiffusione degli Stati membri devono essere efficaci, trasparenti e responsabili, e pertanto;

II. Dichiarare la sua ferma adesione agli obiettivi del funzionamento indipendente delle autorità di regolamentazione della radiodiffusione degli Stati membri;

III. Invita gli Stati membri:

– a dare attuazione, qualora non lo abbiano già fatto, alla raccomandazione Rec(2000)23 concernente l'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione, con particolare riferimento alle linee-guida ad essa allegate e tenuto conto delle opportunità e le sfide che derivano dai cambiamenti politici, economici e tecnologici in atto in Europa;

– a prevedere gli strumenti giuridici, politici, finanziari, tecnici e di altro tipo necessari a garantire il funzionamento indipendente delle autorità di regolamentazione della radiodiffusione in modo da eliminare i rischi di interferenze politiche o economiche (...)

“.

D. Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media

64. In data 7 marzo 2018 il Comitato dei ministri ha adottato la raccomandazione CM/Rec(2018)1 sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media. Nell'allegato alla raccomandazione si afferma, *inter alia*:

“1.5. In un ambiente favorevole alla libertà di espressione le autorità di regolamentazione dei media e gli altri organi incaricati della regolamentazione, della vigilanza su altri fornitori di servizi (mediatici) o sul pluralismo dei media, o dell'esercizio di una delle altre funzioni indicate nella presente raccomandazione dovrebbero poter svolgere il loro compito in modo efficace, trasparente e responsabile. Perché ciò avvenga è indispensabile che essi stessi godano di un'indipendenza garantita dalla legge e confermata dalla prassi.

1.6. L'indipendenza delle autorità e degli organi di cui al precedente paragrafo dovrebbe essere garantita assicurando che essi si avvalgano di procedure di nomina e revoca aperte e trasparenti; che dispongano di risorse umane e finanziarie adeguate e di un bilancio autonomo; che agiscano secondo procedure e processi decisionali trasparenti; che siano aperti alla comunicazione con il pubblico; che abbiano il potere di adottare decisioni autonome e proporzionate e di applicarle effettivamente; e che le loro decisioni siano impugnabili.”

E. “L'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media in Europa: IRIS *Special*”: un documento pubblicato dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo (Consiglio d'Europa)

65. L'osservatorio europeo dell'audiovisivo (Consiglio d'Europa) ha pubblicato “L'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media in Europa: IRIS *Special*” a settembre 2019. Tale documento si concentra sull'indipendenza delle autorità e degli organi di regolamentazione del settore della radiodiffusione e dei media audiovisivi in Europa e sottolinea, *inter alia*, che:

“Tali organi si sono diffusi seguendo le diverse tradizioni giuridiche dei rispettivi paesi di appartenenza. Essi pertanto non si conformano a un modello unico. Riflettono cionondimeno un certo approccio comune all'assetto istituzionale del governo normativo. L'indipendenza di tali organi è particolarmente importante perché contribuisce all'obiettivo più ampio dell'indipendenza dei media, che è di per sé una componente essenziale della democrazia.

(...)

(...) Sebbene le esigenze della libertà di espressione e della libertà dei media da un lato impongano agli Stati di astenersi dall'interferire nel loro lavoro e di proteggere l'indipendenza delle loro organizzazioni, è opinione comune che gli Stati debbano al contempo istituire un quadro normativo per garantire l'esistenza di un panorama mediatico diversificato e pluralistico. Il concetto e la creazione di un'autorità di regolamentazione indipendente sono considerati la scelta standard ai fini del governo

normativo del settore dei media audiovisivi finalizzata a garantire che gli interventi sui media siano imparziali e autonomi dal governo e dai portatori di interesse.

(...)

Le autorità di regolamentazione indipendenti (...) sono sostanzialmente diventate la forma istituzionale naturale del governo normativo del settore della radiodiffusione e dei media audiovisivi. In quanto strutture istituzionali possono contribuire a due aspetti specifici di quest'ultimo settore:

1. all'obiettivo della regolamentazione del settore dei media al fine di garantire le libertà dei medesimi; e

2. alla relazione particolare e a volte delicata tra il settore dei media e gli esponenti politici eletti e non eletti (...)

(...) Ciò tuttavia non significa che indipendenza e libertà siano lo stesso concetto, bensì che esistono specifici legami tra questi due aspetti. (...)”

66. Con specifico riferimento all'indipendenza dell'autorità di regolamentazione dell'Italia il documento precisa quanto segue:

“L'AGCOM è un soggetto pubblico formalmente indipendente dal Governo, giacché la sua autonomia organizzativa, finanziaria e contabile è garantita dal diritto primario. Tuttavia la Costituzione italiana non menziona esplicitamente le autorità di regolamentazione indipendenti, mentre al contrario stabilisce il principio dell'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo del governo che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché il principio della responsabilità ministeriale della pubblica amministrazione.

Cionondimeno la dottrina giuridica ha sostenuto il concetto che le autorità indipendenti acquisiscono (parte della) loro legittimità in virtù dell'elevata complessità tecnica del settore su cui debbono vigilare e delle corrispondenti competenze di alto livello che offrono a beneficio sia del Governo che dei soggetti su cui vigilano.”

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 10 DELLA CONVENZIONE

67. La società ricorrente ha lamentato che la sospensione e il successivo annullamento della procedura di gara originaria avevano violato il suo diritto alla libertà di espressione ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione, che recita:

“1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla

prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.”

A. Sulla ricevibilità

1. Osservanza del termine semestrale¹

(a) Le osservazioni delle parti

(i) Il Governo

68. Il Governo ha sostenuto che la sentenza n. 5929 del 2018 del Consiglio di Stato costituiva la “decisione definitiva” interna rispetto alla doglianza sollevata dalla società ricorrente dinanzi alla Corte. In tale sentenza era stato ritenuto che la sostituzione dell’originaria procedura di gara con una procedura di selezione onerosa non fosse illegittima bensì fosse un’opzione praticabile dall’AGCOM nell’esercizio della sua autonomia e indipendenza.

69. Il successivo giudizio di ottemperanza avverso la decisione dell’AGCOM di conferma della procedura di selezione onerosa non poteva mettere suddetta sentenza in discussione e quindi non costituiva un rimedio per la sostituzione della procedura originaria con il nuovo metodo di assegnazione.

70. Poiché la sentenza n. 5929 del 2018 era divenuta definitiva il 16 aprile 2019, la società ricorrente non aveva rispettato il termine semestrale allora vigente.

(ii) La società ricorrente

71. La società ricorrente ha sostenuto che sarebbe stato irragionevole pretendere che essa presentasse ricorso dinanzi alla Corte immediatamente dopo la pronuncia della sentenza n. 5929 del 2018, dal momento che questa le era favorevole. Tale sentenza riconosceva che sospendendo e poi annullando la procedura di gara originaria le autorità nazionali avevano illegittimamente interferito nei poteri di regolamentazione dell’AGCOM. Inoltre in quel momento l’esito della causa non era ancora chiaro in quanto la sentenza n. 5929 del 2018 ordinava all’AGCOM di decidere, senza indebite interferenze politiche, se confermare la procedura di gara originaria o sostituirla con la procedura di selezione onerosa. Se la società ricorrente avesse immediatamente presentato ricorso dinanzi alla Corte esso sarebbe risultato irricevibile poiché la questione era ancora all’esame delle autorità nazionali.

¹ Il Protocollo n. 15 della Convenzione ha ridotto a quattro mesi a decorrere dalla decisione interna definitiva il termine stabilito dall’articolo 35 § 1. Tuttavia nel caso di specie si applica ancora il termine semestrale, dato che la decisione interna definitiva è stata adottata prima del 1° febbraio 2022, data di entrata in vigore della nuova norma (ai sensi dell’articolo 8 § 3 del Protocollo n. 15 della Convenzione).

(b) La valutazione della Corte

72. Di norma il termine semestrale decorre dalla data della decisione finale nel processo di esaurimento delle vie di ricorso interne (si veda *Lekić c. Slovenia* [GC], n. 36480/07, § 65, 11 dicembre 2018).

73. La Corte osserva che la società ricorrente ha impugnato la sospensione e il successivo annullamento della procedura di gara originaria dinanzi ai tribunali amministrativi interni. Nel corso del procedimento in appello, il Consiglio di Stato aveva chiesto alla CGUE una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione di alcune disposizioni del diritto comunitario. A seguito della sentenza 26 luglio 2017 della CGUE, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5929 del 2018, aveva declinato di applicare l'articolo 3 *quinqüies* del decreto-legge n. 16 del 2012 in quanto violava l'articolo 3, paragrafo 3 *bis* della direttiva quadro (si veda il paragrafo 32 *supra*). Tuttavia non si era pronunciato sulla questione se dovesse essere confermata la sostituzione della procedura di gara originaria con la procedura di selezione onerosa in quanto aveva ritenuto che tale decisione comportasse una valutazione dell'interesse pubblico che spettava in primo luogo all'AGCOM. Il Consiglio di Stato aveva demandato all'autorità di regolamentazione di decidere se le frequenze digitali terrestri dovessero essere assegnate riattivando e ultimando la procedura di gara originaria o confermando gli esiti della procedura di selezione onerosa. Aveva inoltre sottolineato che una volta che tale rivalutazione fosse stata effettuata, la decisione avrebbe potuto essere impugnata in sede giurisdizionale (si vedano i paragrafi 33-34 *supra*).

74. La Corte osserva inoltre che le richieste di risarcimento della società ricorrente erano state rigettate dalla sentenza n. 5929 del 2018, il Consiglio di Stato aveva osservato che al termine della rivalutazione che l'AGCOM doveva effettuare la società ricorrente avrebbe potuto ottenere una riparazione per l'annullamento della procedura di gara originaria ottenendo l'assegnazione delle frequenze richieste unitamente a un risarcimento per il ritardo e l'impossibilità di operare per diversi anni (si vedano i paragrafi 35-36 *supra*).

75. Date tali circostanze la Corte ritiene che la sentenza n. 5929 del 2018 non abbia determinato la questione in modo definitivo perché importanti aspetti dell'asserita violazione dell'articolo 10 della Convenzione rimanevano soggetti alla rivalutazione dell'AGCOM e a ulteriori verifiche in sede giurisdizionale. In particolare la società ricorrente poteva impugnare, come ha poi fatto, la rivalutazione dell'autorità di regolamentazione, anche se tale riesame era limitato alle questioni non determinate dalla sentenza n. 5929 del 2018 del Consiglio di Stato.

76. La Corte ribadisce che l'articolo 35 § 1 non può essere interpretato come se imponga ai ricorrenti di comunicare alla Corte la loro doglianza prima che la loro posizione sia divenuta definitiva a livello interno: diversamente si violerebbe il principio di sussidiarietà (si veda, tra molte altre, la causa *Lekić*, sopra citata, *ibid.*). Essa pertanto ritiene ragionevole che

la società ricorrente abbia atteso la rivalutazione dell'AGCOM e la determinazione definitiva della doglianza presentata al Consiglio di Stato prima di presentare il suo ricorso dinanzi alla Corte.

77. Il ricorso, pertanto, non può essere rigettato per inosservanza del termine semestrale.

2. Eccezione relativa al difetto della qualità di vittima e di pregiudizio importante

(a) Le osservazioni delle parti

(i) Il Governo

78. Il Governo ha eccepito che la società ricorrente non poteva pretendere di essere vittima della violazione lamentata, dal momento che a seguito dell'annullamento della procedura di gara originaria aveva ricevuto un indennizzo ai sensi dell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012.

79. Il Governo ha sostenuto inoltre che, in ogni caso, la società ricorrente non aveva subito un pregiudizio importante ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera b) della Convenzione. Ha osservato che nel periodo compreso tra il 2012 e il 2022 essa aveva avuto altre possibilità di esercitare i diritti di uso sulle frequenze digitali ma non le aveva sfruttate per proprie ragioni commerciali. In particolare:

(i) aveva deliberatamente scelto di non partecipare alla procedura di selezione onerosa, sebbene nessun ostacolo di natura giuridica, tecnica o economica glielo impedisse;

(ii) A giugno 2012 le erano stati accordati i diritti di uso di una frequenza senza che avesse dovuto partecipare ad alcuna procedura di selezione, ma non aveva presentato il progetto tecnico che doveva essere approvato per esercitare tali diritti; e

(iii) dal 2019 avrebbe potuto ottenere specifici diritti di uso di altre frequenze predisponendo accordi commerciali con altri operatori, partecipando a un'ulteriore procedura onerosa svoltasi nel 2020 o partecipando a una nuova procedura di gara nel 2022. Tuttavia aveva deliberatamente deciso di scartare entrambe le prime due opzioni ed era stata esclusa dalla terza perché non aveva presentato la necessaria garanzia bancaria.

(ii) La società ricorrente

80. La società ricorrente ha dissentito dalle eccezioni sollevate dal Governo. Ha sostenuto che l'indennizzo percepito ai sensi dell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 era puramente simbolico, non riparava il pregiudizio recato dalle misure contestate e copriva soltanto una minima parte delle spese sostenute partecipando alla procedura di gara originaria.

81. Quanto alla decisione di non partecipare alla procedura onerosa, la società ricorrente ha affermato di considerare tale procedura illegittima e iniqua, in particolare perché era stato ridotto il numero di frequenza assegnabili ai nuovi operatori, mentre coloro che già detenevano delle frequenze avevano ottenuto le loro direttamente e gratuitamente.

82. La società ricorrente ha affermato che non aveva potuto utilizzare le frequenze che secondo il Governo deteneva sin dal 2012 perché le autorità nazionali non avevano adempiuto ai loro obblighi.

83. Ha affermato inoltre che le procedure istituite per l'assegnazione di nuove frequenze a decorrere dal 2020 riproponevano le precedenti violazioni del diritto comunitario e nazionale, continuavano a discriminarla e a favorire gli operatori già titolari di diritti d'uso.

(b) La valutazione della Corte

(i) In ordine all'asserito difetto della qualità di vittima

84. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte il termine "vittima" nel contesto dell'articolo 34 della Convenzione denota la persona direttamente colpita dall'atto o dall'omissione in questione, l'esistenza di una violazione è infatti concepibile anche in assenza di pregiudizio; il pregiudizio rileva soltanto nel contesto dell'articolo 41. Conseguentemente una decisione o un provvedimento favorevole al ricorrente non è in linea di massima sufficiente a privarlo della qualità di "vittima", salvo se le autorità nazionali non abbiano riconosciuto, espressamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano successivamente posto rimedio (si veda, per esempio, *Nada c. Svizzera* [GC], n. 10593/08, § 128, CEDU 2012, con ulteriori riferimenti).

85. Venendo al caso di specie, la Corte osserva che la società ricorrente lamenta la sospensione e l'annullamento della procedura di gara originaria. Del tutto a prescindere dalla questione se la somma concessa ai sensi dell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 (si veda il paragrafo 18 *supra*) fosse sufficiente e adeguata, le autorità interne non hanno mai riconosciuto, espressamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione asserita dalla società ricorrente. I tribunali amministrativi hanno rigettato la sua doglianza relativa alla violazione dell'articolo 10 della Convenzione in due gradi di giudizio. La Corte osserva inoltre che, benché il Consiglio di Stato abbia riconosciuto con sentenza 16 ottobre 2018 n. 5929 che l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 costituiva un'indebita interferenza politica nell'esercizio delle funzioni indipendenti dell'AGCOM (si veda il paragrafo 32 *supra*), quando l'Autorità aveva effettuato la rivalutazione ordinata dalla suddetta sentenza essa aveva confermato l'annullamento della procedura di gara originaria, citando nelle sue motivazioni la necessità di conformarsi alla contestata disposizione legislativa (si veda il paragrafo 39 *supra*).

86. Infine, il Governo dinanzi alla Corte non ha riconosciuto l'esistenza di alcuna violazione della Convenzione. Date tali circostanze e l'assenza di tale riconoscimento, la Corte ritiene che la società ricorrente possa continuare a dirsi "vittima" di una violazione dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione.

87. L'eccezione sollevata dal Governo a tale proposito deve essere rigettata.

(ii) *In ordine all'asserito difetto di pregiudizio importante*

88. I principi generali relativi al criterio di ricevibilità del "pregiudizio importante" possono essere reperiti nella causa *Sieć Obywatelska Watchdog Polska c. Polonia*, n. 10103/20, § 24, 21 marzo 2024. Nelle cause concernenti la libertà di espressione la Corte ha ribadito che nell'applicare tale criterio di ricevibilità occorre tenere debito conto dell'importanza di tale libertà e il modo in cui essa è trattata deve essere attentamente esaminato dalla Corte. Tale esame deve, *inter alia*, contribuire a un dibattito di interesse generale e tenere conto dell'eventuale coinvolgimento della stampa o di altri media dell'informazione (*ibid.*, § 25, con ulteriori riferimenti).

89. La Corte ritiene che la dedotta violazione abbia importanza per la società ricorrente. Essa esercita come operatore di rete nel settore della radiodiffusione televisiva e l'accesso al mercato della televisione digitale terrestre costituisce un aspetto importante dei suoi affari. La sospensione e il successivo annullamento della procedura di gara originaria hanno pertanto danneggiato il fulcro delle sue attività. A un livello più generale la Corte osserva che l'assegnazione delle frequenze digitali terrestri in Italia è stata oggetto di una procedura di infrazione svolta dalla Commissione europea e di diversi procedimenti dinanzi ai tribunali nazionali e alla CGUE (si vedano i paragrafi 6, 48 e 49 *supra*).

90. Quanto alla questione di sapere se il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla

Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito, la Corte osserva che l'esistenza di un adeguato quadro legislativo e amministrativo che disciplini l'accesso al settore della radiodiffusione audiovisiva è essenziale per garantire un effettivo pluralismo mediatico (si veda, per esempio, con specifico riferimento allo sviluppo della radiodiffusione digitale, la raccomandazione Rec(2003)9 del Comitato dei ministri; paragrafo 61 *supra*). Pertanto, a prescindere dalla questione se dopo l'annullamento della procedura di gara originaria la società ricorrente abbia avuto eque opportunità di acquisire e/o esercitare i diritti di uso delle frequenze di radiodiffusione (un punto sul quale le parti sono in disaccordo; si vedano i paragrafi 79 e 81-83 *supra*), il ricorso solleva una questione che non è priva di importanza né a livello nazionale né sotto il profilo della Convenzione.

91. Conseguentemente la Corte non ritiene opportuno rigettare la presente doglianza con riferimento all'articolo 35 § 3 lettera b) della Convenzione e rigetta l'eccezione del Governo relativa all'asserito difetto di pregiudizio importante.

(iii) Conclusione relativa alla ricevibilità

92. La Corte osserva che la presente doglianza non è manifestamente infondata né incorre negli altri motivi di irricevibilità elencati dall'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

1. Le osservazioni delle parti

(a) La società ricorrente

93. La società ricorrente ha lamentato che le sarebbe stata concessa la frequenza A1 se la procedura di gara originaria non fosse stata annullata dal momento che

- (i) era stata l'unica partecipante ha presentare un'offerta, e
- (ii) la sua domanda soddisfaceva i criteri indicati nel bando di gara.

Ha presentato una perizia tecnica per corroborare l'affermazione che alla sua domanda sarebbe stato attribuito il punteggio di 51 (necessario per l'assegnazione della frequenza), se la commissione avesse completato la valutazione tecnica richiesta dalla procedura originaria (si veda il paragrafo 10 *supra*).

94. La società ricorrente ha sostenuto inoltre che interferendo ripetutamente nelle decisioni indipendenti dell'AGCOM sull'assegnazione delle frequenze digitali terrestri e omettendo di predisporre un quadro normativo prevedibile le autorità nazionali non avevano garantito adeguata protezione dalle ingerenze arbitrarie nel diritto alla libertà di espressione e avevano minato il principio del pluralismo della radiodiffusione televisiva e lo Stato di diritto.

95. La società ricorrente ha lamentato anche che dopo la sentenza n. 5929 del 2018 del Consiglio di Stato l'AGCOM avrebbe dovuto valutare in modo indipendente e autonomo quale scelta sarebbe stata nel pubblico interesse, ma non lo aveva fatto. La sua decisione di confermare la procedura di selezione onerosa era fondata sugli stessi criteri e obiettivi precedentemente illegittimamente imposti dall'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012.

(b) Il Governo

96. Il Governo ha contestato l'affermazione che la sospensione e il successivo annullamento della procedura di gara originaria rappresentassero un'ingerenza nel diritto della società ricorrente alla libertà di espressione ai

sensi dell'articolo 10 § 1 della Convenzione. Ha sostenuto che la partecipazione alla procedura di gara originaria non garantiva l'assegnazione delle frequenze. Quando tale procedura era stata annullata, non era stata ancora effettuata la necessaria valutazione tecnica, e anche nel caso che ciò fosse avvenuto, era improbabile che la società ricorrente sarebbe stata valutata positivamente. Il Governo - sul medesimo fondamento - ha contestato anche la qualità di vittima della società ricorrente e ha affermato che la doglianza era irricevibile ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera b) della Convenzione.

97. Il Governo ha poi sostenuto che il quadro normativo nazionale non difettava di chiarezza e precisione. Ha assertedo che esso aveva consentito alla società ricorrente di prevedere le condizioni per la sua partecipazione alla procedura di assegnazione delle frequenze digitali con un sufficiente grado di certezza. Tali condizioni erano state precisate anche dalla CGUE.

98. Il Governo ha contestato l'affermazione della società ricorrente sulla sussistenza di una violazione del principio del pluralismo della radiodiffusione televisiva. Da un lato, il diritto comunitario in linea generale consentiva procedure di selezione sia gratuite che onerose, come confermato dalla sentenza 26 luglio 2017 della CGUE (si veda il paragrafo 28 *supra*) e dall'archiviazione formale in data 14 maggio 2020 della procedura di infrazione n. 2005/5086 da parte della Commissione europea. Dall'altro, la procedura di selezione onerosa aveva effettivamente consentito l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, come dimostrava l'assegnazione di frequenze alla società C.N.

99. In ordine alla decisione dell'AGCOM di confermare la sostituzione della procedura di gara originaria con la procedura onerosa, il Governo ha sostenuto che tra i poteri del legislatore rientrava quello di indicare all'AGCOM degli specifici obiettivi economici da perseguire con l'assegnazione dei diritti di uso delle frequenze. Inoltre l'AGCOM, nell'assegnare le frequenze a titolo oneroso, aveva tenuto conto non soltanto degli interessi economici dello Stato ma anche di altri fattori pertinenti, quali i vantaggi ottenibili selezionando società solide sotto il profilo finanziario e in grado di creare reti ad alta copertura e la necessità di diminuire il numero di multiplex disponibili per la radiodiffusione televisiva digitale al fine di risolvere i problemi interferenziali e le questioni di coordinamento internazionale.

2. La valutazione della Corte

(a) Sulla questione se vi sia stata ingerenza

100. Il Governo ha eccepito che la società ricorrente non aveva subito alcun pregiudizio in quanto non era titolare di alcuna legittima aspettativa in ordine all'attribuzione dei diritti di uso di frequenze quando la procedura di gara originaria era stata annullata. Dopo aver considerato le sue osservazioni,

la Corte reputa che sebbene il Governo abbia invocato anche gli articoli 34 e 35 § 3 lettera b) della Convenzione, tale eccezione si debba ritenere una contestazione di quanto affermato dalla società ricorrente ovvero che la misura impugnata costituiva un'ingerenza nel suo diritto alla libertà di espressione. Essa sarà pertanto esaminata soltanto sotto tale profilo.

101. La Corte osserva che il caso di specie è distinto dalla causa *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia* [GC], n. 38433/09, § 137, CEDU 2012, in cui alla società ricorrente era stata concessa una licenza di radiodiffusione televisiva analogica terrestre ma essa di fatto non poteva trasmettere programmi perché non le erano state assegnate frequenze di radiodiffusione. Nel caso di specie le norme che disciplinavano il passaggio al digitale non imponevano agli operatori di ottenere una licenza individuale per trasmettere. Chiunque fosse in possesso di un'autorizzazione generale a svolgere l'attività di operatore di rete poteva concorrere per l'attribuzione dei diritti di uso delle frequenze digitali terrestri (si veda il paragrafo 7 *supra*). Come ha osservato la CGUE (si veda il paragrafo 31 *supra*), al momento dell'annullamento della procedura di gara originaria, alla società ricorrente non era stata assegnata alcuna frequenza e non aveva neanche ricevuto assicurazioni precise e incondizionate quanto a una futura assegnazione. La Corte osserva anche che l'assegnazione era subordinata, *inter alia*, alla valutazione positiva da parte di una commissione basata su un certo numero di criteri tecnici ed economici. Alla luce di tali circostanze la Corte concorda con il Governo sul fatto che, in pendenza di tale valutazione, la società ricorrente non poteva affermare di avere diritto alla frequenza richiesta anche se era l'unica partecipante cui era stato consentito presentare un'offerta.

102. La Corte osserva però che in diverse cause relative alla distribuzione di risorse audiovisive essa ha ritenuto che anche i limiti posti alla possibilità di presentare domanda di licenza di radiodiffusione o il rigetto di una domanda di questo tipo possano costituire un'ingerenza nei diritti garantiti dall'articolo 10 § 1 della Convenzione (si vedano, per esempio, *Informationsverein Lentia e altri c. Austria*, 24 novembre 1993, § 27, serie A n. 276, e *United Christian Broadcasters Ltd c. Regno Unito* (dec.), n. 44802/98, 7 novembre 2000; *Meltex Ltd e Movsesyan c. Armenia*, n. 32283/04, § 74, 17 giugno 2008, e, più di recente, *Società di radiodiffusione televisiva e radiofonica Obyektiv e altri c. Azerbaigian*, n. 257/12, § 70, 18 febbraio 2025).

103. Nel caso di specie i provvedimenti contestati hanno impedito alla società ricorrente di ottenere una decisione definitiva nel merito della sua domanda di assegnazione dei diritti di uso delle frequenze. Le norme che disciplinavano l'assegnazione delle frequenze quando essa aveva presentato domanda di partecipazione alla procedura di gara originaria erano state revocate e il bando di gara era stato annullato e sostituito con una nuova procedura che prevedeva condizioni e criteri di assegnazione sensibilmente diversi, in particolare riduceva il numero di multiplex per cui concorrere e

introduceva uno sbarramento economico alla partecipazione alla gara (si vedano i paragrafi 19 e 21 *supra*).

104. A prescindere dalla questione se la nuova procedura fosse *per se* compatibile con il principio del pluralismo della radiodiffusione televisiva – questione che esula dalla portata dell’esame della Corte nel caso di specie – la Corte ritiene che l’annullamento della procedura cui la società ricorrente aveva partecipato e la sua sostituzione con un’altra sostanzialmente diversa abbia compromesso le sue possibilità di quest’ultima di ottenere i diritti di uso delle frequenze digitali terrestri ed abbia perciò costituito un’ingerenza nella sua libertà di comunicare informazioni e idee.

105. Occorre pertanto determinare se tale ingerenza fosse “prevista dalla legge”, perseguisse uno o più dei legittimi fini di cui alla terza frase del paragrafo 1 dell’articolo 10 o al secondo paragrafo del medesimo, e fosse “necessaria in una società democratica”.

106. La Corte osserva che ai sensi della terza frase dell’articolo 10 § 1 agli Stati è consentito regolamentare le modalità di organizzazione della radiodiffusione sul proprio territorio, in particolare i suoi aspetti tecnici, tramite un sistema di licenze. La concessione di una licenza, o nel caso di specie, l’attribuzione dei diritti di uso delle frequenze, può anche essere subordinata ad aspetti quali la natura e gli obiettivi della stazione proposta, il suo pubblico potenziale a livello nazionale, regionale o locale, i diritti e le necessità di un pubblico specifico o gli obblighi derivanti da strumenti giuridici internazionali. Ad ogni modo la compatibilità di tali ingerenze nei diritti convenzionali deve essere valutata alla luce dei requisiti di cui al paragrafo 2 dell’articolo 10 (si veda *Società di radiodiffusione televisiva e radiofonica Obyektiv e altri*, sopra citata, §§ 71-72, e la giurisprudenza ivi citata).

107. La Corte osserva che la società ricorrente non ha soltanto affermato che la sospensione l’annullamento della procedura di gara originaria avevano illecitamente inciso sul suo diritto di comunicare informazioni e idee ma ha lamentato anche che il quadro normativo era imprevedibile, incapace di garantire il pluralismo della radiodiffusione televisiva e contrario allo Stato di diritto.

108. La Corte ritiene che nella presente causa l’obbligo negativo dello Stato di non ingerirsi sia legato alla questione di sapere se lo Stato abbia adempiuto al suo obbligo positivo di predisporre un idoneo quadro giuridico e amministrativo che garantisca il pluralismo dei media (si veda, *mutatis mutandis*, *NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova* [GC], n. 28470/12, §§ 147-48, 5 aprile 2022; si veda altresì *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano*, sopra citata, § 134).

(b) Sulla questione se l'ingerenza fosse prevista dalla legge*(i) Principi generali*

109. Il primo passo da compiere nell'esame della Corte è determinare se le misure contestate fossero “previste dalla legge” ai sensi dell'articolo 10. I principi generali a tale riguardo sono stati recentemente riassunti nella causa *NIT S.R.L.* (sopra citata, §§ 157-61).

110. La Corte ribadisce che si deve intendere il termine “legge” nel senso che esso include sia la legge ordinaria - compresa l'adozione di norme di rango inferiore e di regolamenti formulati da organi di regolamentazione delle professioni in virtù dei poteri autonomi di normazione loro delegati del Parlamento – sia la “legge” di produzione giurisprudenziale (*ibid.*, § 157). Può comprendere anche norme di diritto internazionale (*Groppera Radio AG e altri c. Svizzera*, 28 marzo 1990, § 68, serie A n. 173; *Autronic AG c. Svizzera*, 22 maggio 1990, § 57, serie A n. 178).

111. Nessuna ingerenza può essere “prevista dalla legge” a meno che non sia conforme al pertinente diritto interno. Spetta in primo luogo alle autorità nazionali, e in particolare ai tribunali, interpretare e applicare il diritto interno, anche nei campi in cui la Convenzione “recepisce” le norme di tale diritto, poiché le autorità nazionali sono, nella natura delle cose, particolarmente qualificate a dirimere le questioni che sorgono a tale riguardo. Salvo qualora la loro interpretazione sia arbitraria o manifestamente irragionevole, il ruolo della Corte si limita ad accertare gli effetti di tale interpretazione e la sua compatibilità con la Convenzione (si vedano *Almeida Arroja c. Portogallo*, n. 47238/19, § 52, 19 marzo 2024, e *Rovshan Hajiyevev c. Azerbaigian*, nn. 19925/12 e 47532/13, § 57, 9 dicembre 2021; si veda altresì, nel contesto dell'articolo 8, *Mustafa Sezgin Tanrikulu c. Turchia*, n. 27473/06, § 53, 18 luglio 2017).

112. La Corte ribadisce ancora che l'espressione “prevista dalla legge” di cui al secondo paragrafo dell'articolo 10 si riferisce anche alla qualità della legge in questione, che deve essere accessibile alla persona interessata e i cui effetti devono essere prevedibili (*NIT S.R.L.*, sopra citata, § 158).

113. La nozione di “qualità della legge” richiede come corollario del criterio della prevedibilità che la legge sia compatibile con lo Stato di diritto. Essa implica pertanto l'esistenza di adeguate garanzie nel diritto interno contro le ingerenze arbitrarie delle autorità pubbliche. Nelle questioni che incidono sui diritti fondamentali sarebbe contrario allo Stato di diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica sanciti dalla Convenzione, se la discrezionalità garantita a livello giuridico al potere esecutivo fosse espressa in termini di potere illimitato. Conseguentemente la legge deve indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità conferita alle autorità competenti e le modalità del suo esercizio (si vedano *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (n. 2) [GC], n. 14305/17, § 249, 22 dicembre 2020; *Unifaun Theatre Productions Limited e altri c. Malta*, n. 37326/13,

§ 78, 15 maggio 2018, e, più di recente, *Società di radiodiffusione televisiva e radiofonica Obyektiv e altri*, sopra citata, § 74).

114. In ordine alle procedure di concessione delle licenze in particolare, la Corte ribadisce che le modalità di applicazione dei relativi criteri all'iter della concessione devono fornire sufficienti garanzie contro l'arbitrarietà, includendo l'obbligo per l'autorità che concede le licenze di motivare il diniego di una licenza di radiodiffusione (*ibid.*, § 75).

(ii) *Applicazione di tali principi al caso di specie*

115. La Corte osserva che l'annullamento della procedura di gara originaria trova un chiaro fondamento nell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012. Tuttavia, poiché l'Italia è uno Stato membro dell'Unione europea, nel corso del procedimento interno la CGUE ha reso una pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE sull'interpretazione della direttiva quadro e ha chiarito che l'articolo 3, paragrafo 3 *bis* ostava allo "annullamento, da parte del legislatore nazionale, di una procedura di selezione per l'assegnazione di radiofrequenze in corso di svolgimento organizzata dall'ANR competente, in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale, che era stata sospesa da una decisione ministeriale (sentenza 26 luglio 2017; si veda il paragrafo 29 *supra*).

116. In virtù di tali conclusioni, il Consiglio di Stato nella sentenza n. 5929/2018 aveva declinato di applicare l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 in quanto incompatibile con il diritto comunitario. La Corte osserva che nella sentenza si indicava anche l'esistenza puramente a livello di diritto interno di un principio che impediva alle autorità politiche di interferire nell'esercizio delle funzioni delle autorità di regolamentazione (si veda il paragrafo 32 *supra*; si veda altresì il paragrafo 66 *supra*).

117. Risulta pertanto evidente che il diritto interno, come interpretato dal Consiglio di Stato alla luce della sentenza della CGUE, impediva la sospensione con decreto ministeriale e il successivo annullamento della procedura di gara originaria da parte del legislatore. Inoltre anche dopo che il Consiglio di Stato aveva declinato di applicare l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012, l'AGCOM aveva confermato l'annullamento della procedura di gara originaria sulla base di tale disposizione legislativa. Non si può dunque ritenere che le misure contestate fossero previste e dalla legge ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione.

118. La constatazione di inosservanza del diritto interno è sufficiente a concludere che l'ingerenza di cui alla presente causa non ha soddisfatto il requisito di legalità previsto dalla Convenzione.

119. Tuttavia, date le particolari circostanze del caso di specie e tenuto conto delle osservazioni in diritto e in fatto formulate dalle parti, la Corte ritiene di dover esaminare ulteriormente i rilievi della società ricorrente in ordine alla prevedibilità del quadro giuridico pertinente e all'adeguatezza di eventuali garanzie contro l'arbitrarietà.

120. La Corte osserva che nel settore dei media audiovisivi, e in particolare nell'ambito dell'assegnazione di risorse audiovisive, il governo normativo da parte di un'autorità indipendente che esercita poteri chiaramente definiti delegati dal legislatore costituisce una delle principali garanzie contro l'ingerenza arbitraria nel diritto di comunicare informazioni e idee (si vedano anche i paragrafi 58 e 65 *supra*).

121. La Corte ha sottolineato l'importanza del ruolo svolto dalle autorità di regolamentazione nel sostenere e promuovere la libertà e il pluralismo dei media, e la necessità di garantire la loro indipendenza vista la delicatezza e la complessità di tale ruolo (*NIT S.R.L.*, sopra citata, § 205). A tale proposito la Corte osserva anche che nella raccomandazione Rec(2000)23, il Comitato dei ministri ha raccomandato agli Stati membri di assicurare "l'effettivo rispetto dell'indipendenza delle autorità di regolamentazione rispetto alle interferenze nelle loro attività" e il loro "funzionamento senza impedimenti (...) elaborando a tal fine un quadro legislativo appropriato (si veda il paragrafo 60 *supra*). L'importanza di autorità di regolamentazione indipendenti è stata ribadita nella dichiarazione del 26 marzo 2008 con la quale il Comitato dei ministri ha invitato gli Stati membri a preservare una "cultura dell'indipendenza" tra i membri delle autorità di regolamentazione, le autorità pubbliche e gli altri portatori di interesse coinvolti, e a prevedere "gli strumenti giuridici, politici, finanziari, tecnici e di altro tipo necessari a garantire il funzionamento indipendente delle autorità di regolamentazione della radiodiffusione in modo da eliminare i rischi di interferenze politiche o economiche" (si veda il paragrafo 63 *supra*). Più recentemente, nella raccomandazione CM/Rec(2018)1 il Comitato dei ministri ha sottolineato che l'indipendenza dovrebbe in ugual misura essere "garantita dalla legge e confermata dalla prassi" (si veda il paragrafo 64 *supra*).

122. Venendo ai fatti del caso di specie, la Corte osserva che per superare le obiezioni sollevate dalla Commissione europea nel corso della procedura di infrazione n. 2005/5086, l'AGCOM era stata incaricata di stabilire le procedure di assegnazione dei diritti di uso delle frequenze digitali terrestri di cui all'articolo 8 *novies* del decreto-legge n. 59 del 2008 (si veda il paragrafo 7 *supra*). L'AGCOM aveva determinato i criteri optando per l'assegnazione gratuita delle frequenze digitali terrestri, sulla falsariga del modello originale di gara, il cosiddetto "*beauty contest*" (delibera n. 181/09/CONS – si veda il paragrafo 8 *supra*). La Corte prende atto dell'osservazione del Governo ovvero del fatto che le norme stabilite dall'AGCOM erano state incorporate nella legge per dotarle di una base giuridica più solida (si veda il paragrafo 9 *supra*). In tale contesto l'AGCOM aveva emanato la delibera n. 497/10/CONS, che specificava in dettaglio le norme della procedura di selezione degli assegnatari dei diritti di uso delle frequenze digitali terrestri. Il bando di gara era stato pubblicato l'8 luglio 2011 (si vedano i paragrafi 10-11 *supra*).

123. Il legislatore italiano, pertanto, aveva attribuito all'AGCOM il potere di regolamentare le procedure di assegnazione delle frequenze digitali terrestri, e tale autorità di regolamentazione, nell'esercizio di tale potere, aveva stabilito dettagliati criteri di assegnazione. Tali criteri erano stati persino incorporati nella legge per dotarli di una base giuridica più solida. La Corte ritiene pertanto che quando la società ricorrente aveva chiesto di partecipare alla procedura di gara (6 settembre 2011) ed era stata ammessa (13 ottobre 2011), essa potesse ragionevolmente attendersi che la sua domanda sarebbe stata valutata in conformità al quadro normativo vigente in quel momento (si vedano i paragrafi 12-13 *supra*).

124. Ciò considerato, la Corte osserva che le misure contestate derivavano dalle preoccupazioni politiche sollevate nei dibattiti parlamentari in merito all'opportunità di assegnare le frequenze digitali terrestri a titolo gratuito (si veda il paragrafo 14 *supra*). Esse erano indirizzate specificamente contro la procedura di selezione dopo che era stata avviata e ai partecipanti era stato permesso di concorrere. Miravano a modificare le norme e i criteri legittimamente stabiliti dall'AGCOM nell'esercizio dei suoi poteri di regolamentazione. La Corte ritiene che la sospensione con decreto ministeriale e il successivo annullamento per legge della procedura di gara originaria costituissero una chiara interferenza nell'esercizio delle funzioni dell'AGCOM, che ne comprometteva l'indipendenza.

125. La Corte osserva ancora che il Consiglio di Stato, dopo aver dichiarato che l'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 non si applicava in quanto contrario all'articolo 3 paragrafo 3 *bis* della direttiva quadro, con sentenza n. 5929/2018 aveva incaricato l'AGCOM di riesaminare il quadro normativo retroattivamente per valutare se confermare la procedura di gara originaria o sostituirla con una procedura di selezione onerosa (si veda il paragrafo 34 *supra*).

126. Al termine di tale valutazione, l'AGCOM aveva confermato l'annullamento della procedura di gara originaria (delibera n. 136/19/CONS). La Corte osserva che secondo la sentenza n. 6622/2019 del Consiglio di Stato tale decisione era stata adottata in piena autonomia e indipendenza (si veda il paragrafo 42 *supra*). Risulta tuttavia chiaro che nella sua delibera l'AGCOM aveva fatto espresso riferimento all'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 affermando di considerarsi obbligata a conformarsi ai suoi indirizzi politici (si veda il paragrafo 39 *supra*).

127. Alla luce del fatto che l'AGCOM aveva confermato l'annullamento della procedura di gara originaria in virtù della stessa disposizione legislativa che il Consiglio di Stato aveva declinato di applicare perché avrebbe illecitamente compromesso i poteri di regolamentazione dell'AGCOM, la Corte non è persuasa che nel caso di specie sia stato conseguito l'obiettivo di restaurare l'esercizio indipendente delle funzioni dell'AGCOM.

128. Alla luce delle suddette considerazioni la Corte conclude che il quadro legislativo e amministrativo relativo all'assegnazione delle frequenze

digitali terrestri non era prevedibile e non offriva garanzie adeguate contro l'arbitrarietà come richiesto dallo Stato di diritto in una società democratica.

129. Conseguentemente l'ingerenza nella libertà di espressione della società ricorrente non soddisfaceva il requisito di legalità previsto dalla Convenzione perché non era conforme al pertinente diritto interno (si veda il paragrafo 118 *supra*) né il requisito della "qualità della legge" di cui all'articolo 10 della Convenzione (si veda il paragrafo 128 *supra*). Stando così le cose, non occorre che la Corte determini se l'ingerenza perseguisse un fine legittimo e, in caso affermativo, se fosse proporzionata al fine che si voleva conseguire.

130. Vi è stata pertanto violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

131. L'articolo 41 della Convenzione recita:

"Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa."

A. Danno

132. La società ricorrente ha presentato le seguenti richieste per il danno patrimoniale.

133. In primo luogo, ha chiesto 594.174.855,52 euro (EUR) per la perdita dei profitti che avrebbe ottenuto dalle attività di radiodiffusione che non aveva potuto svolgere perché le autorità nazionali non le avevano assegnato le frequenze. Ha chiesto inoltre che la Corte le concedesse una somma secondo equità per i profitti che avrebbe potuto ottenere in altri segmenti collegati del mercato audiovisivo.

134. In secondo luogo, ha chiesto un risarcimento di EUR 159.982 per le spese di finanziamento della partecipazione alla procedura di gara originaria (EUR 69.232) e dello sviluppo dei progetti di una rete televisiva da utilizzare in tale procedura (EUR 90.750).

135. La società ricorrente ha chiesto inoltre EUR 10.000.000 per il danno non patrimoniale. Ha osservato che la Corte dovrebbe tenere conto delle condizioni di prolungata incertezza in cui essa aveva dovuto svolgere la sua attività e dell'illecita ingerenza del legislatore nella procedura di selezione in corso mirante a ribaltarne l'esito senza concedere alcuna riparazione effettiva.

136. Il Governo ha contestato le richieste della società ricorrente relative al lucro cessante sostenendo che quando la procedura di gara originaria era stata annullata essa non nutriva una legittima aspettativa di vedersi assegnare delle frequenze. Ha inoltre osservato che essa aveva ricevuto un indennizzo

ai sensi dell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012. Quanto alle richieste relative alle spese sostenute per partecipare alla procedura, il Governo ha sostenuto che la società ricorrente non aveva dimostrato che tali spese derivavano direttamente dalla sua partecipazione alla procedura di gara originaria.

137. La Corte ritiene che quando si deduce il lucro cessante occorra dimostrarlo in modo inoppugnabile e che non debba essere basato su semplici congetture o probabilità. La Corte ha già osservato che, in pendenza della valutazione tecnica della commissione, la società ricorrente non poteva rivendicare l'assegnazione della frequenza che aveva chiesto (si veda il paragrafo 101 *supra*; si veda per contro *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano*, sopra citata, §§ 219-20). Nel caso di specie la Corte non discerne alcun nesso causale tra la violazione riscontrata e l'asserito danno patrimoniale per lucro cessante; rigetta pertanto la prima parte della richiesta della società ricorrente.

138. L'obiezione del Governo alla seconda parte della richiesta (spese di finanziamento e di progettazione) consiste nel sostenere che non era stato dimostrato il nesso causale tra le spese richieste e le violazioni dedotte. Tuttavia, dopo aver esaminato le prove documentali presentate dalla società ricorrente, la Corte ritiene che l'illegittimo annullamento della procedura di gara avesse vanificato le spese sostenute per parteciparvi. La Corte reputa dimostrato il nesso causale tra le spese in questione e la violazione riscontrata e intende applicare il principio della *restitutio in integrum*. Per determinare l'entità del risarcimento a tale titolo la Corte deve tenere conto del fatto che alla società ricorrente è stato concesso un indennizzo a livello interno ai sensi dell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012.

139. La Corte ritiene inoltre che la violazione dell'articolo 10 della Convenzione riscontrata nella presente causa debba aver provocato alla società ricorrente un prolungato stato di incertezza nello svolgimento della propria attività nonché sentimenti di impotenza e frustrazione (si veda, *mutatis mutandis*, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano*, sopra citata, § 221).

140. Tenuto conto della documentazione in suo possesso, la Corte accorda alla società ricorrente la somma di EUR 113.828 per il danno patrimoniale, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta. Tenuto conto della constatazione di violazione e deliberando in via equitativa, la Corte accorda altresì alla società ricorrente la somma di EUR 12.000 per il danno non patrimoniale, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta. Rigetta per il resto le richieste di risarcimento della medesima.

B. Spese

141. La ricorrente ha chiesto inoltre EUR 194.938,6 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni e EUR 217.560,45 per quelle sostenute dinanzi alla Corte.

142. Il Governo ha contestato le richieste.

143. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese sostenute soltanto nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole, vale a dire che il ricorrente deve averle corrisposte o essere obbligato a farlo in virtù di un obbligo legale o contrattuale, e che esse dovevano essere imprescindibili per prevenire le violazioni riscontrate o per ottenere riparazione. La Corte richiede conti e fatture dettagliati in modo sufficiente a consentirle di determinare in che misura i suddetti requisiti siano stati soddisfatti (si veda *Ališić e altri c. Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Serbia, Slovenia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia* [GC], n. 60642/08, § 158, CEDU 2014).

144. In ordine alle spese sostenute nei procedimenti interni, la Corte osserva che prima di adire la Corte la società ricorrente aveva esaurito le vie di ricorso interne di cui disponeva ai sensi del diritto italiano, dal momento che aveva promosso un procedimento dinanzi ai tribunali amministrativi, aveva partecipato alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla CGUE e aveva promosso un giudizio di ottemperanza dinanzi al Consiglio di Stato per impugnare la delibera n. 136/19/CONS dell'AGCOM. La complessità e la durata di tali procedimenti deve essere rimarcata. La Corte riconosce pertanto che la società ricorrente ha sostenuto delle spese per cercare riparazione alla violazione della Convenzione attraverso il sistema giudiziario interno (si veda, *mutatis mutandis*, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano*, sopra citata, § 224). Tenuto conto della documentazione in suo possesso e dei criteri di cui sopra, la Corte ritiene appropriato accordare la somma di EUR 35.000 per le spese sostenute nei procedimenti interni, oltre l'importo eventualmente dovuto dalla società ricorrente a titolo di imposta.

145. In ordine alle spese relative al procedimento di cui è investita, la Corte osserva che la società ricorrente ha presentato soltanto una "ipotesi di compenso liquidabile". Ha affermato di aver calcolato le spese in conformità al tariffario ufficiale dei compensi della professione forense (decreto del Ministero della giustizia n. 147 del 2022). La Corte osserva che la società ricorrente non ha presentato prove documentali (conti o fatture) per dimostrare di aver effettivamente sostenuto le spese richieste, né prove che dimostrino che essa ha l'obbligo legale o contrattuale di corrisponderle. Tale richiesta deve pertanto essere rigettata in quanto non suffragata.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ricevibile il ricorso;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 10 della Convenzione;
3. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare alla società ricorrente, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva

conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:

- (i) EUR 113.828 (centotredicimilaottocentoventotto euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno patrimoniale;
 - (ii) EUR 12.000 (dodicimila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - (iii) EUR 35.000 (trentacinquemila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dalla società ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - (b) che, a decorrere della scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
4. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione della società ricorrente per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 27 novembre 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ilse Freiwirth
Cancelliere

Ivana Jelić
Presidente