



## L'effettività della tutela giurisdizionale europea del pluralismo dei media

di CLAUDIA MASSA\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sintesi dei complessi fatti di causa. – 3. La sentenza *Cairo Network* della Corte di giustizia. – 4. La sentenza *Europa Way c. Italia* della Corte EDU. – 5. La tutela del pluralismo nel settore dei media. – 5.1. La nozione di pluralismo. – 5.2. La declinazione “economico-regolatoria” della Corte di giustizia e la declinazione “valoriale” della Corte EDU. – 5.3. I risvolti pratici delle due sentenze. – 6. Conclusioni: quale effettività della tutela giurisdizionale europea del pluralismo nel settore dei media?

### 1. Introduzione.

La tutela giurisdizionale del pluralismo nel settore dei media nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (di seguito, “CEDU”) e dell'ordinamento dell'Unione europea ha da sempre svolto un ruolo centrale, anche nella fase precedente al progressivo esercizio della competenza in materia di diffusione delle informazioni da parte delle istituzioni dell'Unione, sviluppatosi a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso<sup>1</sup>. In seguito a tale evoluzione, il sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea si è progressivamente arricchito di una varietà di atti di diritto secondario volti non solo a garantire la libertà e il pluralismo degli operatori dell'informazione, in particolare quelli di servizio pubblico<sup>2</sup>, ma anche a disciplinare più puntualmente l'attività sia dei “vecchi media” (quali i fornitori di servizi audiovisivi)<sup>3</sup> sia dei “nuovi media” (quali i fornitori di servizi intermediari)<sup>4</sup>,

---

\* Ricercatrice TD-B di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> Sulla competenza dell'Unione a legiferare in questa materia e sull'evoluzione normativa, v. R. MASTROIANNI, *I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2025, pp. 233-247. Per una ricognizione dei principali atti di recente adottati dal legislatore dell'Unione, invece, v. R. MASTROIANNI, F. FERRARO, *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea, Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, 2022.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media).

<sup>3</sup> Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), più volte modificata, da ultimo dal Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

nonché ad armonizzare le regole nazionali relative a settori specifici come quello della pubblicità politica<sup>5</sup>. La crescente complessità del quadro regolatorio e la molteplicità degli interessi coinvolti rendono oggi ancora più rilevante il ruolo delle Corti – tanto quella dell’Unione quanto quella EDU – nel verificare la conformità delle scelte normative e amministrative degli Stati membri ai principi fondamentali dell’ordinamento europeo.

In questo contesto, l’interrogativo circa l’effettività della tutela giurisdizionale del pluralismo dei media assume una particolare pregnanza. Se, da un lato, l’elaborazione giurisprudenziale ha progressivamente riconosciuto al pluralismo una posizione centrale, sia quale obiettivo del diritto dell’Unione sia quale elemento essenziale della libertà di espressione tutelata dall’art. 10 CEDU, dall’altro, resta da verificare in quale misura tale riconoscimento sia in grado di tradursi in una protezione concreta ed effettiva delle posizioni giuridiche incise dalle scelte regolatorie in materia di accesso al mercato dei media.

Il presente scritto intende indagare proprio tale profilo, muovendo dalle vicende oggetto delle sentenze del 2025 *Cairo Network* della Corte di giustizia<sup>6</sup> ed *Europa Way c. Italia* della Corte EDU<sup>7</sup>, particolarmente significative ai fini dell’analisi. Esse, infatti, consentono di mettere a confronto due modelli di tutela giurisdizionale che, pur convergendo nella valorizzazione del pluralismo, si differenziano sensibilmente quanto ai parametri di giudizio, all’intensità del sindacato e, soprattutto, agli strumenti rimediali predisposti per far fronte alle violazioni accertate.

## **2. Sintesi dei complessi fatti di causa.**

L’assegnazione dei diritti d’uso delle frequenze per la televisione digitale terrestre in Italia ha una storia intricata e quantomai risalente. Ventidue anni fa, infatti, per regolamentare il passaggio dalla televisione analogica a quella digitale terrestre, la cosiddetta “Legge Gasparri”<sup>8</sup> consentì agli operatori impegnati nella trasmissione analogica di condurre prove di televisione digitale durante il periodo di conversione delle reti (art. 23) e di ricevere licenze individuali per proseguire l’attività fino al completamento dell’operazione di conversione (art. 25, comma 12).

Il vantaggio ingiustificato così ottenuto dagli operatori analogici esistenti fu contestato dalla Commissione europea tramite una procedura di infrazione<sup>9</sup> in quanto contrario a diverse regole di diritto dell’Unione in materia di concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Pertanto, lo Stato italiano si adoperò per modificare le regole nazionali<sup>10</sup> e assoggettare l’attribuzione dei diritti d’uso delle frequenze a procedure stabilite dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito, “AGCOM”) in conformità con i principi sanciti dal diritto dell’Unione europea e sulla base di criteri oggettivi, proporzionati, trasparenti e non discriminatori. Tale Autorità, quindi, stabilì che l’assegnazione delle frequenze

---

<sup>5</sup> Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica.

<sup>6</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, ECLI:EU:C:2025:691.

<sup>7</sup> Corte EDU, 27 novembre 2025, *Europa Way S.R.L. c. Italia*, ricorso n. 64356/19.

<sup>8</sup> Legge n. 112 del 3 maggio 2004.

<sup>9</sup> Procedura di infrazione n. 2005/5086.

<sup>10</sup> L’art. 25, comma 12, della legge Gasparri fu abrogato dall’art. 8 *novies* del decreto-legge n. 59 dell’8 aprile 2008, convertito con modifiche nella legge n. 101 del 6 giugno 2008.

digitali sarebbe stata organizzata secondo un modello di gara d'appalto denominato "*beauty contest*", secondo il quale le frequenze sarebbero state assegnate gratuitamente agli operatori che soddisfacevano le condizioni elencate nella procedura di selezione<sup>11</sup>. Di conseguenza, nel 2010, l'AGCOM fissò le regole procedurali per l'assegnazione gratuita delle frequenze digitali terrestri, specificando che esse potevano essere sfruttate con i cosiddetti "multiplex" o "mux", ossia quei sistemi che consentono la trasmissione simultanea di più servizi televisivi digitali terrestri<sup>12</sup>.

Tuttavia, il Parlamento invitò il Governo ad annullare il *beauty contest* già in corso e a istituire una procedura di selezione onerosa, in base alla quale le frequenze fossero assegnate in cambio di un pagamento. Pertanto, il Ministero dello Sviluppo Economico sospese con decreto, per un periodo di 90 giorni, la gara d'appalto in essere, al fine di valutare gli aspetti tecnici, giuridici e politici connessi alla procedura. In seguito, fu stabilito per legge che lo stesso Ministero avrebbe dovuto indire un nuovo bando di gara a titolo oneroso sulla base di nuove regole procedurali stabilite dall'AGCOM e dei criteri fissati nella stessa legge, e che coloro che avevano partecipato all'originaria procedura di gara gratuita avrebbero avuto diritto a un indennizzo<sup>13</sup>.

Pertanto, l'AGCOM adottò una nuova delibera<sup>14</sup> con cui riorganizzò i multiplex e stabilì le regole della procedura, specificando che avrebbero potuto presentare offerte solo operatori nuovi e di piccole dimensioni, e che le frequenze sarebbero state assegnate al miglior offerente. Dal canto suo, il Ministero dello Sviluppo Economico pubblicò un nuovo bando di gara, cui partecipò un unico offerente poi risultato vincitore: la società C.N..

A questo punto, furono instaurati vari contenziosi amministrativi dinanzi al TAR Lazio. Per quanto qui di rilievo, la società Europa Way, uno degli operatori delle reti del servizio televisivo digitale terrestre, nel marzo 2012 impugnò la sospensione del *beauty contest* nonché il suo annullamento e la sua sostituzione con la procedura di selezione onerosa. Infatti, la sospensione, prima, e l'annullamento, poi, del *beauty contest* avevano impedito a Europa Way di aggiudicarsi la gara e, pertanto, di ottenere le frequenze televisive, pur risultando l'unica impresa partecipante per il Lotto A.1<sup>15</sup> e avendo ottenuto la valutazione di accesso positiva da parte della Commissione Tecnica<sup>16</sup>.

A seguito del rigetto del ricorso, la suddetta società si rivolse al Consiglio di Stato, che effettuò un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiedere quale fosse la corretta interpretazione di diverse disposizioni della direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (di seguito, "la direttiva

---

<sup>11</sup> Delibera AGCOM n. 181/09/CONS.

<sup>12</sup> Delibera AGCOM n. 497/10/CONS.

<sup>13</sup> Art. 3 *quinquies* decreto-legge n. 16 del 2 marzo 2012, convertito in Legge n. 44 del 26 aprile 2012.

<sup>14</sup> Delibera AGCOM n. 277/13/CONS.

<sup>15</sup> I diritti d'uso erano suddivisi in tre sottoinsiemi denominati, rispettivamente, A, B e C a loro volta suddivisi in sei lotti (multiplex). In particolare, il sottoinsieme A era composto da tre lotti per la realizzazione di reti di diffusione televisiva in ambito nazionale, denominati rispettivamente A.1, A.2 e A.3.

<sup>16</sup> La Commissione Tecnica era quella commissione di nomina ministeriale chiamata a verificare la sussistenza dei requisiti tecnici ed economici richiesti ai soggetti che partecipano alle procedure di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze.

quadro”)<sup>17</sup>, della direttiva 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (di seguito, “la direttiva autorizzazioni”)<sup>18</sup> e della direttiva 2002/77/CE relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (di seguito, “la direttiva sulla concorrenza”)<sup>19</sup>, nonché di alcuni principi fondanti dell’Unione, tra cui il pluralismo dell’informazione e la tutela delle legittime aspettative.

La Corte di giustizia, nella sentenza *Europa Way e Persidera* del 2017, affermò che «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 dall’ANR competente»<sup>20</sup>; infatti, «l’indipendenza [dell’AGCOM] sarebbe compromessa se fosse consentito ad enti esterni, quali il Ministro dello Sviluppo economico italiano ed il legislatore italiano [...], 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»<sup>21</sup>. Inoltre, con riguardo alla questione della sostituzione del *beauty contest* con la procedura di gara onerosa, la Corte di giustizia affermò che gli Stati membri godono di piena discrezionalità per quanto riguarda le modalità di svolgimento delle procedure competitive o comparative e la loro gratuità od onerosità, a condizione che esse siano basate su criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati<sup>22</sup>.

Il Consiglio di Stato, dunque, nella sua sentenza del 2018, accolse in parte il ricorso della società ricorrente Europa Way, osservando che vi sono materie che non possono essere regolamentate dalle autorità politiche, ma che sono riservate alle autorità indipendenti in virtù della cosiddetta “riserva di amministrazione indipendente”<sup>23</sup>. Su tale base, il Consiglio di Stato annullò gli atti amministrativi che avevano determinato la sostituzione del *beauty contest* con la procedura di gara onerosa<sup>24</sup>. Tuttavia, non annullò il bando di gara della procedura onerosa né gli atti successivi, compresa l’aggiudicazione definitiva alla C.N., ritenendo che gli atti amministrativi della procedura onerosa dovessero essere annullati solo nella misura in cui risultavano collegati all’annullamento illegittimo del *beauty contest*<sup>25</sup>. Il Consiglio di Stato affermò altresì che, per effetto di tale annullamento, l’AGCOM era chiamata a valutare, in piena autonomia, se portare a conclusione il *beauty contest*, con l’assegnazione dei mux oggetto della stessa, oppure se ritenere preferibile la sostituzione con la procedura onerosa già svolta e confermarne gli esiti. Nell’effettuare tale valutazione, l’AGCOM era tenuta ad osservare i principi espressamente delineati dal Consiglio di Stato, il quale sottolineava che «l’essenzialità

---

<sup>17</sup> Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), GU L 108 del 24.4.2002, pp. 33-50, non più in vigore.

<sup>18</sup> Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), GU L 108 del 24.4.2002, pp. 21-32, non più in vigore.

<sup>19</sup> Direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, GU L 249 del 17.9.2002, pp. 21-26.

<sup>20</sup> Corte giust. 26 luglio 2017, causa C-560/15, *Europa Way e Persidera*, ECLI:EU:C:2017:593, punto 58.

<sup>21</sup> *Ivi*, punto 56.

<sup>22</sup> *Ivi*, punto 77.

<sup>23</sup> Cons. St., 16 ottobre 2018, sent. n. 5929, punti 6.3-6.9.

<sup>24</sup> *Ivi*, punto 7.

<sup>25</sup> *Ivi*, punti 7.1-7.3.

[del] servizio [deve] essere il fine ultimo capace di orientare l’Autorità in tale rinnovata valutazione, se è vero, come ha osservato la Corte [EDU], che non vi è democrazia senza pluralismo e che in una società democratica *non basta*, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, *prevedere l’esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali attori di accedere al mercato audiovisivo*, a tutela della sola concorrenza, ma “bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato”, sicché in un settore delicato come quello dei media audiovisivi al dovere negativo di non ingerenza nell’esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiunge, per lo Stato, “*l’obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo*”»<sup>26</sup>. Infine, quanto al risarcimento per la mancata assegnazione delle frequenze richiesto dalla Europa Way, il Consiglio di Stato affermò di non poter decidere in anticipo se la società ricorrente avrebbe avuto diritto all’assegnazione e quindi di non poter stabilire se essa avesse subito una perdita di opportunità, poiché la determinazione delle modalità di assegnazione delle frequenze rientrava nei poteri dell’AGCOM<sup>27</sup>.

Alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, l’AGCOM confermò la sostituzione del *beauty contest* con la procedura di gara onerosa, cambiando così il suo originario orientamento, senza prestare particolare attenzione al principio del pluralismo effettivo<sup>28</sup>. Questa decisione fu impugnata dalla Europa Way in un procedimento di ottemperanza dinanzi al Consiglio di Stato. Quest’ultimo respinse i ricorsi della società nell’ottobre 2019<sup>29</sup>, osservando che l’AGCOM aveva tenuto conto degli interessi finanziari dello Stato nella sua valutazione sull’opportunità di mantenere la procedura di gara originaria del *beauty contest* o di confermare la procedura onerosa, e che lo aveva fatto non perché il legislatore lo avesse richiesto ma perché aveva ritenuto che tali interessi fossero oggettivamente giustificati e dovessero essere presi in considerazione; inoltre, nella sua delibera, l’AGCOM aveva fornito motivazioni sufficienti anche in merito alla conformità della procedura onerosa ai criteri stabiliti dal diritto dell’Unione europea. A tal proposito, può rilevarsi anche che pochi mesi dopo la sentenza del Consiglio di Stato, il 14 maggio 2020, la Commissione europea archiviò il procedimento di infrazione avviato ormai quindici anni prima.

Parallelamente alle ultime vicende giudiziarie appena citate, più precisamente nel 2017, in Italia ebbe luogo il cosiddetto «*refarming*» delle frequenze radio, ossia il processo di riconfigurazione dei diritti d’uso delle frequenze televisive digitali terrestri<sup>30</sup>. Tale processo era volto, da un lato, a liberare dal digitale terrestre le frequenze più alte (la banda 700 MHz) al fine di destinarle alla nuova tecnologia di telefonia mobile 5G e, dall’altro, a riorganizzare le frequenze residue, riassegnando i diritti d’uso della televisione digitale terrestre. In tale contesto, il legislatore italiano, tramite l’articolo 1, commi da 1030 a 1037, della legge n. 205/2017, conferì all’AGCOM diversi poteri, quali quello di adottare un nuovo piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre (di seguito, “PNAF”), di definire i criteri di conversione dei diritti di trasmissione già attribuiti

---

<sup>26</sup> *Ivi*, punto 62.3, in cui viene citata la sentenza Corte EDU, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*, ricorso n. 38433/09, punti 130 e 134. Il corsivo è aggiunto.

<sup>27</sup> *Ivi*, punti 43-43.2.

<sup>28</sup> Delibera AGCOM n. 136/19/CONS.

<sup>29</sup> Cons. St. sent. n. 6622/2019.

<sup>30</sup> Previsto dall’ art. 1, commi 1026-1038 della Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (Legge di Bilancio 2018).

(di seguito, “criteri di conversione”), e di assegnare nuovi diritti d’uso di una ulteriore capacità trasmissiva (liberata grazie ad un particolare sviluppo tecnologico, ossia il passaggio dal sistema di trasmissione DVB-T a quello DVB-T2) mediante una procedura onerosa, senza rilanci competitivi, sulla base di determinati principi e criteri (di seguito, “procedura di assegnazione”). L’AGCOM esercitò tali poteri adottando la delibera n. 39/19/CONS, con la quale fu elaborato un nuovo PNAF, la delibera n. 129/19/CONS, con la quale, da un lato, furono definiti i criteri di conversione e, dall’altro, fu prevista l’assegnazione dei diritti d’uso della capacità trasmissiva aggiuntiva, e la delibera n. 562/20/CONS, con la quale furono definite le modalità relative alla procedura di assegnazione. Quest’ultima fu infine avviata con la delibera n. 564/20/CONS.

In applicazione dei criteri di conversione definiti dall’AGCOM, gli operatori di rete del servizio televisivo digitale terrestre si videro assegnare i diritti d’uso di capacità trasmissive in un diverso numero di mux di tecnologia DVB-T2. In particolare, alle società Rai, Elettronica Industriale e Persidera furono attribuiti 2,5 mux ciascuna, mentre alle società Cairo Network, Europa Way, Prima TV, 3lettronica Industriale e Premiata Ditta Borghini & Stocchetti di Torino 0,5 mux ciascuna. Poi, al termine della procedura di assegnazione onerosa, Rai, Elettronica Industriale, Cairo Network e Persidera acquisirono, ciascuna, ulteriori diritti d’uso in 0,5 mux. Così, Rai, Elettronica Industriale e Persidera riuscirono a ottenere complessivamente 3 mux ciascuna, e Cairo Network raggiunse 1 mux. Inoltre, in base a un accordo, il raggruppamento di società tra 3lettronica Industriale e Prima TV ottenne 1 mux, mentre Europa Way e Premiata Ditta Borghini & Stocchetti di Torino rimasero ferme a 0,5 mux<sup>31</sup>, non trovando l’accordo tra loro e risultando escluse dalla procedura concorsuale loro riservata, a sua volta impugnata in quanto ritenuta illegittima<sup>32</sup>.

La procedura di assegnazione, tuttavia, diventò l’oggetto di alcune controversie amministrative nazionali tra, da un lato, le predette società Europa Way, Cairo Network e Persidera e, dall’altro, l’AGCOM e altre autorità pubbliche. Tali operatori, infatti, proposero diversi ricorsi di annullamento dinanzi al TAR Lazio, sostenendo, in sintesi: che il legislatore italiano non avesse rispettato l’indipendenza dell’AGCOM avendo legiferato in maniera tale da influenzare le delibere di tale Autorità; che la procedura di assegnazione si fosse svolta in modo irregolare, non essendo stato preso in considerazione il fatto che taluni operatori, in precedenza, avrebbero acquisito illegalmente una posizione favorevole sul mercato; che i diritti d’uso preesistenti fossero stati convertiti in maniera non equivalente; e che la tutela giurisdizionale prevista dall’ordinamento italiano in materia non fosse adeguata. A seguito del rigetto di tali ricorsi, i suddetti operatori interposero appello dinanzi al Consiglio di Stato, che, a fronte di alcuni dubbi sull’interpretazione del diritto dell’Unione europea applicabile, sollevò un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> In sostanza, con il PNAF e la messa a gara di ulteriori capacità di trasmissione, il divario tra grandi e piccoli operatori in termini di mux disponibili, che in precedenza era di 1 a 5, si è ulteriormente ampliato fino a raggiungere un rapporto di 1 a 6: infatti, ai grandi operatori storici è stato attribuito un ulteriore mezzo mux, che ha portato la loro dotazione complessiva a 3 mux, mentre i piccoli operatori sono rimasti limitati a 0,5 mux, o al più a 1 mux condiviso.

<sup>32</sup> V. sent. TAR Lazio n. 16703/2025, impugnata in appello attualmente pendente (RGN 8873/2025).

<sup>33</sup> Cons. St., ord. n. 10416/2023.

### 3. La sentenza *Cairo Network* della Corte di giustizia.

L'11 settembre 2025, in risposta ai quesiti del Consiglio di Stato, la Corte di giustizia ha emanato la sentenza pregiudiziale *Cairo Network*<sup>34</sup>.

La fondamentale premessa da cui muove tale sentenza riguarda l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione (di seguito, "ANR"): come già affermato nella sentenza *Europa Way e Persidera* del 2017, nel regolamentare le modalità di assegnazione dei diritti d'uso delle radiofrequenze, tali autorità dovrebbero essere libere da ingerenze esterne<sup>35</sup>. Questo principio vale non solo nel caso in cui l'ingerenza esterna sia riconducibile a un intervento legislativo che possa mettere in discussione una procedura di assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze già avviata sotto l'egida di una ANR (come nella causa *Europa Way e Persidera*), ma anche quando l'ingerenza derivi da un intervento legislativo volto a definire anticipatamente taluni requisiti ai quali l'ANR dovrà conformarsi nell'organizzazione e nell'attuazione di una siffatta procedura (come nella causa *Cairo Network*)<sup>36</sup>.

La Corte di giustizia ha poi ribadito che gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità nel decidere se una procedura di selezione quale quella di assegnazione dei diritti d'uso delle radiofrequenze debba essere gratuita od onerosa<sup>37</sup>. Peraltro, a tali Stati (e non specificamente alle ANR) spetta anche il compito di garantire che la suddetta assegnazione sia basata su criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati<sup>38</sup>.

Chiariti i ruoli delle ANR, da un lato, e degli organi politici degli Stati membri, dall'altro, la Corte di giustizia giunge ad affermare che i principi che devono guidare l'organizzazione delle procedure di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze possono essere definiti da un legislatore nazionale<sup>39</sup>, a condizione che esso non adotti «norme che abbiano come conseguenza che l'ANR non disponga più di un margine di discrezionalità sostanziale nella definizione delle modalità tecniche della procedura di attribuzione di tali diritti, ed essa debba quindi limitarsi ad applicare una procedura definita dal legislatore medesimo»<sup>40</sup>. All'ANR, infatti, non può essere sottratto lo specifico compito di regolamentazione della materia<sup>41</sup>.

Nel caso di specie, il legislatore italiano ha stabilito una serie di principi disciplinanti la procedura onerosa che, secondo la Corte di giustizia, non incidono sulla discrezionalità sostanziale dell'AGCOM. Tali principi, infatti, hanno carattere generale e riguardano la definizione delle dimensioni dei lotti, l'obbligo di determinare un valore minimo delle offerte e la fissazione di obiettivi da considerare nella selezione delle stesse<sup>42</sup>. La discrezionalità dell'AGCOM non risulta, peraltro, compromessa neppure dal fatto che tali principi consentono la partecipazione alla gara di operatori storicamente dominanti nel settore audiovisivo italiano<sup>43</sup>. Allo stesso modo, non integra un'ingerenza indebita nelle competenze dell'autorità

---

<sup>34</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, cit.

<sup>35</sup> *Ivi*, punto 93, che riprende Corte giust. 26 luglio 2017, causa C-560/15, *Europa Way e Persidera*, cit., punto 56.

<sup>36</sup> *Ivi*, punto 94.

<sup>37</sup> *Ivi*, punto 99 che riprende Corte giust. 26 luglio 2017, causa C-560/15, *Europa Way e Persidera*, cit., punto 65 e 71.

<sup>38</sup> *Ivi*, punto 98.

<sup>39</sup> *Ivi*, punto 100.

<sup>40</sup> *Ivi*, punto 101.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ivi*, punti 105-106.

<sup>43</sup> *Ivi*, punto 107.

la scelta del legislatore di rendere onerosa la procedura di assegnazione dei diritti d'uso, sebbene tale elemento sia stato preso in considerazione dall'AGCOM nella definizione delle modalità di conversione dei diritti d'uso preesistenti, anche alla luce dell'obiettivo incremento delle capacità trasmissive disponibili<sup>44</sup>.

La Corte di giustizia si sofferma, poi, sulla questione dell'efficienza dei meccanismi di ricorso nazionali a disposizione degli operatori di telecomunicazioni. Infatti, in base all'art. 4, par. 1, della direttiva quadro<sup>45</sup>, interpretato alla luce dell'art. 19 TUE e dell'art. 47 della Carta, gli Stati membri, pur nell'ambito della loro autonomia procedurale, devono garantire mezzi di ricorso effettivi, nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività<sup>46</sup>. Alla luce di ciò, la Corte di giustizia innanzitutto riconosce che il mero risarcimento pecuniario previsto dall'ordinamento italiano nei casi di ricorsi proposti da operatori economici avverso atti relativi all'assegnazione di diritti d'uso di radiofrequenze non consente, di per sé, di rimuovere le conseguenze di un'assegnazione illegittima<sup>47</sup>. Esso, infatti, non permette né di mettere in discussione la situazione illegale creatasi né di far ottenere all'operatore che ha proposto il ricorso la concessione dei diritti d'uso cui avrebbe diritto<sup>48</sup>. Soltanto una misura di esecuzione in forma specifica, quale l'annullamento degli atti di assegnazione o la sospensione duratura dei loro effetti, potrebbe portare alla riassegnazione dei diritti d'uso. Tuttavia, tale misura potrebbe compromettere obiettivi di interesse generale connessi allo sviluppo della rete 5G e al rispetto delle tempistiche europee sul *refarming*, oltre a incidere sui diritti di operatori terzi in buona fede<sup>49</sup>. In tale contesto, la limitazione dei poteri del giudice nazionale alla sola tutela risarcitoria, accompagnata dalla possibilità di disporre una provvisoria in via cautelare<sup>50</sup>, è stata ritenuta dalla Corte di giustizia compatibile con il principio di effettività, a condizione che il risarcimento consenta un integrale ristoro del danno subito<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ivi*, punto 108.

<sup>45</sup> Art. 4, par. 1, Direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro), GU L 337 del 18.12.2009, pp. 37-69, non più in vigore: «Gli Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di un'[ANR], di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte. Tale organo, che può essere un tribunale, è in possesso di competenze adeguate tali da consentirgli di assolvere le sue funzioni in maniera efficace. Gli Stati membri garantiscono che il merito del caso sia tenuto in debita considerazione e che vi sia un efficace meccanismo di ricorso.

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

<sup>46</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, cit., punto 66.

<sup>47</sup> *Ivi*, punto 74.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, cit., punti 80-81.

<sup>50</sup> L'art. 1, comma 1037, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 stabilisce sia che l'annullamento di atti e provvedimenti adottati nell'ambito delle procedure di rilascio delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre «non comporta la reintegrazione o esecuzione in forma specifica e l'eventuale risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente», sia che la tutela cautelare è limitata al pagamento di una provvisoria.

<sup>51</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, cit., punti 83-85. Per un approfondimento sul principio di effettività, v., *ex multis*, A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015; D. P. DOMENICUCCI, F. FILPO, *Art. 47 – La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea (parte I)*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO-S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 863 ss.; R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta*

Un'ampia e nodale parte della sentenza è poi dedicata ai criteri di conversione dei diritti d'uso. Più in dettaglio, la Corte di giustizia è chiamata a valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa italiana adottata in occasione del *refarming* e della contestuale transizione tecnologica dallo standard DVB-T allo standard DVB-T2, in quanto essa non prevedeva una conversione per equivalente dei precedenti diritti d'uso di radiofrequenze, imponendo di fatto agli operatori interessati, al fine di conservare la propria capacità trasmissiva, la partecipazione a procedure onerose ovvero la stipulazione di accordi con altri operatori.

A tal proposito, la Corte afferma preliminarmente che né la direttiva quadro, né la direttiva autorizzazioni, né la direttiva concorrenza impongono un obbligo generale di conversione per equivalente dei diritti d'uso esistenti in un simile contesto<sup>52</sup>, rilevando come una transizione tecnologica di tale portata, caratterizzata dalla riduzione del numero di mux disponibili e dall'evoluzione significativa delle loro capacità trasmissive, costituisca una situazione idonea a giustificare, ai sensi dell'art. 14 della direttiva autorizzazioni, la modifica, la limitazione o la revoca anticipata dei diritti d'uso preesistenti<sup>53</sup>. In tale prospettiva, neanche la decisione 2017/899<sup>54</sup> che disciplina il *refarming* impone che la riassegnazione delle frequenze determini necessariamente una conversione per equivalente dei diritti d'uso già esistenti<sup>55</sup>. Tuttavia, la Corte sottolinea che il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri non è illimitato, poiché le procedure di conversione, riassegnazione o nuova attribuzione dei diritti devono in ogni caso rispettare i principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, nonché gli obiettivi di gestione efficiente dello spettro e di promozione della concorrenza sanciti dagli artt. 8 e 9 della direttiva quadro<sup>56</sup>.

Con specifico riferimento al sistema italiano, la Corte esamina la scelta di applicare un coefficiente di conversione unico, in forza del quale il diritto d'uso di un mux DVB-T è stato convertito in un diritto di capacità trasmissiva pari a 0,5 mux DVB-T2, evidenziando che tale criterio, pur non essendo di per sé incompatibile con il diritto dell'Unione, deve essere valutato alla luce della sua incidenza sulla concorrenza nel mercato audiovisivo nazionale, in particolare con riguardo alla posizione dei cosiddetti "piccoli operatori" (i.e. operatori economici che detenevano diritti d'uso solo per un mux di tecnologia DVB-T)<sup>57</sup>. Questi ultimi, infatti, in virtù dell'applicazione del coefficiente unico di conversione, non disponevano di diritti d'uso di un mux completo, per cui non potevano tecnicamente procedere ad una diffusione autonoma. Pertanto, secondo la Corte, spetta al giudice nazionale valutare se sarebbe stato effettivamente necessario applicare un coefficiente di conversione più favorevole ai piccoli operatori<sup>58</sup>. In tale

---

*dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 586 ss.; M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2019, p. 245 ss.; A. CIRCOLO, F. FERRARO, D. P. DOMENICUCCI, *I principi di base del diritto processuale dell'Unione*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione*, Torino, 2025, p. 93.

<sup>52</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, cit., punto 112.

<sup>53</sup> *Ivi*, punti 114-115.

<sup>54</sup> Decisione (UE) 2017/899 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz nell'Unione, GU L 138 del 25.5.2017, pp. 131-137.

<sup>55</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, cit., punto 117.

<sup>56</sup> *Ivi*, punti 119 e 122.

<sup>57</sup> *Ivi*, punti 123-129.

<sup>58</sup> *Ivi*, punto 130.

analisi, occorre apprezzare non solo gli effetti della procedura di conversione ma anche l'insieme dei meccanismi predisposti dalle autorità nazionali per garantire la prosecuzione dell'attività degli operatori più deboli, quali le procedure di assegnazione onerosa, la possibilità di stipulare accordi di condivisione delle capacità trasmissive e l'istituzione di ulteriori procedure di accesso preferenziale alle risorse non inizialmente assegnate<sup>59</sup>. Inoltre, bisogna valutare anche la proporzionalità dell'applicazione ai piccoli operatori di un coefficiente di conversione specifico, che consentirebbe a ciascun piccolo operatore di disporre, dopo la conversione dei precedenti diritti d'uso delle radiofrequenze, del diritto di utilizzare un mux. Infatti, l'applicazione di un siffatto coefficiente comporterebbe, da un lato, un netto aumento delle capacità trasmissive di tali piccoli operatori, dall'altro, una notevole riduzione delle capacità trasmissive degli altri operatori. Secondo la Corte, una siffatta disparità di trattamento tra i diversi tipi di operatori presenti nello stesso mercato potrebbe costituire una misura proporzionata soltanto laddove essa risultasse indispensabile per preservare la concorrenza nel settore audiovisivo in questione<sup>60</sup>.

Sempre in relazione ai criteri di conversione, poi, la Corte si sofferma sul principio di tutela del legittimo affidamento, ribadendo che il mero possesso di diritti d'uso di radiofrequenze non è sufficiente a fondare un'aspettativa giuridicamente protetta alla loro intangibilità o conversione per equivalente<sup>61</sup>. Tuttavia, tale principio può trovare applicazione qualora l'operatore abbia ricevuto, da parte delle autorità competenti, garanzie precise, incondizionate e concordanti, idonee a ingenerare un legittimo affidamento, come nel caso di Cairo Network<sup>62</sup>.

Infine, la Corte chiarisce se i regimi di *refarming* dei diritti d'uso di radiofrequenze debbano implicare misure di carattere strutturale che compensino le eventuali irregolarità relative a precedenti procedure di assegnazione di siffatti diritti o alle pregresse condizioni di esercizio di radiofrequenze. In effetti, le ANR devono assicurare che eventuali accumuli dei diritti d'uso di radiofrequenze non provochino distorsioni della concorrenza<sup>63</sup>. Tuttavia, da ciò non deriva, secondo la Corte, un obbligo per le ANR di ricorrere a misure strutturali che implichino la modifica dell'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze. Al contrario, il rispetto del principio di proporzionalità consente a tali autorità di adottare misure siffatte solo qualora misure più limitate non siano idonee a consentire loro di raggiungere obiettivi pro-concorrenziali<sup>64</sup>. Nel caso di specie, dagli elementi di cui dispone la Corte non risulta necessaria l'adozione di misure strutturali che implichino la modifica dell'assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze al fine di rimediare alle conseguenze di pregresse irregolarità. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio verificare eventuali elementi da esso non menzionati nelle ordinanze di rinvio e compiere detta valutazione<sup>65</sup>. In sostanza, la Corte di giustizia fornisce indicazioni di carattere generale, le quali lasciano incerto l'esito del giudizio nazionale, rimettendo al giudice

---

<sup>59</sup> *Ivi*, punti 133-135.

<sup>60</sup> *Ivi*, punti 136-139.

<sup>61</sup> *Ivi*, punti 143-144.

<sup>62</sup> *Ivi*, punti 145-147.

<sup>63</sup> *Ivi*, punto 153.

<sup>64</sup> *Ivi*, punto 162.

<sup>65</sup> *Ivi*, punti 163-169.

nazionale la valutazione dei profili di eventuale incompatibilità della normativa interna con il diritto dell'Unione.

#### 4. La sentenza *Europa Way c. Italia* della Corte EDU.

Nel 2019, dopo che l'AGCOM aveva confermato la sostituzione del *beauty contest* con la procedura onerosa, la società Europa Way, oltre a impugnare – come detto – la decisione dell'AGCOM nel procedimento di ottemperanza dinanzi al Consiglio di Stato, propose anche ricorso contro lo Stato italiano dinanzi alla Corte EDU ai sensi dell'art. 34 CEDU<sup>66</sup>, sostenendo che la sospensione e il successivo annullamento del *beauty contest* avessero leso il suo diritto alla libertà di espressione di cui all'art. 10 CEDU.

Nella sentenza *Europa Way c. Italia* del 27 novembre 2025<sup>67</sup>, nel dichiarare ricevibile il ricorso, la Corte EDU si è innanzitutto soffermata su taluni aspetti fondamentali relativi a due condizioni di ricevibilità. Il primo riguarda la nozione di “vittima” ai sensi dell'art. 34 CEDU. Contrariamente a quanto eccepito dal Governo italiano, secondo cui la società ricorrente non avrebbe potuto rientrare nella suddetta categoria – e dunque proporre il ricorso – in ragione dell'indennizzo percepito ai sensi dell'articolo 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012 a seguito dell'annullamento del *beauty contest*, la Corte EDU ha precisato che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'adozione di una misura favorevole al ricorrente non è, di per sé, sufficiente a far venir meno lo *status* di “vittima”. Tale effetto, infatti, si produce soltanto qualora le autorità nazionali abbiano riconosciuto, espressamente o sostanzialmente, una violazione della CEDU e abbiano accordato un risarcimento adeguato<sup>68</sup>. Nel caso di specie, in assenza di qualsiasi riconoscimento, tanto formale quanto sostanziale, della violazione della CEDU denunciata, la Corte EDU ha concluso che la Europa Way dovesse essere considerata come una vittima di una violazione dei diritti garantiti dall'art. 10 CEDU.

Il secondo aspetto affrontato dalla Corte EDU attiene alla presenza di uno svantaggio significativo subito dalla ricorrente, altro requisito necessario per la ricevibilità del ricorso ai sensi dell'art. 35, paragrafo 3, lettera b), CEDU<sup>69</sup>. In effetti, tale requisito è stato ritenuto sussistente in quanto l'accesso al mercato della televisione digitale terrestre costituiva un aspetto rilevante dell'attività della Europa Way, per cui la sospensione e il successivo annullamento del *beauty contest* hanno danneggiato il fulcro della sua attività<sup>70</sup>. Anche su questo versante, dunque, la conclusione a cui è giunta la Corte EDU è in contrasto con la posizione del Governo italiano, secondo cui lo svantaggio della ricorrente non poteva dirsi presente in quanto, dopo l'annullamento del *beauty contest*, tra il 2012 e il 2022, essa aveva

---

<sup>66</sup> Art. 34 CEDU: «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. [...]».

<sup>67</sup> Corte EDU, 27 novembre 2025, *Europa Way S.R.L. c. Italia*, cit.

<sup>68</sup> *Ivi*, punto 84.

<sup>69</sup> Art. 35, paragrafo 3, lettera b), CEDU: «La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che: [...] (b) il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito».

<sup>70</sup> Corte EDU, 27 novembre 2025, *Europa Way S.R.L. c. Italia*, cit., punto 89.

avuto altre opportunità di acquisire o esercitare diritti d'uso delle frequenze digitali ma non le aveva colte per ragioni commerciali<sup>71</sup>.

Quanto al merito, la Corte EDU ha affermato innanzitutto che la Europa Way, nonostante fosse l'unica partecipante al *beauty contest* autorizzata a presentare un'offerta, non potesse rivendicare un legittimo affidamento sull'ottenimento del diritto a usufruire della frequenza richiesta. Infatti, al momento dell'annullamento del *beauty contest*, non c'era ancora stata né una formale assegnazione delle frequenze a tale società, né la concessione di garanzie precise e incondizionate di una futura assegnazione. Peraltro, l'assegnazione era subordinata anche a una valutazione positiva da parte di una commissione sulla base di una serie di criteri tecnici e finanziari che non si era ancora svolta<sup>72</sup>.

Ciononostante, la Corte EDU ha riconosciuto che l'annullamento del *beauty contest* e la sua sostituzione con una procedura sostanzialmente diversa (non solo per la sua onerosità ma anche per il ridotto numero di mux messi a bando e per l'introduzione di una barriera finanziaria di accesso alla gara<sup>73</sup>) avessero di fatto compromesso la possibilità della Europa Way di ottenere i diritti di utilizzo delle frequenze digitali terrestri e avessero quindi costituito un'ingerenza nella sua libertà di diffondere informazioni e idee<sup>74</sup>.

Tale ingerenza non è, secondo la Corte EDU, giustificabile ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU, secondo cui la libertà di espressione può essere sottoposta a restrizioni necessarie e previste per legge<sup>75</sup>, anche se contenute in atti normativi di rango inferiore alla legge ordinaria, in regolamenti emanati dalle autorità di regolamentazione, nella giurisprudenza o nelle fonti internazionali<sup>76</sup>. Questo tipo di compressione del diritto, infatti, può aversi soltanto in presenza di regole prevedibili e compatibili con lo Stato di diritto, il che implica che esse siano corredate da garanzie adeguate contro le ingerenze arbitrarie di autorità pubbliche<sup>77</sup>. Nel caso di specie, l'annullamento del *beauty contest* (che, come detto, costituisce un'ingerenza nel godimento della libertà fondamentale di espressione) non può essere considerato come "previsto per legge" ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU in quanto in contrasto con il diritto nazionale vigente. Più in dettaglio, la conferma dell'annullamento del *beauty contest* da parte dell'AGCOM era sì fondata su una disposizione contenuta in una legge (art. 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012) ma tale disposizione era stata dichiarata in contrasto con il diritto dell'Unione dalla Corte di giustizia<sup>78</sup> ed era stata quindi disapplicata dal Consiglio di Stato<sup>79</sup>, che aveva ritenuto che le autorità politiche non dovessero interferire con le autorità di regolamentazione indipendenti (come l'AGCOM). Il mero contrasto con il diritto nazionale vigente è di per sé sufficiente,

---

<sup>71</sup> *Ivi*, punto 78.

<sup>72</sup> *Ivi*, punto 101.

<sup>73</sup> *Ivi*, punto 103.

<sup>74</sup> *Ivi*, punto 104.

<sup>75</sup> Art. 10, paragrafo 2, CEDU: «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».

<sup>76</sup> Corte EDU, 27 novembre 2025, *Europa Way S.R.L. c. Italia*, cit., punto 110.

<sup>77</sup> *Ivi*, punto 113.

<sup>78</sup> Corte giust. 26 luglio 2017, causa C-560/15, *Europa Way e Persidera*, cit., punto 58.

<sup>79</sup> Cons. St., n. 5929, cit.

secondo la Corte EDU, per ritenere che l'ingerenza nel caso di specie non soddisfi il requisito di legittimità previsto dalla CEDU<sup>80</sup>. Pertanto, non ci sarebbe neanche bisogno di pronunciarsi sulla "qualità della legge" o sulla necessità e proporzionalità dell'ingerenza per definire se essa rientri nelle restrizioni alla libertà di espressione possibili ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU.

Tuttavia, date le particolari circostanze del caso di specie, la Corte EDU ha reputato opportuno soffermarsi su due particolari aspetti relativi al requisito della "qualità della legge", vale a dire la prevedibilità del quadro giuridico applicabile e l'adeguatezza delle garanzie contro l'arbitrarietà. In effetti, nel settore dei media audiovisivi, e in particolare nel contesto dell'assegnazione delle risorse audiovisive, la governance regolamentare da parte di un'autorità indipendente che esercita poteri chiaramente definiti delegati dal legislatore costituisce una delle principali garanzie contro ingerenze arbitrarie con il diritto di diffondere informazioni e idee<sup>81</sup>. Nel caso di specie, come visto, il legislatore italiano aveva conferito all'AGCOM il potere di regolamentare le procedure di assegnazione delle frequenze digitali terrestri e tale autorità aveva quindi stabilito i criteri per l'assegnazione, optando autonomamente per il *beauty contest* (delibera n. 181/09/CONS del 7 aprile 2009). Tali criteri erano stati persino incorporati nella legge per conferire loro una base giuridica più solida. La Corte EDU ritiene pertanto che, quando la Europa Way ha chiesto di partecipare alla procedura di gara (6 settembre 2011) ed è stata ammessa a farlo (13 ottobre 2011), essa potesse ragionevolmente aspettarsi che la sua domanda sarebbe stata valutata in base al quadro giuridico vigente all'epoca<sup>82</sup>. La prevedibilità di tale quadro giuridico e le garanzie del sistema contro l'arbitrarietà, però, sono chiaramente venute meno nel momento in cui sono stati adottati il decreto ministeriale con cui è stato sospeso il *beauty contest* e la legge che ha provveduto al suo annullamento. Tali atti, infatti, hanno costituito una evidente ingerenza nell'esercizio delle funzioni dell'AGCOM, in quanto hanno avuto l'effetto di modificare le regole e i criteri da essa legittimamente fissati nell'esercizio indipendente dei propri poteri regolamentari<sup>83</sup>. Peraltro, la Corte EDU non è neanche convinta che l'obiettivo di ripristinare l'esercizio indipendente delle funzioni dell'AGCOM sia stato raggiunto dopo l'emanazione della sentenza del 2018 del Consiglio di Stato, con la quale l'AGCOM era stata incaricata di riesaminare retroattivamente il quadro giuridico per valutare se mantenere il *beauty contest* o sostituirlo con la procedura onerosa<sup>84</sup>. Infatti, la conferma dell'annullamento del *beauty contest* da parte dell'AGCOM si era basata sull'art. 3 *quinquies* del decreto-legge n. 16 del 2012, ossia proprio su quella disposizione che il Consiglio di Stato aveva ritenuto non applicabile in quanto compromettente i poteri dell'AGCOM e dunque contraria al diritto dell'Unione. A maggior ragione, quindi, la Corte EDU conclude che il quadro legislativo e amministrativo relativo all'assegnazione delle frequenze digitali terrestri in Italia non fosse prevedibile e non fornisse le adeguate garanzie contro l'arbitrarietà, come richiesto dallo Stato di diritto in una società democratica<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> Corte EDU, 27 novembre 2025, *Europa Way S.R.L. c. Italia*, cit., punti 115-118.

<sup>81</sup> *Ivi*, punto 120. Sul punto, sia consentito il rinvio a C. MASSA, *L'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione dal potere politico: recenti sviluppi nel settore dei media in Italia*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, pp. 121-142.

<sup>82</sup> Corte EDU, 27 novembre 2025, *Europa Way S.R.L. c. Italia*, cit., punti 122-123.

<sup>83</sup> *Ivi*, punto 124.

<sup>84</sup> *Ivi*, punto 127.

<sup>85</sup> *Ivi*, punto 128.

In conclusione, accertata l'assenza di qualsivoglia giustificazione alla compressione della libertà di espressione ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 10 CEDU, la Corte EDU conferma la sussistenza di una violazione dei diritti della Europa Way di cui all'art. 10 CEDU.

## **5. La tutela del pluralismo nel settore dei media.**

Sebbene le due sentenze appena descritte attengano a due profili diversi della vicenda relativa all'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per la televisione digitale terrestre in Italia (l'una, della Corte di giustizia, alla definizione del PNAF, dei criteri di conversione e della procedura di assegnazione, l'altra, della Corte EDU, al passaggio dal *beauty contest* alla procedura di gara onerosa), è possibile rinvenire due fili conduttori che le uniscono: il primo riguarda l'indipendenza delle ANR e il secondo il pluralismo nel settore dei media. Atteso che il tema dell'indipendenza delle ANR, anche in relazione a questa vicenda, è già stato ampiamente affrontato in dottrina<sup>86</sup>, il presente scritto intende focalizzarsi sulla questione del rispetto del pluralismo, principio generale di diritto dell'Unione europea e cardine della regolamentazione del settore audiovisivo.

### **5.1. La nozione di pluralismo.**

Prima di concentrarsi sulle diverse declinazioni del pluralismo dei media cui la Corte di giustizia e la Corte EDU hanno fatto riferimento nelle sentenze in commento, è opportuno ricordare quali sono le principali caratteristiche di questo concetto poliedrico, elemento essenziale della democrazia<sup>87</sup>.

Innanzitutto, il pluralismo, corollario della libertà di espressione, costituisce un principio generale di diritto dell'Unione europea sancito dall'art. 11, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui «La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati»<sup>88</sup>. In quanto tale, esso deve essere rispettato sia dagli Stati membri nell'adozione delle normative nazionali che entrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea sia da tutte le istituzioni dell'Unione. Tale principio trova oggi specifica tutela attraverso il

---

<sup>86</sup> V., *ex multis*, F. DONATI, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. Un. Eur.*, 2006, p. 28 ss.; L. TORCHIA, *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti azionari e organismi europei*, Milano, 2012; P. DE PASQUALE, *Diritto dell'Unione europea e procedimenti davanti alle autorità indipendenti: i principi*, in *DUE*, n. 1, 2013, pp. 73-91; F. BARZANTI, *L'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e di controllo nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018; M. LOTTINI, *Indipendenza delle autorità di regolamentazione e principio di autonomia*, in *Rivista interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, n. 4, 2020, pp. 197-211; C. MASSA, *L'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione dal potere politico: recenti sviluppi nel settore dei media in Italia*, cit.

<sup>87</sup> Sul rapporto tra pluralismo e democrazia, in giurisprudenza, v. Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-633/22, *Real Madrid*, ECLI:EU:C:2024:843, punto 49. In dottrina, v. R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in *MediaLaws*, 1/2022, pp. 100-110.

<sup>88</sup> R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Art. 11*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., pp. 222-226; R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, cit., p. 102; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *L'evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell'Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in questa *Rivista*, 1/2023, pp. 4-6.

regolamento cosiddetto “*European Media Freedom Act*” o “*EMFA*”<sup>89</sup>, che si occupa di rafforzare la libertà editoriale e l’indipendenza dei fornitori di servizi di media, compresi i fornitori di media di servizio pubblico, di aumentare la trasparenza sul mercato, in particolare per quanto riguarda la proprietà dei media, la misurazione dell’audience e l’assegnazione di pubblicità statali, di garantire una valutazione dell’impatto delle concentrazioni del mercato dei media sul pluralismo e sull’indipendenza editoriale, nonché di istituire un Comitato europeo per i servizi di media. Tale regolamento si aggiunge ad alcune previsioni della rinnovata direttiva “SMAV” pure poste a tutela del pluralismo, nella misura in cui si occupano del rilievo da dare ai servizi di media audiovisivi di interesse generale (art. 7 *bis*), delle “quote” di programmazione televisiva (art. 16), nonché dei diritti esclusivi e dei brevi estratti di cronaca (artt. 14 e 15)<sup>90</sup>.

Ad ispirare una esplicita previsione nella Carta dei diritti fondamentali<sup>91</sup> e un atto di diritto derivato specificamente volto alla tutela della libertà e del pluralismo dei media vi è senz’altro, oltre che la giurisprudenza costituzionale di alcuni Stati membri, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, nella quale la tutela del pluralismo ha acquisito lo status di diritto fondamentale dell’Unione europea<sup>92</sup>.

Inoltre, anche la Corte EDU ha da sempre riconosciuto l’essenzialità di questo principio per una società democratica<sup>93</sup>, chiarendo che «non basta, per garantire un vero e proprio

---

<sup>89</sup> Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell’ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media), PE/4/2024/REV/1, GU L, 2024/1083, 17.4.2024. Per un commento, v. F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell’Unione europea*, 2022, pp. 73-88; AA.VV., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, 2023, study requested by the LIBE Committee at the European Parliament, pp. 36-73; I. IGLEZAKIS, *The European Media Freedom Act: A Milestone for Media Freedom and Pluralism in the Era of Information*, 2023, disponibile al seguente indirizzo internet: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4877076](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4877076); R. MASTROIANNI, C. MASSA, *La nuova politica europea in tema di libertà di informazione e lo Stato di diritto*, in *Europa tra presente e futuro*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 2023 pp. 143-154; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *L’evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell’Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, cit., pp. 29-32; O. GRANDINETTI, *Quale nozione di pluralismo nell’EMFA?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2024, pp. 150-156; C. MASSA, *L’European Media Freedom Act e il suo impatto sul Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Il T.U. dei servizi di media audiovisivi*, Milano, 2024, pp. 295-327.

<sup>90</sup> Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), GU L 95 del 15.4.2010, pp. 1-24, così come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato PE/33/2018/REV/1, GU L 303 del 28.11.2018, pp. 69-92.

<sup>91</sup> Sulla formulazione del testo del par. 2 dell’art. 11 della Carta, v. R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Art. 11*, cit., p. 233.

<sup>92</sup> Cfr. *ex multis*, Corte giust., 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, ECLI:EU:C:1991:323, punto 23, in cui la Corte ha affermato che il pluralismo «fa parte dei diritti fondamentali garantiti dall’ordinamento giuridico comunitario».

<sup>93</sup> Corte EDU, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*, cit., punti 129 e 131. Per un commento, v. R. MASTROIANNI, *Media Pluralism in Centro Europa 7 srl, or When Your Competitor Sets the Rules*, in F. NICOLA, B. DAVIES, *EU Law Stories*, 2017, pp. 245-257. V. anche il parere della Commissione di Venezia, adottato nel corso della 63a sessione (10-11 giugno 2005), in cui si legge che: «Per quanto la giurisprudenza della Corte

pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali operatori di accedere al mercato audiovisivo. Bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato, in modo da assicurare nel contenuto dei programmi globalmente considerati una diversità che rispecchia per quanto possibile la varietà delle correnti di pensiero che attraversano la società alla quale tali programmi sono rivolti»<sup>94</sup>. Peraltro, sempre nel contesto del Consiglio d'Europa, sono state adottate, dal Comitato dei Ministri, varie raccomandazioni che si occupano delle condizioni normative, economiche e istituzionali necessarie per garantire il pluralismo<sup>95</sup>.

In una prospettiva dottrinale, può dirsi che il principio del pluralismo ha due anime: una costituzionale, cui ci si può riferire con l'espressione "pluralismo informativo", e l'altra strutturale, riconducibile al concetto di "pluralismo dei media". In effetti, il pluralismo informativo, attenendo alla pluralità di idee, opinioni e fonti di informazione effettivamente disponibili per il pubblico, riguarda il contenuto e il risultato per i cittadini. Esso tende ad assicurare che, attraverso la più ampia diffusione di idee possibile, i cittadini possano accedere ad un vasto ventaglio di informazioni e a opinioni diverse e contrastanti. Pertanto, esso è funzionale ed essenziale per la formazione dell'opinione pubblica. Il pluralismo dei media, invece, riguarda il sistema dei media e, in particolare, la struttura del mercato e dei mezzi di comunicazione. Pertanto, esso ha a che fare con il numero e la diversità dei mezzi di comunicazione, la proprietà dei media, la concorrenza nel mercato dei media e la varietà dei contenuti veicolati. Il rapporto che lega le due dimensioni del pluralismo è evidentemente funzionale: il pluralismo dei media è uno strumento per realizzare il pluralismo informativo. In altri termini, il pluralismo informativo può ritenersi realizzato quando esiste una pluralità di mezzi di comunicazione autonomi e indipendenti, capaci di offrire una varietà di contenuti che rispecchino differenti orientamenti culturali e politici (i.e. quando esiste il pluralismo dei media).

A sua volta, quindi, la realizzazione del pluralismo dei media richiede due elementi fondamentali: da un lato, la presenza di più media autonomi e indipendenti; dall'altro, la diversità dei contenuti diffusi<sup>96</sup>.

---

europea dei Diritti dell'Uomo non offra indicazioni specifiche al riguardo, essa permette nondimeno di evincere certi principi pertinenti: in primo luogo, che la libertà di espressione ha un ruolo essenziale in una società democratica, in particolar modo allorquando, attraverso la stampa, serve a comunicare informazioni e idee di interesse generale, di cui il pubblico ha per di più il diritto di disporre, e, in secondo luogo, che lo Stato è il garante supremo del pluralismo, segnatamente per quanto riguarda i mezzi di comunicazione di massa del settore audiovisivo, i cui programmi hanno spesso una diffusione molto ampia».

<sup>94</sup> Corte EDU, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*, cit., punto 130.

<sup>95</sup> Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member States on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting, secondo la quale gli Stati devono: « a. create adequate legal and economic conditions for the development of digital broadcasting that guarantee the pluralism of broadcasting services and public access to an enlarged choice and variety of quality programmes, including the maintenance and, where possible, extension of the availability of transfrontier services; b. protect and, if necessary, take positive measures to safeguard and promote media pluralism, in order to counterbalance the increasing concentration in this sector [...]»; Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, che ai punti 1.5 e 1.6 si occupa dell'indipendenza delle autorità che controllano il pluralismo dei media.

<sup>96</sup> European Commission for Democracy through Law (Commissione di Venezia), *Opinion on Italian Laws*, 2005, punto 5.

Il primo aspetto riguarda l'organizzazione strutturale del settore dei media, che presuppone l'esistenza sul mercato di diversi operatori indipendenti. Tale dimensione è generalmente indicata come “pluralismo esterno” o “*media plurality*” o “*structural pluralism*”.

Il secondo aspetto, spesso definito con il termine “*media diversity*”, può essere inteso in due modi. Da un lato, esso può strettamente riferirsi alla reale varietà dei contenuti offerti, che può realizzarsi all'interno di uno stesso mezzo di comunicazione (configurando così il “pluralismo interno” o “*internal pluralism*”) oppure, quantomeno, all'interno di ciascun settore del sistema complessivo dei media. Dall'altro lato, la *diversity* può riguardare la presenza di differenti tipologie di media (ad esempio, pubblici e privati, a loro volta nazionali o locali, a fini di lucro o non profit, ecc.), nonché la varietà dei programmi trasmessi o la diversità etnica e demografica dei soggetti che dirigono i mezzi di comunicazione. Quest'ultima accezione di *diversity*, in particolare, può certamente favorire una maggiore varietà di contenuti ma non è di per sé sufficiente a garantirla<sup>97</sup>.

Mentre il “pluralismo esterno” viene generalmente applicato a tutti i mezzi di comunicazione nella maggior parte degli Stati membri, gli obblighi di “pluralismo interno” riguardano di norma soprattutto – o quasi esclusivamente – i media del servizio pubblico<sup>98</sup>. Questi ultimi, infatti, all'interno, appunto, della loro programmazione, devono dare spazio a tutte le voci, compreso quelle che normalmente sarebbero poco rappresentate in quanto considerate poco remunerative o poco interessanti sul piano commerciale. Le logiche di mercato (soprattutto per quanto attiene alle modalità di finanziamento), infatti, devono essere estranee alla gestione da parte del potere pubblico di tali soggetti, ai quali è sostanzialmente rimesso un vero e proprio servizio pubblico<sup>99</sup>.

Ad ogni modo, al fine di raggiungere il risultato auspicato per i cittadini, ossia quello di realizzare il pluralismo informativo, occorre mettere in atto politiche che consentano di garantire, evidentemente attraverso strumenti diversi, sia il “pluralismo esterno” che quello “interno”.

Muovendo da questa premessa teorica, è ora possibile analizzare come il medesimo obiettivo del pluralismo nel settore dei media venga declinato in modo differente nelle due sentenze qui richiamate, a seconda del parametro giuridico di riferimento e delle finalità perseguite.

## **5.2. La declinazione “economico-regolatoria” della Corte di giustizia e la declinazione “valoriale” della Corte EDU.**

Entrambe le Corti si concentrano innanzitutto sulla dimensione esterna del pluralismo dei media, in quanto chiamate a pronunciarsi sulle misure adottate dallo Stato italiano per

---

<sup>97</sup> O. GRANDINETTI, *Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?*, cit., pp. 144-145.

<sup>98</sup> Secondo la Corte costituzionale italiana, gli obblighi di pluralismo interno non si applicano ai media privati in ragione delle libertà costituzionali assicurate alle imprese dagli artt. 21 e 41 Cost., considerato tra l'altro che le emittenti private sono «imprese di tendenza» incaricate di far emergere una propria «identità politica» attraverso «le proprie analisi e considerazioni di ordine politico» (Corte cost., n. 155/2002, par. 2.2. del considerato in diritto). Per un approfondimento sul punto, v. E. ALBANESI, A. VALASTRO, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, XIII ed., 2025, pp. 35-40.

<sup>99</sup> M. CUNIBERTI, *Costituzione e mezzi di comunicazione*, in G. E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI, M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, II ed., 2022, p. 251.

regolamentare il settore audiovisivo e, in particolare, l'accesso delle imprese al mercato della televisione digitale terrestre. In entrambe le sentenze, la gestione e l'assegnazione delle frequenze – risorse per loro natura scarse – sono considerate attività che incidono direttamente sulla possibilità di diffondere informazioni e idee e, di conseguenza, sulla diversità delle fonti informative disponibili al pubblico. Tuttavia, mentre la giurisprudenza della Corte di giustizia si inserisce prevalentemente nella prospettiva della concorrenza e della gestione efficiente dello spettro, esprimendo un approccio di tipo “economico-regolatorio”, la sentenza della Corte EDU pone al centro il nesso tra accesso al mercato e libertà di espressione garantita dall'art. 10 CEDU, evidenziando il rapporto funzionale tra “pluralismo esterno” e “pluralismo informativo” e adottando una prospettiva propriamente “valoriale”.

Nella sentenza *Cairo Network* della Corte di giustizia, infatti, il pluralismo non è evocato come diritto fondamentale autonomo degli operatori del settore, ma piuttosto come *obiettivo generale di politica regolatoria* che deve orientare l'azione delle ANR nella gestione dello spettro radio e nell'organizzazione delle procedure di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze. In tale prospettiva, la Corte di giustizia sottolinea che le ANR devono esercitare le proprie competenze nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità previsti dal quadro normativo europeo, al fine di garantire una gestione efficiente dello spettro radio e promuovere una concorrenza effettiva nel mercato audiovisivo. Il pluralismo appare dunque strettamente *connesso alla struttura concorrenziale del mercato*: assicurare che l'accesso alle risorse (le frequenze) non sia concentrato nelle mani di pochi operatori dominanti è considerato uno strumento essenziale per favorire la presenza di una molteplicità di soggetti attivi nella diffusione televisiva. In questa logica si inserisce anche l'attenzione dedicata dalla Corte di giustizia agli effetti dei criteri di conversione dei diritti d'uso adottati nel contesto del *refarming* delle frequenze, in particolare con riferimento alla posizione dei cosiddetti “piccoli operatori”. La Corte di giustizia, infatti, si sofferma sulla necessità di valutare gli effetti dell'applicazione di un coefficiente di conversione uniforme o, in alternativa, più favorevole ai piccoli operatori sulla capacità di questi ultimi di proseguire autonomamente la propria attività. In definitiva, dunque, il pluralismo viene tutelato in maniera indiretta dalla Corte di giustizia, attraverso un controllo della proporzionalità delle misure che incidono sulla struttura del mercato.

La sentenza *Europa Way c. Italia* della Corte EDU si colloca, invece, su un piano differente, in quanto riconduce direttamente la questione dell'accesso alle frequenze televisive alla *tutela della libertà di espressione*. Secondo la Corte EDU, infatti, la possibilità di ottenere diritti d'uso dello spettro radio costituisce una condizione essenziale per l'esercizio dell'attività di diffusione televisiva e quindi per la *diffusione di informazioni e idee*. In questo senso, la regolamentazione delle frequenze non rappresenta soltanto una questione tecnica o economica, ma incide direttamente sulla *realizzazione del pluralismo informativo*, che, come detto, è considerato dalla Corte EDU uno dei fondamenti di una società democratica. In questo contesto assume quindi particolare rilievo l'annullamento del *beauty contest* e la sua sostituzione con la procedura onerosa, per le ripercussioni che tali misure producono sulla concreta possibilità di accesso al mercato televisivo digitale.

In definitiva, pur muovendo da presupposti giuridici diversi, le due pronunce convergono nell'evidenziare come la disciplina dell'assegnazione delle frequenze televisive costituisca uno

snodo cruciale per la tutela del pluralismo nel settore dei media. Mentre nel diritto dell'Unione esso viene perseguito principalmente attraverso la promozione della concorrenza e una gestione efficiente dello spettro radio (essendo la corretta struttura del mercato e l'equilibrio competitivo tra operatori obiettivi funzionali alla realizzazione di un assetto pluralistico del mercato), nella prospettiva della CEDU esso assume una dimensione più direttamente connessa alla garanzia della libertà di espressione e all'accesso effettivo degli operatori al mercato dell'informazione (essendo l'apertura del dibattito pubblico lo scopo cui tendere).

### **5.3. I risvolti pratici delle due sentenze.**

A valle delle due distinte impostazioni, le Corti europee giungono a conclusioni differenti in relazione alla violazione del pluralismo dedotta dalla ricorrente Europa Way.

La Corte di giustizia non esclude in via definitiva una lesione del “pluralismo esterno” dei media. Piuttosto, essa afferma che il criterio di conversione adottato (1 mux DVB-T = 0,5 mux DVB-T2) non è di per sé incompatibile con il diritto dell'Unione, ma deve essere valutato in concreto alla luce dei suoi effetti sulla struttura concorrenziale del mercato audiovisivo, con particolare riguardo alla posizione dei piccoli operatori. Ne consegue che la verifica dell'eventuale incidenza sul “pluralismo esterno” è rimessa al giudice nazionale, nell'ambito di un giudizio complessivo di proporzionalità che tenga conto anche delle misure compensative predisposte dalle autorità nazionali per garantire la prosecuzione dell'attività degli operatori più deboli (quali la procedura di assegnazione onerosa, la possibilità di stipulare accordi di condivisione delle capacità trasmissive e l'istituzione di ulteriori procedure di accesso preferenziale alle risorse non inizialmente assegnate). Tale conclusione è l'ovvio risultato di un approccio secondo cui, come detto, il pluralismo dei media non viene in rilievo come parametro autonomo di valutazione ma come risultato dell'equilibrio concorrenziale del mercato e della proporzionalità delle scelte regolatorie adottate dalle autorità nazionali. In tale prospettiva, la possibile compressione della capacità trasmissiva degli operatori più deboli non rileva in quanto tale, bensì nella misura in cui essa sia idonea a incidere negativamente sull'equilibrio competitivo del mercato e, solo indirettamente, sulla presenza di una pluralità di soggetti attivi nella diffusione televisiva. Quindi, le eventuali restrizioni alla capacità operativa di taluni operatori possono risultare compatibili con il diritto dell'Unione, purché giustificate da esigenze di efficienza dello spettro e non sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

Diversamente, la Corte EDU, ravvisando una violazione dei diritti della Europa Way sanciti dall'art. 10 CEDU, rileva sia una lesione del “pluralismo esterno” dei media sia – di conseguenza – una lesione del “pluralismo informativo”. Secondo la Corte EDU, infatti, l'annullamento del *beauty contest* e la sua sostituzione con una procedura sostanzialmente diversa – onerosa, riferita a un numero ridotto di mux e caratterizzata da una barriera finanziaria all'ingresso – hanno di fatto compromesso la possibilità per la ricorrente di ottenere i diritti d'uso delle frequenze digitali terrestri, integrando così un'ingerenza nella sua libertà di diffondere informazioni e idee. Questa conclusione rispecchia la prospettiva secondo cui l'accesso alle frequenze televisive non è legato alla sola logica concorrenziale o alla gestione efficiente di una risorsa scarsa, ma è più genericamente riconducibile alla tutela della libertà di espressione garantita dall'art. 10 CEDU.

## 6. Conclusioni: quale effettività della tutela giurisdizionale europea del pluralismo nel settore dei media?

L'analisi svolta consente di valutare l'effettività della tutela giurisdizionale europea del pluralismo nel settore dei media, evidenziandone al contempo i profili di indubbia rilevanza e i limiti ancora significativi. Le sentenze *Cairo Network* della Corte di giustizia ed *Europa Way c. Italia* della Corte EDU mostrano infatti come il pluralismo rappresenti un valore comune agli ordinamenti europei, ma anche come esso sia tutelato attraverso strumenti, parametri e logiche differenti, che incidono direttamente sul grado di effettività della protezione accordata.

Le due pronunce, pur muovendo da presupposti normativi e metodologici differenti, convergono nell'individuare nella disciplina dell'accesso alle frequenze televisive uno snodo essenziale per la salvaguardia di un sistema mediatico pluralistico, evidenziando come le scelte regolatorie in materia di gestione dello spettro radio siano tutt'altro che neutrali rispetto alla configurazione del mercato e alla qualità del dibattito democratico.

Da un lato, la prospettiva della Corte di giustizia ricostruisce il pluralismo dei media come un obiettivo che si realizza attraverso la promozione della concorrenza e la gestione efficiente delle risorse scarse. In tale contesto, il controllo giurisdizionale si incentra sulla verifica del rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza, non discriminazione e obiettività, nonché sulla corretta delimitazione delle competenze tra legislatore nazionale e autorità nazionali di regolamentazione. Questo approccio garantisce un elevato grado di flessibilità e consente di adattare le soluzioni regolatorie alle specificità tecniche e di mercato, ma, al contempo, rischia di lasciare il pluralismo privo di una tutela diretta e immediata, affidandone la realizzazione a dinamiche di tipo prevalentemente economico.

Dall'altro lato, la Corte EDU adotta una prospettiva profondamente diversa, che appare, almeno sul piano teorico, più incisiva sotto il profilo della tutela giurisdizionale. Ricondurre l'accesso alle frequenze televisive alla libertà di espressione garantita dall'art. 10 CEDU significa, infatti, riconoscere che le scelte regolatorie in materia incidono direttamente su un diritto fondamentale e, dunque, sottoporle a un sindacato più penetrante in termini di legalità, prevedibilità e non arbitrarietà. In questa prospettiva, il pluralismo non è più soltanto un obiettivo di politica del mercato, ma diviene un elemento essenziale della democrazia, la cui compromissione può integrare una violazione della convenzione.

Il confronto tra le due pronunce evidenzia, dunque, una tensione tra una concezione "strumentale" del pluralismo, inteso come esito del corretto funzionamento del mercato, e una concezione "sostanziale", che lo riconduce direttamente alla garanzia dei diritti fondamentali. Tuttavia, più che di una contrapposizione, si tratta di due prospettive complementari, entrambe necessarie ma non autosufficienti: un mercato concorrenziale può favorire il pluralismo, ma non è di per sé in grado di garantirlo; allo stesso tempo, la tutela dei diritti fondamentali richiede un contesto regolatorio che assicuri condizioni effettive di accesso alle risorse essenziali.

Proprio alla luce di tale duplice dimensione, la vicenda italiana relativa al passaggio dal *beauty contest* alla procedura onerosa assume un rilievo paradigmatico. Essa dimostra come interventi normativi formalmente giustificati da esigenze di efficienza o di razionalizzazione<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Nel caso di specie, l'intervento normativo era giustificato da motivi di valorizzazione economica delle frequenze (v. delibera AGCOM n. 136/19/CONS). Tuttavia, a tal proposito va osservato che, nell'ambito della

possano, in concreto, incidere in modo significativo sull'assetto del mercato e sulla possibilità per determinati operatori di accedervi, con ricadute dirette sulla pluralità delle fonti informative. In tal senso, la pronuncia della Corte EDU svolge una funzione di riequilibrio, richiamando l'attenzione sulla necessità di considerare le implicazioni costituzionali delle scelte regolatorie.

Tuttavia, proprio l'analisi della sentenza *Europa Way c. Italia* dimostra come la maggiore intensità della tutela sul piano sostanziale non si traduca necessariamente in un analogo livello di effettività sul piano rimediabile. Nonostante l'accertamento di una violazione dell'art. 10 CEDU, la Corte EDU ha infatti riconosciuto un risarcimento estremamente limitato rispetto alle pretese della ricorrente, escludendo il ristoro del lucro cessante – richiesto in misura pari a oltre 594 milioni di euro – per difetto di prova del nesso causale e liquidando unicamente 113.828 euro a titolo di danno patrimoniale e 12.000 euro a titolo di danno non patrimoniale<sup>101</sup>. Ne deriva uno scarto significativo tra il riconoscimento della violazione e la concreta riparazione delle sue conseguenze, che finisce per attenuare l'impatto effettivo della pronuncia. Tale limite appare ancora più evidente se si considera che la richiesta di rinvio alla Grande Camera ex art. 43 CEDU<sup>102</sup> è stata respinta<sup>103</sup>, determinando la definitività della decisione e, con essa, la stabilizzazione di un modello di tutela che, pur avanzato sul piano dei principi, risulta meno incisivo sul piano delle conseguenze pratiche.

Al tempo stesso, il riconoscimento da parte della Corte di giustizia dell'autonomia procedurale nazionale<sup>104</sup>, che legittima lo Stato italiano, in caso di annullamento di atti e provvedimenti adottati nell'ambito delle procedure di rilascio delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre, a escludere la reintegrazione o l'esecuzione in forma specifica, a limitare la tutela cautelare al solo versamento di una cauzione nonché a consentire il risarcimento del danno eventualmente dovuto solo per equivalente (art. 1, comma 1037, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205), finisce per precludere la possibilità di ottenere una tutela sostanziale dei propri diritti, senza alcuna considerazione della loro natura e dei valori in gioco. In sostanza, la Corte di giustizia riconduce l'effettività della tutela giurisdizionale alla

---

procedura onerosa, i vincitori della gara sono esentati dal pagamento dei canoni di utilizzo delle frequenze, mentre nell'ambito *beauty contest* sarebbero stati tenuti a versare contributi annuali per l'intera durata dei diritti d'uso. Tali contributi, ai sensi dei decreti ministeriali adottati nel tempo dal Ministero (decreti ministeriali del 4.8.2016, 13.4.2017, 24.03.2022, ecc.), per gli operatori di rete nazionali, ammontano ad una quota variabile di circa 2 milioni di euro all'anno. Ciò significa che la Europa Way avrebbe pagato complessivamente 40 milioni di euro se si fosse aggiudicata il *beauty contest* (2 milioni all'anno per vent'anni di licenza, al lordo degli sconti), e tale importo superiore a quello pagato dall'operatore che si è aggiudicato la gara onerosa (Cairo Network), pari a 31.625.177,20 euro. Se sei mux fossero stati assegnati nell'ambito del *beauty contest*, lo Stato avrebbe incassato 240 milioni di euro anziché 31 milioni. Pertanto, sembra che anche il *beauty contest* avrebbe comportato un esborso finanziario consistente ma esso, ripartito su diversi anni, avrebbe consentito una corretta valorizzazione delle frequenze e la tutela delle finanze pubbliche, garantendo al contempo la qualità della programmazione. Peraltro, consentire il pagamento in vent'anni a titolo di contributo per i diritti d'uso avrebbe indubbiamente avvantaggiato gli operatori di piccole e medie dimensioni, che non avrebbero dovuto versare in anticipo l'intero importo per partecipare alla gara.

<sup>101</sup> Corte EDU, 27 novembre 2025, *Europa Way S.R.L. c. Italia*, cit., punti 132-140.

<sup>102</sup> Art. 43 CEDU: «1. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia può, in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera. 2. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale. 3. Se il collegio accoglie la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso con sentenza».

<sup>103</sup> V. decisioni del Collegio della Grande Camera pubblicate il 23 marzo 2026, ECHR 074 (2026).

<sup>104</sup> Corte giust., 11 settembre 2025, cause riunite C-764/23-C-765/23-C-766/23, *Cairo Network e a.*, cit. punto 86.

dimensione risarcitoria, affermando che essa può dirsi tale solo nella misura in cui il risarcimento del danno consenta «[...] di *compensare integralmente i danni subiti* [dagli] operatori economici in ragione dell'applicazione dell'atto che il giudice competente ha giudicato illegittimo»<sup>105</sup>. Nel caso di specie, la soluzione della controversia sarà affidata al Consiglio di Stato, il quale sarà tenuto a dare corretta attuazione al principio formulato dalla Corte di giustizia, riconoscendo il risarcimento e determinando il quantum in maniera tale da soddisfare la ricorrente, in assenza della possibilità di ottenere una tutela in forma specifica.

Una conferma significativa delle criticità dell'assetto rimediabile emerge, inoltre, dal fatto che alcuni operatori italiani (Europa Way e Premiata Ditta Borghini & Stocchetti di Torino), a seguito dell'adozione del PNAF e dei relativi atti attuativi, pur essendo titolari, nel sistema previgente, di concessioni valide fino al 2032, sono stati costretti a cessare la propria attività senza ottenere alcuna forma di risarcimento per la perdita dei diritti acquisiti, in spregio a quanto riconosciuto dall'AGCOM<sup>106</sup>. Tale vicenda solleva peraltro rilevanti criticità connesse alla tutela dei diritti patrimoniali ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU<sup>107</sup>, nella misura in cui la sostanziale perdita di utilità economica di una concessione ancora formalmente valida<sup>108</sup> può integrare un'ingerenza nel pacifico godimento dei beni, anche alla luce della nozione autonoma di "bene" elaborata dalla giurisprudenza della Corte EDU e comprensiva di situazioni giuridiche dotate di valore economico e fondate su un legittimo affidamento<sup>109</sup>. La mancata previsione di un indennizzo adeguato appare, infatti, difficilmente conciliabile con il principio di proporzionalità che governa tali ingerenze, come costantemente affermato dalla

---

<sup>105</sup> *Ivi*, punto 84. Sul risarcimento del danno in materia di concessioni, v. F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del Diritto dell'Unione*, Milano, 2012, pp. 238-241.

<sup>106</sup> V. delibera AGCOM 25/23/CONS sulla nuova assegnazione della rete nazionale n. 12 che – nel richiamare i punti 21 e 22 dell'Allegato A della delibera 366/22/CONS – riconosce l'esigenza di risarcire gli operatori nella parte in cui afferma che la nuova procedura (i.e. il PNAF) «non determina, per sé, la cessazione o revoca dei "diritti d'uso generici" rilasciati dal MISE, in data 5 agosto 2019, agli operatori PDBST ed Europa Way, in conformità ai criteri di conversione e di assegnazione definiti dall'Autorità con la delibera n. 129/19/CONS», visto che «il Legislatore, nel disciplinare il processo di riassetto del sistema radiotelevisivo italiano su piattaforma digitale terrestre, non ha introdotto, per gli operatori di rete nazionale, alcun meccanismo di uscita obbligatoria o volontaria dal mercato».

<sup>107</sup> Art.1 del Protocollo n. 1 alla CEDU: «Protezione della proprietà. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

<sup>108</sup> In proposito, va segnalato che la situazione descritta, inizialmente configurabile in termini di "perdita meramente sostanziale" della posizione concessoria, ha successivamente assunto anche una dimensione "formale", nella misura in cui il mux originariamente assegnato agli operatori Europa Way e Premiata Ditta Borghini & Stocchetti di Torino è diventato oggetto di una nuova procedura di assegnazione (v., in particolare, la delibera AGCOM n. 25/23/CONS sulla nuova assegnazione della rete nazionale n. 12, cit.).

<sup>109</sup> V., *ex multis*, Corte EDU, 28 settembre 2004, *Kopecný c. Slovacchia*, ricorso n. 44912/98, punto 35 («La nozione di 'beni' ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 ha un significato autonomo che non si limita alla proprietà di beni materiali [...]») e punto 52 («I 'beni' possono essere costituiti tanto da beni esistenti quanto da valori patrimoniali, compresi i crediti, rispetto ai quali il ricorrente può sostenere di avere almeno un 'legittimo affidamento' di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà»). V. anche Corte EDU, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*, cit., punti 171-179 (spec. punto 179: «[La Corte] ritiene dunque che l'aspettativa legittima della ricorrente, che si ricollegava ad interessi patrimoniali come l'esercizio di una rete di impianti di radiodiffusione televisiva analogica in virtù della concessione, fosse sufficientemente fondata per costituire un interesse sostanziale, e dunque un «bene» ai sensi della norma espressa nella prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1»).

Corte EDU<sup>110</sup>, rafforzando ulteriormente il dubbio circa la piena effettività della tutela giurisdizionale nei casi in esame.

In questo quadro, la tutela giurisdizionale effettiva del pluralismo appare strettamente legata anche alla dimensione istituzionale e, in particolare, al ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione. Le Corti hanno a più riprese sottolineato che, nel settore dei media audiovisivi, la presenza di un'autorità indipendente incaricata di disciplinare l'assegnazione delle frequenze costituisce una delle principali garanzie contro interferenze arbitrarie dei poteri pubblici<sup>111</sup>. L'intervento del legislatore e del governo italiani, che ha inciso su una procedura già definita dall'AGCOM, ha invece compromesso la prevedibilità del quadro normativo e indebolito tali garanzie<sup>112</sup>. Proprio su questo terreno potrebbe svilupparsi, in sede nazionale, una linea di tutela più incisiva, volta a valorizzare non solo la violazione convenzionale accertata, ma anche il *vulnus* arrecato all'equilibrio tra potere politico e autorità indipendenti quale presupposto strutturale del pluralismo.

Alla luce di quanto precede, emerge che l'effettività della tutela giurisdizionale europea del pluralismo nel settore dei media non può dirsi pienamente realizzata, ma neppure assente. Essa si manifesta piuttosto in forma "composita": indiretta e mediata nel diritto dell'Unione europea, più diretta e valoriale nel sistema della CEDU, ma, in entrambi i casi, condizionata da limiti che ne riducono l'impatto concreto. In particolare, mentre nel primo ambito il pluralismo rischia di essere assorbito nelle logiche concorrenziali, nel secondo esso incontra ostacoli sul piano dell'effettività dei rimedi.

Pertanto, appare necessario un approccio integrato alla tutela del pluralismo, che non si limiti alla definizione di principi, ma si traduca anche in meccanismi rimediali effettivi e proporzionati. In tale prospettiva, il dialogo tra le corti europee e i giudici nazionali assume un ruolo decisivo, così come l'azione delle autorità di regolamentazione, chiamate a operare in modo indipendente e consapevole dell'impatto delle proprie decisioni non solo sul mercato, ma anche sui diritti fondamentali.

In definitiva, le due sentenze esaminate mostrano come il pluralismo nel settore dei media rappresenti un terreno privilegiato di intersezione tra diritto della concorrenza,

---

<sup>110</sup> V., *ex multis*, Corte EDU, 20 novembre 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, ricorso n. 17849/91, punto 38 («An interference with the peaceful enjoyment of possessions must strike a "fair balance" between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights. The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 (P1-1) as a whole, including therefore the second sentence, which is to be read in the light of the general principle enunciated in the first sentence [...]. In particular, there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measure depriving a person of his possessions»).

<sup>111</sup> Analogamente, anche la Commissione europea nella sua Relazione sullo Stato di diritto del 2024 (COM/2024/800 final) ha affermato che: «Un ambiente mediatico libero e pluralistico è essenziale per lo Stato di diritto: i media liberi e indipendenti svolgono un ruolo importante in veste di custodi della democrazia e obbligando le autorità a rendere conto delle loro azioni. Le pressioni politiche o il controllo sui media da parte di politici o dello Stato compromettono la libertà dei media così come la libertà dei cittadini di cercare, ricevere e diffondere informazioni [...]. Le autorità nazionali di regolamentazione dei media svolgono un ruolo essenziale nella difesa del pluralismo dei media quando sono funzionalmente ed efficacemente indipendenti ed esercitano i loro poteri in modo imparziale e trasparente, con risorse sufficienti».

<sup>112</sup> Sul punto, si rileva peraltro che l'AGCOM, nel passaggio dal *beauty contest* alla procedura onerosa (delibera AGCOM n. 277/13/CONS; v. anche n. 136/19/CONS), non ha fornito una motivazione specifica a sostegno di tale scelta, limitandosi a recepire l'indirizzo normativo senza sviluppare un'autonoma valutazione in ordine alle relative implicazioni.

regolamentazione dei mercati e tutela dei diritti fondamentali. La sua piena effettività richiede non solo il riconoscimento del suo valore, ma anche l'adozione di strumenti di tutela capaci di incidere concretamente sulle situazioni giuridiche coinvolte. In assenza di tale coerenza tra piano sostanziale e piano rimediale, il rischio è che la tutela del pluralismo rimanga, almeno in parte, confinata a una dimensione dichiarativa, senza tradursi in una protezione effettiva delle condizioni di accesso al mercato e, in ultima analisi, della qualità del dibattito democratico.