

Cauza C-764/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

12 decembrie 2023

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

1 decembrie 2023

Apelantă:

Cairo Network Srl

Intimate:

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Obiectul procedurii principale

Apel declarat împotriva a două hotărâri prin care Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a respins mai multe acțiuni formulate de Cairo Network Srl împotriva actelor aferente Planului Național de Alocare a Frecvențelor (denumit în continuare „PNAF”) pentru serviciul de televiziune digitală terestră, precum și împotriva altor decizii privind definirea caracteristicilor acestui serviciu

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

În temeiul articolului 267 TFUE, se solicită interpretarea articolelor 6 și 19 TUE, a articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), a articolelor 3, 5, 7 și 14 din Directiva 2002/20/CE, a articolelor 3, 4, 8 și 9 din Directiva 2002/21/CE, a articolelor 2 și 4 din Directiva 2002/77/CE, a articolelor 5, 6, 8, 9, 31 și 45 din Directiva (UE) 2018/1972 și, în fine, a considerentelor (11) și (20) ale Deciziei (UE) 2017/899.

Întrebările preliminare

1) Dreptul Uniunii, în special articolul 6 și articolul 19 alineatul (1) a doua teză TUE, interpretate în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 4 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) și articolul 31 din Directiva (UE) 2018/1972, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum reglementarea relevantă din ordinea juridică italiană (articolul 1 alineatul 1037 din Legea nr. 205/2017), care, într-o situație cu relevanță comunitară, limitează efectele acțiunii în anulare, împiedicând restabilirea situației anterioare sau executarea în natură, și limitează măsurile asigurătorii la plata unei despăgubiri provizorii, aducând atingere protecției jurisdicționale efective?

2) Dreptul Uniunii, în special articolul 3 alineatele (3) și (3a) și articolele 8 și 9 din Directiva 2002/21/CE (denumită „directivă-cadru”), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE, precum și articolele 5, 6, 8, 9 și 45 din Directiva (UE) 2018/1972, trebuie interpretat în sensul că se opune unui sistem de tipul celui introdus în Republica Italiană prin articolul 1 alineatul 1031-bis din Legea finanțelor pentru anul 2018, astfel cum a fost introdus prin articolul 1 alineatul 1105 din Legea finanțelor pentru anul 2019, care privează autoritatea administrativă independentă de funcțiile sale de reglementare sau, în orice caz, limitează în mod semnificativ aceste funcții, stabilind alocarea unei capacități de emisie suplimentare prin procedură oneroasă cu atribuire potrivit criteriului celei mai ridicate oferte economice și cu participarea foștilor operatori monopolizți aflați și în prezent în poziție dominantă pe piață (așa-numiții *incumbent*)?

3) Dreptul Uniunii, în special articolele 8 și 9 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru), articolele 3, 5, 7 și 14 din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2020 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea), articolele 2 și 4 din Directiva 2002/77/CE a Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice, considerentele (11) și (20) ale Deciziei (UE) 2017/899 și principiile echității, nediscriminării, protecției concurenței și încrederii legitime, trebuie interpretat în sensul că se opune unui sistem precum cel introdus prin reglementarea națională relevantă (articolul 1 alineatele 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter și 1032 din Legea nr. 205/2017), precum și prin Deciziile AGCom (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) nr. 39/19/CONS, nr. 128/19/CONS și nr. 564/2020/CONS și prin deciziile aferente de atribuire a drepturilor de utilizare a frecvențelor pentru serviciul de televiziune digitală, care, în vederea conversiei „drepturilor de utilizare a frecvențelor” în „drepturi de utilizare a capacității de emisie”, nu prevede o conversie prin echivalent, ci rezervă o parte din capacitate

pentru o procedură oneroasă, impunând operatorului costuri suplimentare pentru a-și asigura menținerea prerogativelor legal dobândite în timp?

4) Dreptul Uniunii, în special articolele 8 și 9 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru), articolele 3, 5, 7 și 14 din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea), articolele 2 și 4 din Directiva 2002/77/CE a Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice, considerentele (11) și (20) ale Deciziei (UE) 2017/899, principiile echității, nediscriminării, protecției concurenței și încrederii legitime, precum și principiile proporționalității și adecvării, se opune [unui sistem] precum cel introdus prin reglementarea națională relevantă (articolul 1 alineatele 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter și 1032 din Legea nr. 205/2017), precum și prin Deciziile AGCom (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) nr. 39/19/CONS, nr. 128/19/CONS și nr. 564/2020/CONS și prin deciziile aferente de atribuire a drepturilor de utilizare a frecvențelor pentru serviciul de televiziune digitală, care nu adoptă măsuri cu caracter structural în scopul de a remedia situația de inegalitate creată anterior, ținând seama și de neregularitățile constatate anterior de jurisprudența internă și de cea supranațională, și nu diferențiază poziția operatorului care a dobândit o frecvență în urma unei proceduri concurențiale oneroase prin prevederea dreptului de a păstra frecvența respectivă sau, dimpotrivă, măsurile fără caracter structural adoptate de AGCom (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) în privința întreprinderilor aflate în poziție de *incumbent*, care dețineau inițial așa-numitele rețele excedentare, sunt adecvate și proporționale?

5) Dreptul Uniunii, în special articolele 8 și 9 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru), articolele 3, 5, 7 și 14 din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea), articolele 2 și 4 din Directiva 2002/77/CE a Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice, considerentele (11) și (20) ale Deciziei (UE) 2017/899, principiile echității, nediscriminării, protecției concurenței și încrederii legitime, precum și principiile proporționalității și adecvării, se opune [unui sistem] precum cel introdus prin reglementarea națională relevantă (articolul 1 alineatele 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter și 1032 din Legea nr. 205/2017), precum și prin Deciziile AGCom (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) nr. 39/19/CONS, nr. 128/19/CONS și nr. 564/2020/CONS și prin deciziile aferente de atribuire a drepturilor de utilizare a frecvențelor pentru serviciul de televiziune digitală, care nu ține seama de încrederea legitimă a unui operator care a dobândit dreptul de utilizare a frecvenței în urma unei proceduri concurențiale oneroase în cadrul

căreia fusese prevăzut în mod expres dreptul la o frecvență cu acoperire similară și pentru o durată echivalentă a dreptului de utilizare?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 6 și articolul 19 alineatul (1) a doua teză TUE

Articolul 47 din cartă

Articolele 3, 5, 7 și 14 din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea)

Articolul 3 alineatele (3) și (3a), articolul 4 alineatul (1) primul paragraf și articolele 8 și 9 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE

Articolele 2 și 4 din Directiva 2002/77/CE a Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice

Articolele 5, 6, 8, 9, 31 și 45 din Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (reformare)

Considerentele (11) și (20) ale Deciziei (UE) 2017/899 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2017 privind utilizarea benzii de frecvențe de 470-790 MHz în Uniune

Dintre numeroasele hotărâri citate ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, pentru o mai bună înțelegere a situației anterioare prezentului litigiu, prezintă o relevanță deosebită următoarele hotărâri: Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Hotărârea din 26 iulie 2017, Europa Way și Persidera, C-560/15, și Hotărârea din 26 iulie 2017, Persidera, C-112/16.

Dispozițiile naționale invocate

Articolul 2058 din Codul civil italian: „Persoana prejudiciată poate solicita repararea prejudiciului în natură, atunci când aceasta este posibilă în tot sau în parte. Totuși, instanța poate dispune ca repararea prejudiciului să se facă numai prin echivalent, în cazul în care repararea prejudiciului în natură este excesiv de oneroasă pentru debitor”.

Articolul 30 din Decretul legislativ nr. 104 din 2 iulie 2010 (Codul de procedură administrativă italian): „1. Acțiunea în executare poate fi introdusă în același timp cu o altă acțiune sau, numai în cazurile de competență exclusivă și în cazurile menționate la prezentul articol, în mod autonom. 2. Se poate solicita obligarea la

repararea prejudiciului injust care rezultă din exercitarea nelegală a activității administrative sau din neexercitarea celei obligatorii. În cazurile de competență exclusivă, se poate solicita de asemenea repararea prejudiciului rezultat din încălcarea unor drepturi subiective. În condițiile prevăzute la articolul 2058 din Codul civil, se poate solicita repararea prejudiciului în natură. [...]"

Aceste două articole sunt relevante pentru prima întrebare, întrucât prevăd normele generale, a căror aplicare în cazul său o urmărește Cairo Network.

Urmează câteva alineate ale articolului 1 din Legea nr. 205 din 27 decembrie 2017 (Legea finanțelor pentru anul 2018), astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 145 din 30 decembrie 2018, care constituie obiectul principal al întrebărilor preliminare:

Alineatul 1030: „Până la 31 mai 2018, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) adoptă planul național de alocare a frecvențelor pentru serviciul de televiziune digitală terestră, denumit PNAF, ținând seama de cele mai avansate codificări sau standarde pentru a permite o utilizare mai eficientă a spectrului și utilizând criteriul zonelor tehnice pentru planificarea la nivel local. Până la 31 ianuarie 2019, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) actualizează PNAF-ul menționat în teza precedentă. Pentru a exclude interferențele cu țările învecinate din punct de vedere radioelectric, în fiecare zonă de coordonare definită de acordurile internaționale semnate de Ministero dello sviluppo economico (Ministerul Dezvoltării Economice) și de autoritățile statelor învecinate în conformitate cu Decizia (UE) 2017/899 din 17 mai 2017, menționată la alineatul 1026, fac obiectul planificării numai frecvențele atribuite Italiei prin acordurile respective. [...]"

Alineatul 1031: „În conformitate cu obiectivele politicii audiovizuale europene și naționale privind coeziunea socială, pluralismul mijloacelor de informare în masă și diversitatea culturală, precum și în conformitate cu obiectivul celei mai eficiente gestionări a spectrului permise prin utilizarea celor mai avansate tehnologii, toate frecvențele alocate la nivel național și local pentru serviciul de televiziune digitală terestră și atribuite în banda III VHF și 470-694 MHz se eliberează potrivit calendarului prevăzut la alineatul 1032. În considerarea aceluiași obiective menționate în prima teză, drepturile de utilizare a frecvențelor deținute la data intrării în vigoare a prezentei legi de operatorii de rețele naționale sunt convertite în drepturi de utilizare a capacităților de emisie în multiplexuri naționale nou-realizate în tehnologia DVB-T2, potrivit criteriilor definite de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) până la 31 martie 2019 în vederea atribuirii drepturilor de utilizare a frecvențelor. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) stabilește, până la 31 martie 2019, criteriile pentru atribuirea la nivel național, în favoarea operatorilor de rețele naționale, a drepturilor de utilizare a frecvențelor planificate potrivit alineatului 1030 pentru serviciul de televiziune digitală terestră, ținând seama de necesitatea

de a asigura limitarea eventualelor costuri de transformare și de realizare a rețelelor, reducerea perioadei de tranziție menționate la alineatul 1032 și minimizarea costurilor pentru utilizatorii finali și a impactului asupra acestora. Până la 30 iunie 2019, Ministero dello sviluppo economico (Ministerul Dezvoltării Economice) atribuie drepturile de utilizare a frecvențelor menționate în a treia teză către operatori de rețele naționale, pe baza criteriilor stabilite de autoritatea menționată în aceeași teză. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) stabilește modalitățile și condițiile economice, orientate spre costuri, în care concesionarul serviciului public în multiplexul care conține informații regionale are obligația de a ceda o parte din capacitatea de emisie alocată, însă nu mai mică decât un program, în perioada de tranziție, în favoarea fiecăreia dintre entitățile care funcționează în mod legal la nivel local, care sunt beneficiare ale drepturilor de utilizare a canalelor CH 51 și 53 la data intrării în vigoare a prezentei dispoziții și care transferă drepturile de utilizare respective în perioada de tranziție prevăzută la alineatul 1032”.

Alineatul 1031-bis: „Alocarea capacității suplimentare de emisie disponibile la nivel național și a frecvențelor terestre, suplimentare față de cele destinate conversiei drepturilor de utilizare prevăzute la alineatul 1031 și planificate de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) în cadrul PNAF, pentru serviciul de televiziune digitală terestră, în favoarea operatorilor de rețele naționale și a concesionarului serviciului public de radioteleviziune și de multimedia, se efectuează prin procedură oneroasă fără oferte concurențiale, inițiată până la 30 noiembrie 2019 de Ministero dello sviluppo economico (Ministerul Dezvoltării Economice), în conformitate cu procedurile stabilite până la 30 septembrie 2019 de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor) potrivit articolului 29 din Codul comunicațiilor electronice, adoptat prin Decretul legislativ nr. 259 din 1 august 2003, pe baza următoarelor principii și criterii: a) alocarea capacității de emisie și a frecvențelor pe baza unor loturi de dimensiuni egale cu jumătate dintr-un multiplex; b) stabilirea unei valori minime a ofertelor pe baza valorilor de piață identificate de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor); c) luarea în considerare a valorii ofertelor economice prezentate; d) asigurarea continuității serviciului, a celerității tranziției tehnologice, precum și a calității infrastructurilor tehnologice puse la dispoziție de operatorii de rețele naționale care funcționează în domeniul în cauză, inclusiv de concesionarul serviciului public de radioteleviziune și de multimedia; e) valorificarea experienței dobândite de operatorii de rețele naționale în domeniul în cauză, în special în ceea ce privește realizarea de rețele de radiodifuziune digitală; f) valorificarea capacității structurale de a asigura eficiența spectrului, a competențelor profesionale și a cunoștințelor de specialitate dobândite în domeniul în cauză, a inovării tehnologice și a exploatării optime, efective și rapide a capacității de emisie și a frecvențelor suplimentare; g) asigurarea celei mai bune valorificări a spectrului, ținând seama de difuzarea actuală a unui conținut de bună calitate în tehnologia de televiziune digitală terestră către cea mai mare parte a populației

italiene. Ministrul economiei și finanțelor este autorizat să realoce, prin decrete proprii, veniturile de la poziția corespunzătoare de intrări din bugetul de stat la pozițiile corespunzătoare de cheltuieli din bugetul Ministero dello sviluppo economico (Ministerul Dezvoltării Economice) pentru intervenții menite să încurajeze cumpărarea de echipamente de recepționare a programelor de televiziune, menționate la alineatul 1039 litera c), cu respectarea principiului neutralității tehnologice, și să faciliteze utilizarea unor noi tehnologii de televiziune, potrivit unor modalități operaționale și unor proceduri de acordare stabilite prin decret al ministrului dezvoltării economice în acord cu ministrul economiei și finanțelor”.

Alineatul 1031-ter: „Durata drepturilor de utilizare a frecvențelor care rezultă din conversia prevăzută la alineatul 1031, precum și a celor care rezultă din atribuirea potrivit procedurii prevăzute la alineatul 1031-bis se stabilește în conformitate cu dispozițiile Codului comunicațiilor electronice, adoptat prin Decretul legislativ nr. 259 din 1 august 2003”.

Alineatul 1032: „Până la 30 iunie 2018, prin decret al ministrului dezvoltării economice, se stabilește, în urma unei consultări publice, calendarul național care identifică termenele indicate în foaia de parcurs pentru realizarea obiectivelor prevăzute de Decizia (UE) 2017/899 din 17 mai 2017, menționată la alineatul 1026, ținând seama de necesitatea de a stabili o perioadă de tranziție, cuprinsă între 1 ianuarie 2020 și 30 iunie 2022, pentru a asigura eliberarea frecvențelor de către toți operatorii de rețele titulari ai drepturilor de utilizare respective la nivel național și local și restructurarea multiplexului care conține informații regionale de către concesionarul serviciului public de radiodifuziune, de televiziune și de multimedia, precum și potrivit următoarelor criterii: a) identificarea zonelor geografice în care trebuie împărțit teritoriul național pentru eliberarea frecvențelor, inclusiv în scopul de a evita sau de a reduce problemele de interferență față de țările învecinate din punct de vedere radioelectric care utilizează banda de 700 MHz pentru serviciul mobil cu termene anticipate în raport cu Italia; b) eliberarea, la termenul prevăzut la litera f), de către operatorii de rețele titulari ai drepturilor de utilizare la nivel local a tuturor frecvențelor utilizate la data intrării în vigoare a prezentei legi și activarea concomitentă a frecvențelor destinate de PNAF emisiilor la nivel local; c) eliberarea, la termenul prevăzut la litera f), de către concesionarul serviciului public de radiodifuziune, de televiziune și de multimedia, a frecvențelor utilizate la data intrării în vigoare a prezentei dispoziții în multiplexul serviciului public care conține informații regionale și activarea concomitentă a frecvențelor destinate de PNAF realizării noului multiplex cu împărțire pe macrozone; d) eliberarea, la termenul prevăzut la litera f), de către operatorii naționali a frecvențelor din banda de 702-734 MHz corespunzătoare canalelor 50-53 și activarea concomitentă a frecvențelor disponibile, care trebuie identificate ținând seama de necesitatea de a reduce dificultățile pentru utilizatori și de a asigura continuitatea activității economice, precum și eliberarea, la termenul menționat la litera f), de către operatorii de rețele titulari ai drepturilor de utilizare la nivel local a frecvențelor corespunzătoare canalelor CH 51 și 53 pe zone geografice succesive, așa cum sunt definite la litera

a), în orice caz în perioada de tranziție cuprinsă între 1 ianuarie 2020 și 31 decembrie 2021; e) eliberarea frecvențelor rămase și activarea frecvențelor prevăzute de PNAF și care fac obiectul drepturilor naționale de utilizare rămase; f) stabilirea, în orice caz în perioada de tranziție cuprinsă între 1 ianuarie 2020 și 31 decembrie 2021, a termenelor pentru secvența de eliberări și de activări concomitente de frecvențe potrivit criteriilor și pentru operatorii naționali titulari ai drepturilor de utilizare a canalelor CH 50 și 52 care figurează la litera d), care trebuie realizate pe zone geografice succesive, așa cum sunt definite la litera a), a termenelor pentru secvența de eliberări de frecvențe potrivit criteriilor și pentru operatorii la nivel local titulari ai drepturilor de utilizare a canalelor CH 51 și 53 care figurează la litera d), care trebuie realizate pe zone geografice succesive, așa cum sunt definite la litera a), în orice caz în perioada de tranziție cuprinsă între 1 ianuarie 2020 și 31 decembrie 2021, precum și a termenelor pentru eliberarea frecvențelor rămase și pentru activarea frecvențelor prevăzute de PNAF și care fac obiectul drepturilor de utilizare rămase, menționate la literele b), c) și e). Până la 15 aprilie 2019, ministrul dezvoltării economice actualizează decretul menționat în teza precedentă”.

Alineatul 1037: „Litigiile privind atribuirea drepturilor de utilizare a frecvențelor, procedura de cerere de ofertă și celelalte proceduri prevăzute la alineatele 1026-1036, în special în ceea ce privește procedurile de eliberare a frecvențelor pentru serviciul de televiziune digitală terestră, sunt de competența exclusivă a instanței administrative și intră în competența funcțională a TAR del Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio). Ținând seama de interesul național preeminent privind eliberarea și alocarea rapidă a frecvențelor, anularea actelor și a deciziilor adoptate în cadrul procedurilor prevăzute la alineatele 1026-1036 nu are drept consecință restabilirea situației anterioare sau executarea în natură, iar eventuala reparare a prejudiciului eventual datorat se efectuează numai prin echivalent. Măsurile asigurătorii se limitează la plata unei despăgubiri provizorii”.

Referitor la cele trei decizii ale Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere în Domeniul Comunicațiilor, Italia) (denumită în continuare „AGCOM”), citate în a treia și în a patra întrebare preliminară, conținutul lor constă în esență într-o nouă formulare, conformă cu datele tehnice menționate în mod detaliat, a orientărilor prevăzute de legiuitorul național la alineatele citate anterior din Legea finanțelor pentru anul 2018.

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Prezenta cauză constituie ultimul capitol al unui litigiu inițiat anterior anului 2000, care a avut drept protagoniști operatori care, precum Cairo Network, au încercat fără succes să lanseze un serviciu de emisie pentru televiziunea analogică la nivel național, întrucât au întâmpinat un obstacol insurmontabil într-un context problematic, pe care însăși Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia) l-a calificat ca fiind „de simplă ocupare de fapt a frecvențelor (exploatarea unor instalații fără atribuirea de concesiuni și de autorizații), în pofida oricărei logici de

dezvoltare a pluralismului în distribuția frecvențelor și în lipsa unei planificări efective a difuzării hertziene. Pe de altă parte, ocuparea de fapt menționată a fost, cu diverse ocazii [și] pentru perioade lungi, legitimată *ex post* și regularizată, permițând continuarea activităților diferitelor canale de radioteleviziune private”.

- 2 Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia) a intervenit în mai multe rânduri în acest litigiu, declarând neconstituționalitatea unei serii de dispoziții care, de fapt, împiedicau realizarea efectivă a principiului pluralismului informației, obligând legiuitorul de fiecare dată să modifice reglementarea existentă, ale cărei efecte de denaturare erau însă prelungite cu titlu tranzitoriu de fiecare dată, așadar fără a face posibilă o soluționare definitivă a problemei în discuție.
- 3 Această situație anormală a continuat și în etapa de trecere de la emisiile în modul analogic la emisiile în modul digital, dat fiind că, la momentul reglementării tranziției respective, legiuitorul italian a luat în considerare ca punct de pornire tocmai acel context din care nu fuseseră încă eliminate în mod real neregularitățile evidențiate atât de Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia), cât și de însăși Curtea de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea cele trei hotărâri ale Curții citate mai sus).
- 4 Așadar, într-o situație care nu era încă definită în mod clar, a fost adoptată Legea finanțelor pentru anul 2018, care, printre multe alte măsuri, urmărește, pe de o parte, alocarea frecvențelor din banda de 700 MHz (694-790 MHz) în favoarea sistemelor terestre care sunt în măsură să furnizeze servicii de comunicații electronice fără fir și în bandă largă și, pe de altă parte, restructurarea sistemului de radioteleviziune digitală terestră (la nivel național și local) în ceea ce privește frecvențele rămase disponibile pentru serviciul de emisie (174-230 MHz și 470-694 MHz).
- 5 Autoritățile naționale au adoptat deciziile aferente, prin care a fost conferită AGCOM competența de a adopta noul PNAF, precum și criteriile de conversie a drepturilor de utilizare a frecvențelor deținute deja de operatorii de rețele naționale în drepturi de utilizare a capacității de emisie, garantând trecerea de la *multiplexuri* naționale în tehnologia DVB-T la noi *multiplexuri* naționale în tehnologia DVB-T2. În plus, prin reglementarea respectivă s-a încredințat Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministerul Întreprinderilor și Made in Italy) misiunea de a stabili calendarul pentru punerea în aplicare a Deciziei (UE) 2017/899 și de a organiza o procedură oneroasă fără oferte concurențiale pentru alocarea capacității de emisie rămase. În temeiul acestor prevederi, AGCOM a întocmit PNAF 2019 (aprobat prin Decizia AGCOM nr. 39/19/CONS), prin care au fost planificate în total 12 noi frecvențe naționale DVB-T2 și au fost stabilite criteriile de configurare pe baza cărora s-a prevăzut conversia/alocarea directă a numai 10 multiplexuri DVB-T2 în urma conversiei celor 20 de rețele naționale DVB-T.

- 6 Instanța de trimitere subliniază că PNAF-ul subsecvent a fost elaborat cu dificultăți considerabile, în cadrul stabilirii factorului de conversie care trebuia să servească la reglementarea tranziției de la capacitățile de emisie deținute anterior de operatori la cele noi: de fapt, deși urmărea să evite o fragmentare excesivă a pieței, AGCOM nu a fost însă pusă în situația de a decide cu privire la factorul menționat pe baza unor motive exclusiv tehnice, dat fiind că, dacă ar fi procedat astfel, nu ar fi putut pune la dispoziția legiuitorului acel pachet de frecvențe („dividend digital”) care urma să fie alocat printr-o procedură oneroasă, prevăzută în mod expres în Legea finanțelor pentru anul 2018.
- 7 Planul elaborat în aceste împrejurări prezintă, așadar, o serie de aspecte critice, care stau la baza întrebărilor preliminare în discuție în prezenta cauză. Astfel, noua reglementare, ignorând neregularitățile constatate deja de instanțele naționale și de cele ale Uniunii, nu pare să remedieze din punct de vedere structural deficiențele menționate, nu acordă o atenție deosebită operatorilor care au dobândit deja o frecvență, cu titlu oneros, contând pe un drept la menținerea acesteia, nu ia în considerare proceduri de conversie fără costuri, ci, dimpotrivă, impune o procedură oneroasă și obligă operatorul în cauză să suporte costuri suplimentare pentru drepturile deja dobândite, pare să limiteze excesiv autonomia discreționară a autorității abilitate să gestioneze sistemul de radioteleviziune, care, în schimb, ar trebui să funcționeze în condiții de independență absolută, și, în sfârșit, limitează, printr-o reglementare derogatorie, efectele sub aspectul reparării prejudiciului ale eventualelor acțiuni în anulare.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 8 Instanța de trimitere menționează exclusiv criticile formulate de Cairo Network, care consideră că actele adoptate de autoritatea publică în cadrul procedurii de *refarming* sunt ilegale, întrucât: nu ar fi garantat conversia drepturilor dobândite de ea anterior, determinând o încălcare a principiului egalității de tratament; ar fi încălcat încrederea legitimă nutrită de Cairo în temeiul atribuirii anterioare a drepturilor; ar fi contrazis cele stabilite printr-o decizie anterioară din 2013, prin care a fost inițiată procedura de atribuire a unui drept de utilizare pentru o perioadă de 20 de ani; ar fi încălcat principiile constituționale și principiile dreptului Uniunii privind autonomia și independența autorităților administrative independente, dat fiind că Legea nr. 205/2017 ar fi afectat determinarea criteriilor pe care numai autoritatea din domeniu ar fi trebuit să le stabilească; ar fi încălcat de asemenea articolul 4 TUE, fiind contrare principiilor enunțate de Comisia Europeană în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, inițiată împotriva Republicii Italiene ca urmare a incompatibilității sistemului de televiziune cu normele dreptului Uniunii, principiul eficienței spectrului de frecvențe pentru rețelele de televiziune consacrat de dreptul Uniunii, dreptul de a renegocia condițiile de atribuire și, în sfârșit, principiile liberei concurențe și egalității de tratament, prevăzute de dreptul Uniunii.

- 9 Apelanta critică în detaliu aspectele tehnice ale procedurii de *refarming* stabilite prin PNAF, evidențiind următoarele pretinse aspecte de nelegalitate: planificarea, pentru serviciul de televiziune digitală terestră, a 10 multiplexuri naționale (în banda UHF) și a 4 multiplexuri locale (în banda UHF) și a unui multiplex regionalizat în banda VHF, care ar determina o reducere drastică cu 50 % a actualelor multiplexuri naționale (de la 20 la 10), cu încălcarea principiului eficienței spectrului de frecvențe pentru rețelele de televiziune, inexistența unei obligații de a rezerva rețele pentru canalele de televiziune locale și caracterul eronat al evaluării tehnice.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 10 Referitor la **prima întrebare**, instanța de trimitere are îndoieli că alegerea efectuată de legiuitor prin articolul 1 alineatul 1037 din Legea finanțelor pentru anul 2018 respectă principiul efectivității protecției jurisdicționale de care trebuie să beneficieze fiecare cetățean al Uniunii, în temeiul articolului 47 din cartă. Prin excluderea oricărei forme de restabilire a situației anterioare sau de executare în natură ca formă de reparație care ar putea fi eventual acordată operatorului în cauză (contrar dispozițiilor de drept comun ale Codului civil și ale Codului de procedură administrativă, citate mai sus) și prin limitarea reparației menționate la formele pecuniare, legiuitorul ar fi prevăzut o protecție inadecvată pentru a repara prejudiciul adus operatorului economic prin decizii ilegale. Astfel, bunul pe care operatorul urmărește să îl obțină constă în atribuirea unor drepturi de utilizare a frecvențelor, situație care impune folosirea unor resurse economice semnificative și realizarea în cadrul întreprinderii a unor structuri complexe și echipate cu instrumente tehnologice specifice. Instanța de trimitere are îndoieli că atingerea adusă prin interpunerea în mod ilegal a unor obstacole în calea beneficiarii de rezultatele unui astfel de angajament poate fi remediată prin simpla reparație prin echivalent. În plus, reglementarea în vigoare nu ar ține seama de faptul că aceste activități realizează, pe lângă interesul operatorului, interesul general al colectivității, garantând atât coeziunea socială, cât și dezvoltarea culturală a societății. În opinia instanței naționale, este nerezonabilă invocarea, în justificarea alegerii derogatorii menționate, a „interesului național preminent privind eliberarea și alocarea rapidă a frecvențelor”, așa cum s-a procedat în cadrul reglementării naționale în discuție.
- 11 Referitor la **a doua întrebare**, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) recurge la explicațiile solicitate în mod specific AGCOM pentru a justifica alegerile efectuate de această autoritate în ceea ce privește criteriile de conversie a drepturilor de utilizare a vechilor frecvențe în drepturile corespunzătoare pentru noile frecvențe. Deși, pe de o parte, explicațiile menționate confirmă faptul indiscutabil al complexității extreme a soluțiilor tehnice care trebuiau adoptate în această privință, ele evidențiază, pe de altă parte, influența decisivă exercitată în contextul respectiv de linia politică adoptată de legiuitor, în special prin articolul 1 alineatele 1031 și 1031-bis din Legea finanțelor pentru anul 2018 (citată mai sus). Instanța de trimitere are îndoieli că precizia extremă a conținutului acestor

dispoziții a respectat în esență prerogativele fundamentale ale AGCOM, care, în calitate de ANR, ar trebui să beneficieze întotdeauna, în lumina dreptului Uniunii (a se vedea îndeosebi directiva-cadru și Codul european al comunicațiilor electronice, citate mai sus), de o largă autonomie și de independență chiar față de puterea legislativă, pentru a putea contribui la realizarea efectivă a acelei „democrații economice” indispensabile pentru ca orice operator să poată beneficia de aceleași posibilități de a concura în cadrul unei piețe libere. Instanța de trimitere se teme că, din cauza faptului că dispozițiile în vigoare stabilesc ele însele dimensiunea loturilor care urmează să fie atribuite, precum și normele de procedură aferente, puterea de apreciere a AGCOM a fost restrânsă în mod ilegal.

- 12 Referitor la **a treia întrebare**, instanța de trimitere evidențiază că alegerile politice efectuate de legiuitor, formulate prin dispozițiile introduse în Legea finanțelor pentru anul 2018 și prin modificările ulterioare ale acesteia (a se vedea în special articolul 1 alineatul 1031-bis, citat mai sus), prin faptul că au impus AGCOM să reorganizeze planul de alocare a frecvențelor în așa fel încât să nu realizeze conversia completă a concesiunilor acordate anterior, ci rezervând o parte importantă din acestea pentru a fi atribuite printr-o „procedură oneroasă fără oferte concurențiale”, au determinat, în privința unei entități care deținea deja frecvențe de emisie în modul digital terestru, pentru atribuirea cărora entitatea respectivă trebuise deja să efectueze, în trecut, cheltuieli semnificative, restrângerea drepturilor anterioare și necesitatea de a plăti sume suplimentare doar pentru a menține o capacitate de emisie echivalentă cu cea pe care o deținea deja. În opinia Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), normele în discuție nu ar respecta nici reglementarea Uniunii în această materie (mai precis, dispozițiile respective ale directivei-cadru și ale Directivei privind autorizarea), nici principiile egalității de tratament, nediscriminării, protecției concurenței și încrederii legitime. Întrebată în mod specific cu privire la această problemă, AGCOM a declarat, de altfel, în fața instanței de trimitere că „puterea de apreciere tehnică exercitată de [AGCOM, prin deciziile citate în a treia întrebare], în stabilirea factorului de conversie a rețelelor [digitale vechi în cele noi] [s-a dovedit] în mod inevitabil a fi condiționată și ținută de dispozițiile Legii finanțelor pentru anul 2018”.
- 13 Referitor la **a patra întrebare**, instanța de trimitere descrie evenimentele complexe și care nu au fost niciodată complet clarificate, care au caracterizat evoluția reglementării pieței frecvențelor de emisie pentru televiziune în Italia în cursul ultimelor decenii (pentru o cunoaștere a acestora, a se vedea cele trei hotărâri citate anterior, pronunțate în cauzele C-380/05, C-560/15 și C-112/16). Guvernul italian, obligat în mai multe rânduri atât de instanțele naționale, cât și de cele ale Uniunii să își îndeplinească obligația de a reglementa această piață cu respectarea unor criterii obiective, transparente și nediscriminatorii, nu a reușit niciodată să remedieze cu adevărat toate aspectele necorespunzătoare, rezultat al alegerilor politice efectuate anterior, și, potrivit instanței de trimitere, nici nu a știut să profite de ocazia oferită în acest scop de necesitatea de a reorganiza piața menționată pentru a efectua trecerea de la vechile la noile tehnologii de emisie. Astfel, în sinteză, instanța de trimitere arată că: în temeiul articolului 1 alineatul 1031-bis din Legea finanțelor pentru anul 2018 și al alegerilor adoptate în

consecință de AGCOM, a fost determinată o conversie neintegrală a drepturilor anterioare în scopul de a constitui un pachet de frecvențe destinat atribuirii prin procedură oneroasă; s-a impus chiar unui operator care dobândise drepturile de utilizare a frecvențelor să se supună unei proceduri de conversie/alocare, ceea ce, în practică, a restrâns drepturile obținute anterior; a fost utilizată exclusiv procedura oneroasă ca măsură de reechilibrare a diverselor poziții, prevăzându-se norme asimetrice care au impus operatorilor cu o poziție mai puțin consolidată pe piață să suporte costuri suplimentare pentru a obține minimul necesar pentru menținerea pozițiilor pe care reușiseră să le dețină anterior.

- 14 Referitor la **a cincea întrebare**, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) descrie mai întâi procedura oneroasă care a permis Cairo Network să dobândească în mod legal, în anul 2014, dreptul de a utiliza un multiplex echivalent cu două canale, care, în urma procedurii de *refarming*, ar fi fost reduse în mod ilegal la unul singur. În opinia instanței de trimitere, o asemenea reducere ar aduce atingere în mod nejustificat încrederii legitime a societății apelante, care ar merita o atenție specială, întrucât: s-ar întemeia pe o declarație publică expresă privind înlocuirea frecvenței atribuite cu o alta similară; Cairo ar fi obținut multiplexul în urma unei proceduri concurențiale oneroase și, prin urmare, într-un mod vădit diferit față de alți operatori; aceasta ar fi suportat, în orice caz, costuri și riscuri economice pentru a obține dreptul de utilizare, precum și pentru realizarea și gestionarea tehnică a multiplexului și a rețelei, ar fi corect ca ea să fie considerată un nou operator de piață, care a inițiat realizarea unei rețele de televiziune cu un nivel ridicat de calitate și de difuzare pe teritoriu începând cu luna iulie a anului 2014, construind 820 de stații de emisie, finalizate în primele luni ale anului 2017, și, prin urmare, făcând față unor sacrificii economice semnificative pentru a se integra pe o piață dominată deja de câteva decenii de operatori mult mai puternici, care își consolidaseră deja pozițiile, în condițiile lipsei de transparență, așa cum s-a amintit deja anterior (a se vedea punctul 1 de mai sus).