

Proporzionalità, concorrenza, libertà di espressione e pluralismo: la vicenda *Klubrádió* di fronte alla Corte di giustizia

di Matteo Agostino

Title: Proportionality, Competition, Freedom of Expression, and Pluralism: The *Klubrádió* Case

Keywords: Klubrádió; Hungary; Proportionality; Media pluralism.

1. – Su ricorso della Commissione europea *ex art. 258 TFUE*, nella composizione della Grande Sezione, la Corte di giustizia in *Commissione c. Ungheria (Droit de fournir des services de médias dans une radiofréquence)* ha accertato che lo Stato membro convenuto ha violato il quadro normativo di diritto dell'Unione in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, venendo altresì meno al rispetto dei principi generali dell'UE – segnatamente proporzionalità, non discriminazione, leale cooperazione e buon andamento dell'amministrazione – e all'osservanza dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sulla libertà di espressione, opinione e informazione. La controversia decisa con sentenza del 26 febbraio 2026 può essere ricondotta entro i tentativi delle istituzioni europee di affrontare i pregiudizi al sistema di principi e valori su cui l'Unione – *ex art. 2 TUE* – si fonda: rispetto della dignità umana, diritti umani, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto costituiscono valori comuni agli Stati membri in una società caratterizzata da pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia e solidarietà. Sebbene possa apparire discutibile l'efficacia delle pronunce con cui la Corte di Lussemburgo accerta meramente la violazione nazionale degli obblighi che derivano dall'appartenenza all'Unione europea, nondimeno opportunamente si può far notare, in questa sede, come il ricorso di infrazione abbia rappresentato – e continui a rappresentare – lo strumento giurisdizionale cui, con maggiore frequenza, la Commissione europea ha fatto ricorso: senza pretesa di esaustività, basti ricordare – con esclusivo riferimento all'Ungheria – che già nell'ambito della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario e all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici, la Corte di giustizia ha impiegato il principio di non discriminazione per accertare la violazione del principio di inamovibilità (Corte giust., sent. 6 novembre 2012, causa C-286/12, *Commissione c. Ungheria*); allo stesso modo, il ricorso *ex art. 258 TFUE* è stato impiegato per riaffermare l'indipendenza delle autorità indipendenti ungheresi cui era conferita la protezione dei dati personali, stabilendo che la cessazione anticipata dal mandato rappresenta una violazione intrinseca del diritto dell'Unione (Corte giust., sent. 8 aprile 2014, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*); per dichiarare che gli obblighi di registrazione, dichiarazione e pubblicità

gravanti su talune ONG che beneficiano – direttamente o indirettamente – di un sostegno estero di importo superiore ad una certa soglia contrastano con il diritto dell'Unione (Corte giust., sent. 18 giugno 2020, causa C-78/18, *Commissione c. Ungheria (Trasparenza amministrativa)*); per affermare che l'Ungheria ha violato gli obblighi in materia di procedure relative al riconoscimento della protezione internazionale e di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Corte giust., sent. 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale)*).

2. – La pronuncia qui in commento trae origine dalla decisione del *Médiatanács* (in seguito anche Consiglio per i *media*) di non rinnovare, neppure a titolo temporaneo, la concessione per l'utilizzo di frequenze radio alla stazione *Klubrádió* e di procedere, successivamente, all'esclusione della fornitrice da una nuova procedura di gara per l'assegnazione di differenti frequenze. I provvedimenti di diniego ed esclusione si inseriscono in un contesto nazionale che, come emerge sinteticamente dalla giurisprudenza poc'anzi richiamata, si caratterizza per il manifesto nesso tra la contestazione al valore della *rule of law*, segnatamente del pluralismo informativo, e una più ampia opposizione al diritto dell'Unione e ai principi propri dell'ordinamento sovranazionale, in nome del carattere apicale della Costituzione nazionale. Appare arduo, a tal proposito, non richiamare in via paradigmatica le sentenze della Corte costituzionale ungherese che, intervenendo sulla decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio dell'Unione europea volta a prevedere misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia e sugli obblighi da essa derivanti, avevano inteso la salvaguardia della sovranità statale e la tutela dell'identità nazionale come limiti "invalicabili" nell'appartenenza all'Unione e al concreto esercizio delle competenze devolute all'Unione (cfr. Corte costituzionale ungherese, decision 22/2016 (XII.5) AB on the Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law, europeanrights.eu/public/sentenze/Ungheria_30novembre2016.pdf), ritenendo che il diritto dell'Unione dovesse adattarsi allo specifico contesto nazionale e subordinando il principio caratterizzante del primato dell'ordinamento UE ad una nozione di identità nazionale cui ricomprendere anche elementi extragiuridici legati, *ex multis*, alla storia dello Stato ungherese (cfr. Corte costituzionale ungherese, decision 32/2021 (XII.20), public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1/1dad91583cbc33ac1258709005bb1a1/\$FILE/32_2021_AB_en.pdf). Tale pregiudizio ai principi e ai valori dell'Unione contribuisce a delineare complessivamente, come riconosciuto dal Parlamento europeo, un "regime ibrido di autocrazia elettorale", ossia un sistema in cui le competizioni elettorali si dimostrano carenti sotto il profilo degli *standard* democratici in conseguenza dei «tentativi deliberati e sistematici del governo ungherese» di colpire gli elementi costitutivi dello Stato di diritto quali indipendenza della magistratura e, come emerge dalla vicenda legata a *Klubrádió*, libertà di espressione e pluralismo dei media. In tale contesto, il Consiglio per i *media*, di nomina governativa, esercita un ampio potere discrezionale sebbene il ruolo che il legislatore ha esso riservato sia meramente quello di ricevere mensilmente i dati sul rispetto delle quote di trasmissione forniti dalle stazioni radio. Il *Médiatanács* esercita una discrezionalità particolarmente limitata: in presenza di una violazione ripetuta e grave del contratto di fornitura o dell'inadempimento nel pagamento del relativo canone, il Consiglio per i *media* non può procedere alla proroga del diritto di concessione delle frequenze; allo stesso modo, ove la società fornitrice abbia riportato una decisione amministrativa definitiva volta ad accertare un'infrazione grave del contratto amministrativo o quest'ultimo sia stato oggetto di risoluzione da parte del *Médiatanács*, il Consiglio

per i *media* può negare che una stazione radio partecipi alla procedura di gara per l'assegnazione di nuove frequenze. Si comprende, pertanto, come tali limiti possano dare luogo a situazioni di potenziale pregiudizio alle imprese fornitrici di servizi sulla base delle attività da queste poste: nel caso di specie, *Klubrádió* ha visto le proprie trasmissioni concludersi nel 2021 dopo aver rappresentato, nel contesto ungherese, una voce critica rispetto alle decisioni assunte dalla maggioranza politico-partitica e ai pregiudizi registrati con particolare riferimento allo Stato di diritto e al pluralismo informativo che ne rappresenta un necessario ed evidente corollario. Se si considera la «importanza trascurabile delle infrazioni commesse da *Klubrádió*» (Conclusioni dell'AG Rantos, presentate il 3 aprile 2025 nella causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, par. 21), appare evidente la sproporzione delle conseguenti decisioni assunte a livello nazionale, in contrasto con il quadro valoriale e normativo dell'Unione europea. L'ordinamento UE – in particolare la direttiva «autorizzazioni» del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 – definisce norme dettagliate relative alla concessione dei diritti di uso delle frequenze radio: tali diritti devono essere concessi mediante procedure pubbliche, trasparenti per tutti i soggetti, eque e non discriminatorie, al netto di criteri che possono essere specificamente individuati a livello nazionale ma in ogni caso inidonei a pregiudicare trasparenza ed equità.

3. – Nel caso di specie, il 13 febbraio 2014, il Consiglio per i *media* aveva posto fine al contratto di radiodiffusione concluso con *Klubrádió* e successivamente proceduto alla stipula di un nuovo contratto di durata settennale, prorogabile di ulteriori cinque anni. Nondimeno, prima della scadenza e nel rispetto dei termini previsti dalla legge nazionale, il Consiglio per i *media* aveva ritenuto di adottare una decisione di diniego della proroga del contratto e di non ammettere la possibilità di concludere un contratto amministrativo anche di carattere temporaneo per il fatto che, tra 2016 e 2017, la fornitrice aveva più volte violato l'obbligo di informazione mensile relativo alle quote di trasmissione. E vieppiù: nel novembre 2020, il Consiglio per i *media* aveva adottato una nuova decisione con cui dichiarava nulla la candidatura presentata da *Klubrádió* ad una nuova gara per la concessione di frequenze a causa di ripetute e gravi infrazioni consistenti nell'esistenza di un patrimonio netto negativo nei bilanci nei cinque anni antecedenti alla candidatura e nella presenza di imprecisioni nel palinsesto, segnatamente la previsione di un programma non menzionato nell'offerta e una differenza di cinque minuti nella scansione del palinsesto. Le decisioni di cui *Klubrádió* è destinataria possono essere lette non solo avendo a riguardo il contesto sociale e giuridico ungherese ma anche tenendo in considerazione il valore economico che il diritto dell'Unione espressamente riconosce al settore della concessione delle radiofrequenze che, per quanto risorse limitate, costituiscono un bene pubblico dall'importante funzione sociale, culturale ed – appunto – economica (cfr. Corte giust., sent. 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 169). In ragione del contesto in cui le decisioni nazionali sono intervenute, la riflessione che qui viene condotta si soffermerà principalmente sul duplice aspetto dell'osservanza del principio di proporzionalità nella determinazione delle conseguenze successive alla violazione della disposizione nazionale, e del rispetto dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione in materia di pluralismo e libertà di espressione ed opinione.

4. – Prendendo le mosse dal dato legislativo nazionale, l'Avvocato generale Rantos – pur ritenendo che la legge ungherese sui *media* non violi il principio di proporzionalità poiché non esclude la proroga in astratto ma rimanda ad una valutazione del *Médiatanács* per i casi di più lieve entità – ha tuttavia riconosciuto

che il quadro normativo dell'Unione osta all'assenza di una qualsivoglia valutazione sulla "graduazione" delle sanzioni al ricorrere delle violazioni contestate: appare evidente che la mera, mancata comunicazione delle quote di trasmissione sollevi dubbi, legittimi, sulla sussistenza di una soglia di gravità tale da comportare la nullità della domanda di partecipazione derivante da inesattezze trascurabili nel palinsesto. Siffatte inesattezze non incidono sulla sostanza dell'offerta; *a contrario*, lo stato del patrimonio netto può certamente costituire un elemento che, pur riferendosi alla solidità finanziaria dell'impresa ma non figurando tra i criteri indicati dal bando di gara, è idoneo ad integrare la violazione dell'obbligo di trasparenza nella procedura: sul tema, nelle conclusioni presentate, l'Avvocato generale non può che rilevare che la decisione di rigetto dell'offerta avanzata da *Klubrádió* ha trascurato la possibilità che la fornitrice di servizi potesse ricorrere a *sponsor* o finanziatori esterni. Tali circostanze possono tradursi in una violazione della libertà di espressione e di informazione, la cui limitazione deve essere proporzionata e necessaria al perseguimento di obiettivi di interesse generale: tali caratteristiche difficilmente possono dirsi sussistenti nelle contestate decisioni del Consiglio per i *media*. L'art. 11 della Carta - «uno dei fondamentali essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell'art. 2 TUE, l'Unione è fondata» - richiede che «le ingerenze nei diritti e nelle libertà garantiti da detta disposizione devono, in un simile contesto, essere limitate allo stretto necessario» (Conclusioni dell'AG Rantos, presentate il 3 aprile 2025 nella causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 99) e vengano valutate avendo riguardo alle singole fattispecie. In questo senso, dalle conclusioni dell'Avvocato generale emerge che la mera – seppure significativa – circostanza che *Klubrádió* sia una stazione radio indipendente e critica nei confronti del governo, in un contesto «particolarmente ostile al pluralismo dei media» a causa «della forte ingerenza del governo ungherese nel settore dei media» (Conclusioni dell'AG Rantos, presentate il 3 aprile 2025 nella causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 101) non sia idonea a suffragare la sussistenza di un pregiudizio all'art. 11 della Carta, affidando alla Corte di giustizia l'apprezzamento circa la violazione della disposizione della Carta che viene in rilievo.

5. – In una pronuncia che si dimostra particolarmente articolata, la Corte di giustizia ha rilevato l'inosservanza del principio di proporzionalità ascrivibile alla legge ungherese sui media: prevedendo l'automatica mancata proroga della concessione per le stazioni fornitrici in presenza di violazioni del contratto, infrazione della legge o inadempimento nella corresponsione del canone, il legislatore ungherese ha violato il diritto dell'Unione. In linea di principio, è ben possibile che la concessione della proroga venga subordinata alla sussistenza di requisiti individuati a livello nazionale, specie ove questi siano funzionali al raggiungimento di obiettivi che consistono nella tutela della concorrenza e nell'efficiente amministrazione del settore delle radiofrequenze (cfr. Corte giust., sent. 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, par. 173). Ciononostante, appare centrale che via sia un bilanciamento proporzionale tra la serietà delle violazioni commesse e le conseguenze sanzionatorie che ne derivano: in tal senso, l'esclusione dal rinnovo della concessione può rappresentare una conseguenza coerente «only if it has been determined that, in the light of the seriousness of that infringement, such a refusal is necessary to ensure the attainment of the objective of ensuring the efficient use and effective management of radio frequencies (Corte giust., sent. 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 177), sulla base di una determinazione svolta sulla base delle circostanze del caso concreto affidata al Consiglio per i *media*. In tal senso, si può ricavare come una violazione del principio di proporzionalità sia configurabile anche nella previsione della sanzione della nullità della domanda di partecipazione

alla nuova gara per l'aggiudicazione delle frequenze. L'apprezzamento sulla proporzionalità si rivela dirimente anche con riferimento all'art. 11 della Carta che, per effetto dell'art. 52 par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ha uguali significato e portata all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti umani: la disposizione della Carta dei diritti UE non prevede solo il diritto alla libertà di espressione - ivi inclusa «la libertà di opinione e di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche» - ma riconosce altresì che «la libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati. Ne deriva, secondo la Corte, anche il diritto «to use any appropriate means to disseminate information and transmit it to the widest possible audience» (Corte giust., sent. 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 357): l'utilizzo delle frequenze radio e la loro disciplina hanno un impatto diretto sulla garanzia di un diritto le cui limitazioni, oltre che previste per legge, devono apparire 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» (cfr. Spiegazioni dell'art. 11 CDFUE; Corte giust., sent. 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 361). In questo senso, nella fattispecie decisa dalla Corte di giustizia, il ruolo del Consiglio dei *media* può essere correttamente esercitato solo nella misura in cui le funzioni ad esso riservate non oltrepassino i limiti di stretta necessità per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla disciplina ungherese tra i quali, *ex multis*, viene implicitamente richiamata anche la tutela dell'identità nazionale e culturale. Tali finalità, tuttavia, non appaiono idonee a giustificare, nel caso concreto, il pregiudizio alle posizioni di *Klubrádió* che le decisioni di diniego della proroga e nullità della domanda di partecipazione ad una nuova gara hanno comportato (Corte giust., 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par., 338). Anche ove si assumesse come centrale l'obiettivo del rafforzamento concorrenziale del settore delle comunicazioni, cionondimeno tale obiettivo deve essere sottoposto ad una valutazione di proporzionalità per la quale il Consiglio per i *media* è competente «to assess, when examining applications for renewal of the right to provide media services submitted by providers which have committed a repeated infringement, the seriousness of that infringement» (Corte giust., sent. 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 372). Le ripetute violazioni ascritte a *Klubrádió* possono essere declinate nella più semplice mancata comunicazione di dati relativi alle quote di trasmissione: dalla sproporzione tra violazioni contestate e decisioni di diniego e di nullità assunte dal *Médiatanács*, la Corte di giustizia ricava la violazione dell'art. 11 della Carta. Pertanto, l'obiettivo della creazione di un sistema efficiente sotto il profilo concorrenziale ed economicamente stabile non è idoneo a giustificare una limitazione così rilevante del diritto alla libera espressione, alla libera opinione e al pluralismo dei media: i giudici di Lussemburgo, rilevando che «minor inaccuracies of a formal nature or to aspects which, in themselves, should not make it impossible for a radio station to pursue its activities», accertano che l'Ungheria ha violato il diritto alla libera espressione ed opinione e pregiudicato pluralismo e libertà dei media.

6. – La pronuncia della Corte di giustizia unisce considerazioni di carattere anche economico, legate alla stabilità del settore della radiodiffusione e alla tutela della concorrenza, a riflessioni legate allo Stato di diritto e alla essenziale garanzia di un'informazione pluralista. In tale prospettiva, come si è cercato di mettere in evidenza con riferimento al principio di proporzionalità, la sentenza di Lussemburgo mutua il consolidato approccio delle istituzioni europee per il quale il pluralismo nell'informazione risponde certamente ad esigenze connesse al rispetto dei valori dell'Unione europea ed appare inerente ad una società democratica, ma

rappresenta anche espressione della necessaria libera concorrenza in un settore sicuramente rilevante. Con particolare riferimento al contesto ungherese, è evidente che l'influenza esercitata dal potere politico sui fornitori di servizi radio è idonea a pregiudicare tanto il carattere democratico dell'ordinamento in riferimento all'assenza di un contrappeso istituzionale e sociale, quanto il diritto individuale a condurre un'attività imprenditoriale nel settore dei media (cfr. M. Kozak, *The Media Pluralism Principle, The Financing of Public Broadcast, and EU Law*, in 25 *German L.J.* 111 (2024)). Nell'economia della pronuncia, marginale appare il rilievo riservato all'effettiva indipendenza dell'autorità di garanzia nazionale – segnatamente il Consiglio per i media – che la dottrina concordemente ritiene difficilmente garantita in un contesto in cui «the media market is characterized by indirect influence through the uses of proxies, intermediaries, government-affiliated investors, and other entities» (M. Kozak, *The Media Pluralism Principle, The Financing of Public Broadcast, and EU Law*, cit., 114.). Lungi dal considerare trascurabile il contesto in cui le violazioni si sono verificate o dal negare l'importanza del pluralismo informativo in uno Stato democratico di diritto, la Corte di giustizia compie un'operazione di “politica giudiziaria” volta a enfatizzare la funzionalizzazione economica propria del settore della radiodiffusione e a prevedere, in prospettiva, un arricchimento dei mezzi a disposizione dell'Unione per garantire l'osservanza del diritto UE: sin dagli albori, il “nocciolo duro” del processo di integrazione è stato rappresentato dalla disciplina volta a limitare la creazione di monopoli, oggi contenuta agli artt. 101 ss TFUE, con un ruolo di significativa vigilanza riconosciuto alla Commissione che può rivelarsi potenzialmente un presidio a tutela dello Stato di diritto. A tal fine, si può ricordare la Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva con cui la Commissione, esercitando le proprie prerogative, aveva evidenziato come media ed emittenti commerciali, alcuni soggetti a condizioni di servizio pubblico, contribuiscono al pluralismo, arricchiscono il dibattito culturale e politico e ampliano la scelta dei programmi. Ad essi si aggiunge il ruolo degli editori di quotidiani ed altri organi di stampa, garanti della democrazia e di un'informazione obiettiva al pubblico (cfr. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva del 27 ottobre 2009, par. 16).

7. – La “declinazione” economica di elementi che possono essere ricondotti alla nozione di Stato di diritto rappresenta un *topos* ricorrente nel quadro normativo dell'Unione. In tale prospettiva, diviene difficile, ad esempio, non riferirsi allo strumento di condizionalità per l'esecuzione del bilancio dell'Unione connesso al rispetto della *rule of law* disciplinato dal Regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio: questo ricorda che «il rispetto dello Stato di diritto è essenziale non solo per i cittadini dell'Unione ma anche per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti, la coesione economica, sociale e territoriali e il corretto funzionamento del mercato interno, i quali prosperano al massimo se è in vigore un quadro giuridico e istituzionale solido» (Regolamento UE/EURATOM 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, cons. 11). Si può ritenere, alla luce di quanto osservato anche nell'ambito della disciplina del settore della concorrenza nella concessione delle radiofrequenze, che vi sia la volontà delle istituzioni dell'Unione di concretizzare l'art. 2 TUE, in attesa di un pronunciamento definitivo circa l'autonoma azionabilità della disposizione *de quo*: questa sicuramente non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica ma contiene valori che appartengono all'identità stessa dell'Unione e che necessitano di essere concretizzati attraverso obblighi giuridici puntuali di diritto dell'Unione. In questo senso si può anche

comprendere l'atteggiamento dell'Avvocato generale che, più che al contesto, invita la Corte a valutare la sussistenza di una violazione del diritto dell'Unione nel modo quanto più concreto possibile, partendo dal dato legislativo nazionale e dal necessario apprezzamento sulla proporzionalità. A fronte della tendenza dell'ordinamento ungherese ad affermare il carattere apicale della Costituzione quale limite "invalicabile" del conferimento di competenze all'Unione, sarebbe stato vano enfatizzare l'importanza dell'assetto valoriale dell'UE che l'Ungheria – cui pure è costituzionalmente vincolata in virtù dell'adesione al processo di integrazione e alla successiva ratifica senza riserve dei Trattati – ritiene contrastante con una nozione autonoma di *rule of law* e identità nazionale. Si comprende, così, come la sentenza resa nell'ambito della vicenda *Klubrádió* si inserisca nel solco di una giurisprudenza della Corte di giustizia che opera un'opzione preferenziale per contestazioni di carattere puntuale: testimonianza ne è stata – ancora prima che i caratteri di arretramento dei parametri democratici e dello Stato di diritto fossero di manifesta evidenza – la circostanza per cui la Corte di Lussemburgo (*supra*, Corte giust., sent. 6 novembre 2012, causa C-286/12, *Commissione c. Ungheria*, cit.) aveva riconosciuto sussistente una violazione del principio di non discriminazione nell'ambito della riforma nazionale della giustizia.

8. – Ben distante da un approdo definitivo e risolutivo rappresentato dalla pronuncia della Corte di Lussemburgo qui in commento, la prestazione di servizi di radiotrasmissione e la funzione che i fornitori svolgono nel garantire il pluralismo informativo e la libertà di ricevere o comunicare informazioni o idee senza ingerenze da parte dell'autorità pubblica costituisce il motivo di una nuova lettera di messa in mora dell'11 dicembre 2025 della Commissione rivolta all'Ungheria: in essa viene contestata la violazione del cd. *Media Freedom Act*, ossia il 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. Il ruolo dei servizi di media nel tutelare libertà e pluralismo quali «due dei principali pilastri della democrazia e dello Stato di diritto» (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, cons. 2) ha imposto alle istituzioni dell'Unione di attivarsi nel rispondere, in maniera organica e ugualmente puntuale e circostanziata, alle sfide poste dalla protezione dei valori comuni dell'Unione e dalla libera circolazione di servizi nel mercato interno. A fronte di riforme legislative negli Stati membri che hanno aumentato il controllo governativo sui media di servizi pubblico e dei media commerciali, l'Unione ribadisce ancora una volta la rilevanza, anche sotto il profilo concorrenziale, delle garanzie di indipendenza e di un'informazione che non sia «distorta» (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, cons. 28), impegnando gli Stati membri a garantire che i media non «siano influenzati da interessi governativi, politici, economici o privati» (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, cons. 31). A tal fine, il Regolamento *de quo* prescrive all'art. 3 che «gli Stati membri rispettano il diritto dei destinatari dei servizi di media ad avere accesso a una pluralità di contenuti mediatici editorialmente indipendenti e garantiscono l'esistenza di condizioni quadro conformi [...] per salvaguardare tale diritto, a beneficio di un dibattito libero e democratico», idoneo a plasmare l'opinione pubblica: al dovere negativo di non ingerenza si aggiunge, per lo Stato, l'obbligo positivo di garantire l'effettivo pluralismo dei media.

9. – Il dato normativo e fattuale da ultimo ricordato, a prescindere dall'instaurazione di un nuovo ricorso di infrazione *ex art. 258 TFUE*, conferma sì l'intrinseca connessione tra la dimensione economica e concorrenziale riconosciuta al settore dei *media* e la libertà di espressione ed opinione che questi garantiscono, coesistente ad una società democratica e pluralista che si ispiri ai principi e ai valori dell'art. 2 TUE, ma anche l'attenzione costante delle istituzioni dell'Unione verso un ambito di non marginale rilevanza, oggetto della disciplina europea e nazionale. Ne risulta un quadro, complessivamente inteso, in cui l'*enforcement* del diritto dell'Unione riposa su una pluralità di strumenti che trovano il proprio fondamento nel diritto primario e derivato – *ex multis* le disposizioni in materia di aiuti di Stato, il *Media Freedom Act*, le previsioni della direttiva che istituisce un codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che ha sostituito e abrogato la direttiva «autorizzazioni» applicata *ratione temporis* nella vicenda *Klubrádió* - e che vengono resi concretamente operativi attraverso l'apprezzamento condotto sul principio di proporzionalità, argine all'arbitrio del potere legislativo e delle autorità indipendenti. Nel prevedere che la sanzione successiva alla violazione del quadro normativo nazionale sia coerente con gli obiettivi che questo determina, la Corte di giustizia rende il giudizio di proporzionalità l'"architrate" del proprio sindacato e di una corretta applicazione dell'art. 11 della Carta, impedendo che finalità legittime perseguite dagli ordinamenti nazionali si traducano in un'illegitimità – e *in re ipsa* sproporzionata – violazione della Carta dei diritti fondamentali e, *amplius*, del sistema di principi e valori dell'Unione.

Matteo Agostino
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Siena
matteo.agostino2@unisi.it