Messaggio 201

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2026) 0961

Direttiva (UE) 2015/1535

Notifica: 2025/0550/IT

Ritrasmissione della risposta dello Stato membro notificante (Italy) di European Commission.

MSG: 20260961.IT

1. MSG 201 IND 2025 0550 IT IT 07-04-2026 30-03-2026 IT ANSWER 07-04-2026

2. Italy

3A. Ministero delle Imprese e del Made in Italy
Dipartimento Mercato e Tutela
Direzione Generale Consumatori e Mercato
Divisione II. Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi
00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Ministero delle Imprese e del Made in Italy
Ufficio Legislativo

4. 2025/0550/IT - V10T - Interfacce radio

5.

6. Sommario: Premessa. - 1. La compatibilità della misura proposta dalle Autorità Italiane con il Reg. (UE) 2015/2120. - 2. Il rilievo concernente la pretesa violazione dell'art. 34 TFUE. La giustificazione della misura. - 3. Segue: lo stato del mercato della radiofonia digitale. - 4. Segue: la necessità di un intervento normativo. - 5. Segue: la proporzionalità della misura proposta dalle autorità italiane e l'obiettivo perseguito.

* * *
Premessa. Nell'ambito della procedura di notifica di cui alla Dir. (UE) 2015/1535, in data 1º ottobre 2025 le autorità italiane hanno notificato alla Commissione (notifica n. 2025/0550/IT) il progetto di modifica dell'art. 98-vicies sexies del Codice delle comunicazioni elettroniche di cui al d.lgs. n. 259 del 2003 (di seguito "progetto di modifica"). Il progetto intende novellare il suddetto art. 98-vicies-sexies, nel senso di premettere all'attuale formulazione i seguenti periodi: "Tutti gli apparati abilitati alla connessione internet e/o dotati di dispositivi hardware atti alla riproduzione di contenuti sonori installati a bordo di veicoli nuovi della categoria M ed N a far data dal 1° gennaio 2026 e messi a disposizione sul mercato, in vendita o in locazione, a far data dal 1° gennaio 2027, devono essere idonei anche alla ricezione della radiodiffusione sonora in tecnica analogica FM e digitale DAB+ e alla riproduzione dei relativi contenuti. I fabbricanti, gli assemblatori, gli sviluppatori, gli importatori e comunque le reti di vendita dei detti veicoli e/o degli apparati garantiscono che questi includano una funzionalità tale da consentire all'utente di modificare liberamente e facilmente, in qualsiasi momento, la loro configurazione, garantendo, altresì, il proseguimento della corretta ricezione della radiodiffusione sonora anche quando effettuano aggiornamenti firmware e software".
In data 16 dicembre 2025 la Commissione ha trasmesso all'Italia un parere circostanziato ai sensi dell'art. 6, par. 2, della Dir. (UE) 2015/1535, segnalando la sussistenza di criticità, che possono essere sintetizzate come segue:
i) Violazione dell'art. 3 del reg. (UE) 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta. Ad avviso della Commissione, detto articolo "sancisce il diritto degli utenti finali di utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta e spiega che i fabbricanti o i distributori possono imporre restrizioni alla libera scelta degli utenti finali solo nella misura in

cui tali restrizioni siano conformi al diritto dell'Unione". Secondo la Commissione il progetto di modifica violerebbe tale diritto perché "priva gli utenti finali di scelte che non includono il ricevitore autoradio analogico e digitale e non hanno una funzionalità tale da consentire la modifica della configurazione. È ragionevole ritenere che i consumatori possano avere interesse per tali soluzioni, poiché i veicoli senza ricevitori radio analogici e digitali sarebbero generalmente più economici rispetto a quelli conformi ai requisiti previsti dal progetto di legge italiano. Si tratterebbe di un obbligo stabilito dalla legislazione nazionale, applicabile solo in Italia e non conforme al diritto dell'Unione. La Commissione ritiene che tale obbligo non sarebbe compatibile con il regolamento (UE) 2015/2120" ed in particolare all'articolo 3, con riferimento all'accesso ad internet aperta.
ii) Violazione dell'art. 34 TFUE. Ad avviso della Commissione, la misura determina una segmentazione nel mercato, impedendo l'immissione sul mercato italiano di veicoli non dotati di dispositivi radio, sebbene legalmente immessi sul mercato di altri Stati membri, e comporterebbe costi aggiuntivi per i fabbricanti che intendano mettere a disposizione i veicoli in questione sul mercato italiano, scoraggiando tale immissione.
iii) Difetto di motivazione. Ad avviso della Commissione, l'Italia ha prospettato la legittimità di una deroga alla rilevata violazione dell'art. 34 del TFUE "in ragione della necessità di garantire la protezione dei consumatori, favorendo una maggiore diffusione della ricezione di programmi radiofonici analogici e digitali nei veicoli e garantendo in tal modo l'accesso universale ai servizi radiofonici pubblici". Questa motivazione è ritenuta tale da integrare, prima facie, "un'esigenza imperativa di interesse generale, ai fini dell'eccezione prevista dal trattato". Nondimeno, però, "La Commissione ritiene che il messaggio di notifica non contenga alcuna analisi dell'adeguatezza del progetto di misura notificato" e che manchi la "valutazione di proporzionalità del progetto di misura", nonché la "prova circostanziata" sulla "necessità oggettiva della misura, con particolare riferimento alle esigenze degli operatori del settore della radiodiffusione".
Ciò considerato, si offrono di seguito alcuni primi elementi di replica ai rilievi della Commissione europea.

Alla luce delle osservazioni pervenute nel parere circostanziato trasmesso dalla Commissione europea, in data 16 dicembre 2025, si rappresenta quanto segue.

1.- La compatibilità della misura proposta dalle Autorità Italiane con il Reg. (UE) 2015/2120. Come già osservato, la Commissione ha lamentato una possibile antinomia dell'intervento proposto dalle autorità italiane, con l'art. 3 del reg. (UE) 2015/2120, che reca misure riguardanti l'accesso a un Internet aperta.
1.1. L' art. 3 stabilisce, al paragrafo 1, che "Gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet".
Il medesimo articolo, inoltre, al paragrafo 2, statuisce che "Gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali sulle condizioni e sulle caratteristiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet quali prezzo, volumi di dati o velocità, e le pratiche commerciali adottate dai fornitori di servizi di accesso a Internet non limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui al paragrafo 1".
Ed infine, al paragrafo 3, prevede che "I fornitori di servizi di accesso a Internet, nel fornire tali servizi, trattano tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate".
La disposizione così come puntualmente richiamata non è ostativa, né può ritenersi incompatibile con l'intervento normativo proposto.
Tali previsioni, infatti, intendono sia proteggere il diritto degli utenti finali che accedono ad Internet di utilizzare apparecchiature terminali di accesso alla rete di loro scelta, sia impedire che i fornitori di servizi di accesso a Internet limitino l'esercizio di tale diritto. Del resto l'obiettivo che si prefigge il Regolamento, già all'articolo 1, è quello (con ciò fissando anche l'ambito di applicazione della norma) di "garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e i relativi diritti degli utenti finali" (paragrafo 1) istituendo, inoltre, "un nuovo meccanismo di prezzi al dettaglio per i servizi di roaming regolamentati all'interno dell'Unione al fine di abolire i sovrapprezzi del roaming al dettaglio senza distorsioni nei mercati nazionali e visitati" (paragrafo 2).
Nel caso di specie, il progetto di modifica, nel prevedere che "gli apparati abilitati alla connessione internet e/o dotati di dispositivi hardware atti alla riproduzione di contenuti sonori installati a bordo di veicoli nuovi" siano "idonei anche alla

ricezione della radiodiffusione sonora in tecnica analogica FM e digitale DAB+ e alla riproduzione dei relativi contenuti", non determina alcun limite al diritto degli utenti finali, che accedono a Internet, di utilizzare apparecchiature terminali di accesso a Internet di loro scelta, né pregiudica il collegamento alla rete delle apparecchiature terminali scelte, né ancora limita, sotto il profilo qualitativo o quantitativo, l'accesso a Internet in ragione dell'uso di un particolare dispositivo scelto. Il progetto di modifica, semmai, amplia la possibilità per gli utenti finali di "accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli".

1.2. Alle medesime conclusione si perviene anche in virtù della motivazione del Regolamento (che, come noto, fornisce un rilevante ausilio interpretativo: cfr. ECJ, 5 marzo 2024, C-755/21 P, Marián Kočner, § 59), dalla quale, infatti, emerge che l'art. 3 intende proteggere la posizione dell'utente di internet – chi utilizza il servizio di accesso a internet – rispetto a barriere imposte dagli stessi fornitori di servizi

In questo senso rileva, anche, il cons. n. 3, ove si afferma che "Internet si è sviluppata negli ultimi decenni come una piattaforma aperta di innovazione con poche barriere di accesso per gli utenti finali, i fornitori di contenuti, applicazioni e servizi e i fornitori di servizi di accesso a Internet. Il quadro normativo esistente mira a promuovere la capacità degli utenti finali di accedere a informazioni e distribuirle, o di eseguire applicazioni e servizi di loro scelta. Tuttavia, un numero elevato di utenti finali riscontra blocchi o rallentamenti di applicazioni o servizi specifici dovuti alle pratiche di gestione del traffico. Tali tendenze richiedono norme comuni a livello dell'Unione per far sì che Internet continui a essere una piattaforma aperta ed evitare che le misure adottate dai singoli Stati membri causino la frammentazione del mercato interno".

Il cons. n. 5 aggiunge, inoltre, che "Quando accedono a Internet, gli utenti finali dovrebbero essere liberi di scegliere tra vari tipi di apparecchiature terminali, quali definite nella direttiva 2008/63/CE della Commissione. I fornitori di servizi di accesso a Internet non dovrebbero imporre restrizioni all'utilizzo di apparecchiature terminali che collegano alla rete oltre a quelle imposte dai fabbricanti o dai distributori di apparecchiature terminali conformemente al diritto dell'Unione".

Il cons. n. 8 aggiunge ancora che, "Quando forniscono servizi di accesso a Internet, i fornitori di tali servizi dovrebbero trattare tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, a prescindere dalla fonte o dalla destinazione, dai contenuti, dalle applicazioni o dai servizi, o dalle apparecchiature terminali".

La motivazione del Regolamento chiarisce, quindi, che il diritto degli utenti finali, che accedono a Internet, di utilizzare apparecchiature terminali di accesso alla rete di loro scelta è garantito nei confronti dei fornitori di servizi di accesso a Internet e, pertanto, non osta all'approvazione del progetto di modifica in esame.

1.3. Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia UE conferma quanto appena illustrato.

Nella sent. ECJ, 10 luglio 2025, C-367/24, Telekom România, la Corte ha affermato che l'art. 3 "osta a un'opzione di accesso illimitato a Internet, senza spese supplementari, offerta da un fornitore di servizi di accesso a Internet ai propri clienti, che, quando è attivata, consente a tali clienti di utilizzare servizi di video streaming senza che i dati così utilizzati siano detratti dal volume di dati compresi nel pacchetto dati mensile di base, ma che limita la larghezza di banda applicata a detti contenuti, a prescindere dai soggetti che li diffondono o forniscono, rispetto a quella applicata alle altre categorie di traffico, mentre, quando l'opzione in parola non è attivata da tali clienti, tutto il traffico, compresi i video in streaming, usufruisce della stessa larghezza di banda, ma il volume di dati utilizzati è detratto dal volume sottoscritto dagli stessi clienti". Come si vede, la compressione dei diritti attributi agli utenti finali sanciti dall'art. 3 del Regolamento è posta dal fornitore di servizio internet che determina limitazioni di traffico, di banda e di accesso sulla base dei terminali o dei contenuti scelti dall'utente.

Ancora, la sent. ECJ, 2 settembre 2021, C-5/20, Vodafone, ha affermato che "L'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 prevede anzitutto, al suo primo comma, che i fornitori di servizi di accesso a Internet trattino tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere, in particolare, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati" (§ 18). Si aggiunge che "il primo comma dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120, letto alla luce del considerando 8 di detto regolamento, impone ai fornitori di servizi di accesso a Internet un obbligo generale di trattamento equo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze del traffico, al quale non si può in alcun caso derogare mediante pratiche commerciali adottate da tali fornitori o mediante accordi conclusi dagli stessi con gli utenti finali (sentenza del 15 settembre 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 e C-39/19, EU:C:2020:708, punto 47)" (§ 25). Anche questa sentenza esclude la fondatezza della premessa interpretativa da cui muove la Commissione.

Analoghe affermazioni si leggono nella sent. ECJ, 2 settembre 2021, C-854/19, Vodafone, §§17-21. Al successivo § 22, poi, la Corte aggiunge che l'art. 3 del Regolamento 2120 mira "a garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet nonché i relativi diritti degli utenti finali (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 e C-39/19, EU:C:2020:708, punti da 23 a 27)".

1.4.- Ad ulteriore riprova di quanto sin qui rappresentato si pongono anche le linee guida dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), rilevante strumento interpretativo del citato Regolamento n. 2120 del 2015. Nel commentare l'art. 3 del Regolamento e, in particolare, il diritto di uso degli strumenti di propria scelta, le linee guida osservano che "gli utenti finali hanno il diritto di utilizzare l'apparecchiatura terminale di loro scelta" e che, "Nel valutare se gli utenti finali possano utilizzare l'apparecchiatura terminale di loro scelta, le Autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero valutare se un fornitore di servizi internet fornisce apparecchiature ai propri abbonati e limita la possibilità degli utenti finali di sostituire tali apparecchiature con le proprie, ovvero se fornisce «apparecchiature obbligatorie»" ("In considering whether end-users may use the terminal equipment of their choice, NRAs should assess whether an ISP provides equipment for its subscribers and restricts the end-users' ability to replace that equipment with their own equipment, i.e. whether it provides «obligatory equipment»").

Trova conferma, quindi, che il diritto degli utenti finali che accedono a Internet di utilizzare apparecchiature terminali di accesso alla rete di loro scelta è garantito nei confronti dei fornitori di servizi di accesso a Internet e, pertanto, non osta all'approvazione del progetto di modifica. Anche perché, nel caso di specie, l'obbligo di integrare il ricevitore radio negli autoveicoli, anche ove essi hanno un sistema di connessione alla rete, non influisce affatto sulla possibilità per gli utenti finali di accedere ai servizi Internet con un'apparecchiatura di loro scelta: ogni persona che utilizza il veicolo o è a bordo del veicolo, infatti, potrà certamente continuare a utilizzare lo strumento che più desidera per connettersi in rete (tablet, telefono, laptop, forniti di sim oppure usati insieme a un router mobile, etc.).
Ciò posto, si aggiunge, alla conferma al diritto di accedere a internet, anche il diritto dell'utente di usufruire del servizio attraverso modalità che non prevedono tale accesso alla rete. Si salvaguarda, con ciò, l'ulteriore diritto a non essere tracciato o profilato, o a dover sottoscrivere abbonamenti o sottostare ad autorizzazioni, in linea con il principio di neutralità tecnologica. (ved. Punto 4)
* * *
2. Il rilievo concernente la pretesa violazione dell'art. 34 TFUE. La giustificazione della misura. La Commissione riconosce che il progetto di modifica intende perseguire un'esigenza imperativa d'interesse generale meritevole di tutela, identificata nella "protezione dei consumatori, in termini di accesso universale ai radiofonici pubblici", tale da giustificare una deroga all'art. 34 TFUE. Deroga che, come è noto, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia è ammessa in presenza di misure:
i) che ricadono nell'ambito dell'art. 36 TFUE, oppure
ii) che, ancorché non codificate nelle clausole dell'art. 36 TFUE, sono conseguenti a esigenze imperative considerate degne di tutela dal diritto dell'Unione (cfr. CGUE, sent. 20 febbraio 1979, C-120/78, Rewe, § 8; sent. 26 novembre 1996, C-313/94, F. Ili Graffione, § 17).
2.1. In effetti, con riferimento alla misura in commento, è possibile giustificare una deroga all'art. 34 TFUE invocando l'esistenza tanto di motivi codificati dall'art. 36 TFUE, quanto di esigenze imperative di interesse generale che si aggiungono a quella già identificata dalla Commissione nel parere circostanziato.
2.2. Con riferimento al primo profilo, la presenza del ricevitore radio negli autoveicoli è giustificata sia da ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, sia da ragioni di tutela della salute e della vita delle persone.
Il sistema radiofonico ha infatti la capacità di raggiungere l'utenza in caso di pericoli ed emergenze, anche ove gli utenti non abbiano immediatamente a disposizione un dispositivo connesso a Internet oppure la rete IP abbia subito un incidente o comunque sia in avaria.
Il ricevitore di segnale radiofonico installato sugli autoveicoli è così uno strumento fondamentale in caso di calamità naturali, poiché fornisce un mezzo di comunicazione affidabile in caso di guasto di altri sistemi e in grado di raggiungere le persone in movimento. Del resto, durante il verificarsi di calamità naturali, come uragani, terremoti o alluvioni o incidenti causati da fattori antropici, le interruzioni di corrente sono comuni, e possono mettere fuori uso le antenne dei telefoni cellulari e la connettività Internet. In tali situazioni, un ricevitore radiofonico può continuare a funzionare, consentendo di ricevere informazioni aggiornate da parte dei servizi di emergenza (aggiornamenti meteo, ordini di evacuazione, posizioni dei presidi di emergenza, etc.). In data 23 maggio 2024 l'EBU – European Broadcasting Union ha pubblicato lo studio "Radio in times of crisis" (radio in tempi di crisi), nel quale tali aspetti sono ampiamente illustrati. Lo studio mostra come la trasmissione radiofonica abbia mostrato resilienza in condizioni di criticità, anche gravi e anche quando le altre reti erano in avaria. Inoltre, lo studio dimostra che l'informazione radiofonica è considerata ampiamente affidabile e degna di fiducia dai consumatori. Nella direzione dell'impiego della trasmissione radio quale strumento resiliente in momenti di crisi e calamità si sta evolvendo anche il mercato dei servizi radiofonici, attraverso il sistema ASA

(Automatic Safety Alert).
Va ancora osservato che, ai sensi dell'Allegato 1 al contratto di servizio pubblico radiotelevisivo tra il Ministero delle Imprese e del Made in Italy e la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, è compito del concessionario assicurare, nell'ambito del servizio pubblico radiofonico, anche prestazioni di "pubblica utilità: notiziari e servizi sulla viabilità, la sicurezza stradale e le condizioni meteo, specialmente dedicati all'utenza mobile; bollettino del mare, della neve; messaggi di emergenza e di protezione civile; segnale orario". Nell'ambito del servizio pubblico radiofonico, dunque, sono espressamente previste proprio attività relative all'incolumità e alla pubblica sicurezza delle persone, di cui la misura in questione garantisce l'accessibilità.
A fondamento della misura in commento è quindi possibile invocare l'art. 36 del Trattato, con riferimento, lo si ribadisce, tanto alle ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, quanto a quelle di tutela della salute e della vita delle persone.
2.3. Con riferimento alle deroghe ammesse dalla giurisprudenza unionale in presenza di esigenze imperative di interesse generale non codificate all'art. 36 TFUE, la Commissione europea, nel parere circostanziato, ha riconosciuto, come si è detto, che "l'obiettivo della protezione dei consumatori, in termini di accesso universale ai servizi radiofonici pubblici" è considerato "un'esigenza imperativa di interesse generale, ai fini dell'eccezione prevista dal trattato" (tale affermazione riprende, peraltro, acquisizioni consolidate della giurisprudenza della Corte di giustizia; per tutte si può richiamare ancora la sent. Rewe – Cassis de Dijon). Non vi è dubbio, infatti, che il progetto di modifica è volto a garantire l'accesso universale ai servizi d'interesse generale veicolati tramite la radiofonia digitale.
Il progetto di modifica, tuttavia, mira anche a garantire la continuità nell'erogazione dei servizi di informazione, anche sotto il profilo della sicurezza stradale e della gestione delle emergenze, nonché più elevati standard di sicurezza, rispetto alla criticità rappresentata dall'uso di smartphone alla guida. Tutelando, in particolare, il pluralismo dell'informazione che in base al diritto dell'Unione costituisce un'esigenza imperativa meritevole di salvaguardia.
La Corte di giustizia, nella sent. 25 luglio 1991, C-353/89, Commissione c. Paesi Bassi, ha affermato che "la preservazione del pluralismo (...) è infatti connessa alla libertà d'espressione, tutelata dall'art. 10 della convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e fa parte dei diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario" (§ 30). Nello stesso senso v. già sent. 14 maggio 1974, C-4/73, Nold, § 13).
Anche nella sent. 26 giugno 1997, C-368/95, Familiapress, la Corte di giustizia ha affermato che la libertà di espressione, sancita dall'art. 10 della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, costituisce giustificazione che integra un'esigenza imperativa di interesse generale (§§ 24 e 25). Nella medesima pronuncia si riconosce che una restrizione alle libertà fondamentali, anche nel senso di determinare uno spostamento della domanda di servizi di informazione non connesso alla qualità e al merito di tali servizi, è giustificata dall'esigenza di mantenere un mercato concorrenziale, aperto e pluralista dell'informazione (§§ 27, 28, 31, 34).
Inoltre, la Corte di giustizia ha affermato che integra le esigenze imperative di interesse generale anche un legittimo obiettivo di politica culturale perseguito in maniera non discriminatoria, ad esempio in caso di regime nazionale che abbia lo "scopo di dare impulso alla creazione delle opere cinematografiche senza distinzione di origine" (sent. 11 luglio 1985, cause riunite C-60/84 e C-61/84, Cinéthèque SA v Fédération nationale des cinémas français, §23).
A fondamento della misura in commento è quindi possibile invocare più motivi di interesse generale che giustificano la deroga all'art. 34 TFUE.

2.4. Nei paragrafi che seguono si illustra la sussistenza degli ulteriori requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte, in riferimento in particolare al test di ragionevolezza e proporzionalità della misura. In particolare, ci si soffermerà sui seguenti profili, connessi alla rilevanza degli interessi generali sopra tratteggiati: i) lo stato del mercato della radiofonia digitale; ii) la necessità di un intervento normativo; iii) la proporzionalità della misura proposta dalle autorità italiane e l'obiettivo perseguito.

2.4.1. Segue: lo stato del mercato della radiofonia digitale. L'Italia, come altri Stati membri dell'Unione europea, ha in corso piani e programmi di diffusione e valorizzazione della radiofonia digitale. In particolare, l'Italia, con la delibera AGCom n. 286/22/CONS del 27 luglio 2022m, ha adottato il "Piano nazionale provvisorio di assegnazione delle frequenze in banda VHF-III per il servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale DAB+" (PNAF-DAB).
Tale politica di incentivo alla diffusione e all'utilizzo dei ricevitori DAB+, anche mediante la ricerca di risorse spettrali non attribuite alla televisione, persegue l'obiettivo di garantire, per le frequenze DAB, un uso il più possibile improntato all'efficienza, allo sviluppo dei mercati sottostanti e alla copertura capillare dei servizi radiofonici digitali sul territorio

nazionale, con ricadute positive in termini di investimenti e occupazione, di sviluppo del pluralismo e di fornitura di servizi di qualità agli utenti finali, salvaguardando gli investimenti fatti dagli operatori di un settore molto seguito e apprezzato in termini di ascolti.
Al fine, tra l'altro, di valutare lo stato di realizzazione del mercato della radiofonia digitale, con la delibera n. 316/24/CONS, l'AGCom ha avviato "un'indagine conoscitiva sulla regolamentazione della piattaforma di radiodiffusione terrestre sonora in tecnica digitale DAB+", conclusasi con l'adozione della delibera n. 44/25/CONS.
Per quel che qui interessa, gli esiti dell'indagine hanno evidenziato l'apprezzamento da parte degli operatori per l'adozione del PNAF-DAB, ma anche l'emergere di una forte preoccupazione e "incertezza riguardo alla diffusione dei ricevitori DAB nelle automobili, in particolare a causa della semplificazione dei sistemi di infotainment, che potrebbe limitare l'adozione della radio digitale a bordo", rallentando se non bloccando lo sviluppo della piattaforma DAB+ visto che, come è stato rappresentato all'AGCom nel corso dell'indagine, in Italia attualmente "oltre il 70% dell'ascolto radiofonico avviene in mobilità durante gli spostamenti" (il dato è in particolare evidenziato da un'apposita ricerca effettuata da GFK Italia nel 2024 ed è confermato dalla stampa specializzata; cfr., ad esempio, l'articolo "Addio all'autoradio, in auto potremmo non vederla più", Fleet Magazine, 2025, ove si osserva che "Ascoltare la radio in auto è una tradizione di lunga, lunghissima data. Anzi, sono proprio gli automobilisti i maggiori ascoltatori della radio").

2.4.2. Segue: la necessità di un intervento normativo. Nel contesto sommariamente descritto, dall'indagine conoscitiva condotta dall'AGCom è emersa la necessità di un intervento normativo che, favorendo la diffusione dei ricevitori DAB+ negli autoveicoli, contribuisca allo sviluppo della radiodiffusione sonora digitale.
La disciplina attualmente vigente, infatti, non risulta, allo stato, ancora sufficiente a tale sviluppo, perché, le previsioni obbligano all'installazione di un sistema DAB+ soltanto ove l'autoveicolo sia dotato di un impianto radio, con la conseguenza che gli autoveicoli in cui non sia installata un'autoradio sfuggono all'obbligo di installare un ricevitore DAB+. Tanto è vero che, come si è detto, nel corso dell'indagine conoscitiva i rispondenti hanno segnalato "incertezza riguardo alla diffusione dei ricevitori DAB nelle automobili, in particolare a causa della semplificazione dei sistemi di infotainment", che, nella dinamica del mercato dei veicoli, va nella direzione, già assunta da alcune case produttrici, di introdurre soluzioni prive di autoradio, affidando la ricezione radiofonica esclusivamente al sistema IP tramite il bluetooth dello smartphone.
Di fronte a questa situazione, è in particolare emersa una duplice esigenza normativa.
In primo luogo, è stata rappresentata la necessità di introdurre un vincolo normativo che estenda l'obbligo di ricezione in tecnologia DAB+ non solo ai tradizionali ricevitori audio FM, ma anche a qualsiasi dispositivo di ricezione di contenuti audio, come quelli presenti nelle moderne auto con connessione broadband, incluse le smart car, spesso elettriche, per garantire una copertura completa e una fruizione continua dei servizi mediante broadcast radiofonico, un mezzo gratuito e sicuro.
In secondo luogo, nell'indagine conoscitiva è stato sollecitato da parte dei rispondenti un intervento normativo inteso a disporre l'obbligo di integrazione di ricevitori DAB+ su tutti gli smartphone per evitare discriminazioni tecnologiche e garantire la neutralità tecnologica nella ricezione.
La necessità di soddisfare la prima esigenza è stata fatta propria dalla stessa AGCom.
Nella segnalazione del 19 maggio 2025 resa al Governo ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 1 della l. 31 luglio 1997, n. 249, l'Autorità ha infatti rappresentato l'esigenza di superare la "lacuna nella normativa vigente in materia di interoperabilità dei ricevitori autoradio, di cui all'articolo 98-vicies sexies e all'Allegato 11 del Codice delle comunicazioni elettroniche, ove è previsto l'obbligo che i ricevitori autoradio di consumo messi a disposizione del mercato singolarmente o integrati in un veicolo nuovo della categoria M ed N messo a disposizione sul mercato in vendita o in locazione, comprendano un ricevitore in grado di ricevere e riprodurre almeno i servizi radio forniti attraverso radiodiffusione digitale terrestre". In particolare, l'AGCom ha rappresentato "l'esigenza di una revisione della predetta normativa con l'obiettivo di dotare di autoradio, in grado di ricevere le trasmissioni sonore in tutte le tecnologie analogiche e digitali AM, FM e DAB+, anche le moderne autovetture che presentano sistemi integrati di infotainment connessi tramite banda larga, al fine di garantire un accesso diffuso e continuo ai servizi di radiodiffusione sonora su tutto il territorio nazionale".
In questo contesto, il superamento della lacuna normativa è inteso a evitare un comportamento, da parte dei costruttori di automobili, che è lecito, ma comunque contraddittorio rispetto alla finalità della diffusione dei ricevitori DAB+ nei veicoli in circolazione. Ad avviso dell'AGCom, "la modifica normativa proposta consentirebbe non solo di dotare tutte le autovetture di un tuner per il DAB+, ma, altresì, di imporre che tutte le autovetture siano dotate di autoradio, quale

dispositivo in grado di ricevere le trasmissioni sonore in tutte le tecnologie analogiche e digitali AM, FM e DAB+ e di garantire un accesso diffuso e continuo ai servizi di radiodiffusione sonora su tutto il territorio nazionale. L'autoradio, infatti, è un dispositivo idoneo ad assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi di informazione, anche sotto il profilo della sicurezza stradale e della gestione delle emergenze, garantendo accesso alle frequenze a cui gli utenti sono abituati, con riflessi rilevanti sul buon funzionamento del mercato interno".
L'effetto di tale intervento normativo – conclude la segnalazione – è quello di: "i) di eliminare un possibile ostacolo allo sviluppo del mercato dei servizi digitali DAB+ e di escludere il rischio di rendere meno efficaci le iniziative regolamentari intraprese per favorire lo sviluppo di tale mercato e lo sfruttamento ottimale di un'importante risorsa scarsa quale le frequenze destinate alla radiofonia digitale; ii) di garantire che su tutte le autovetture siano veicolate tutte le frequenze radio".
Anche organi di stampa specializzata hanno fatto propria la necessità di introdurre un vincolo normativo che estenda l'obbligo di ricezione in tecnologia DAB+ anche a qualsiasi dispositivo di ricezione di contenuti audio installato sugli autoveicoli.
Nell'articolo "Autoradio, davvero dovremo dirle addio? Ecco cosa sta succedendo" (Wired, 2025), si legge che "Sono già diversi i produttori di veicoli che non prevedono la possibilità di installare l'autoradio Fm/Dab+sui nuovi veicoli" e che "tra i modelli in cui non è contemplata l'autoradio ci sono anche le minicar di categoria AM riservate ai minorenni". Per tale ragione, l'articolo osserva che, "Nonostante gli sforzi fatti nel corso degli anni per spingere lo standard Dab+ si rischia dunque l'impasse, a danno dei consumatori ma anche delle aziende del settore e dunque sarebbero a rischio migliaia di posti di lavoro". Aggiunge ancora una riflessione significativa: "Ma come si è arrivati a questo punto? Tutto ruota attorno a un vulnus normativo su cui l'Autorità chiede di intervenire con una revisione che consenta di correre ai ripari prima che sia troppo tardi".
Del resto, è noto, come rammenta un articolo di Fleet Magazine ("Gli schermi dello smartphone, al contrario, rappresentano una delle maggiori e più pericolose fonti di distrazione"), che l'impiego di dispositivi smartphone (anche attaccati al media player del veicolo) costituisce un elemento di criticità per la sicurezza stradale, che può essere superato dall'installazione dell'autoradio FM/DAB+.
Anche in Europa le esigenze rappresentate nella segnalazione dell'AGCom sono ampiamente avvertite. Nell'articolo "WorldDAB Automotive 2025: broadcaster uniti a Madrid per affermare la centralità della radio nel cruscotto delle automobili connesse", pubblicato su Newsline.it, si dà conto dell'evento internazionale "WorldDAB Automotive 2025", che ha avuto luogo a Madrid in data 19 giugno 2025, dedicato alla radio in auto, che ha riunito circa 200 rappresentanti dell'industria radiotelevisiva ed automobilistica. Durante l'evento è stata ribadita la necessità di garantire la centralità della radio broadcast, in particolare quella digitale DAB+, nei cruscotti dei veicoli connessi. Alla conferenza hanno partecipato numerosi relatori, i quali hanno ribadito il valore della radio come mezzo d'intrattenimento e di informazione affidabile per gli automobilisti; è stata anche enfatizzata la necessità per la radio di un approccio ibrido, che sappia integrare efficacemente, attraverso un corretto uso dei metadati, DAB+, FM e IP, così da garantire un'esperienza d'ascolto semplice e accessibile. In altri termini, con l'approccio ibrido il servizio radiofonico è in grado di essere veicolato dai vari canali di trasmissione delle informazioni in maniera automatica, senza che al fruitore sia imposto uno "switch" in caso di indisponibilità di segnale o limitata copertura.

2.4.3. Segue: la proporzionalità della misura proposta dalle autorità italiane e l'obiettivo perseguito. Come riconosciuto dal parere della Commissione, il progetto di modifica e, in particolare, la misura proposta dalle autorità italiane si inserisce in un ambito estraneo all'armonizzazione europea e, dunque, lasciato alla discrezionalità regolatoria degli Stati membri. Non è quindi in discussione il potere degli Stati membri di intervenire, ma piuttosto la proporzionalità dell'intervento che, tuttavia, non sembra dubitabile.
Occorre premettere che secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia UE, "una misura ad effetto equivalente a restrizioni quantitative può essere giustificata da uno dei motivi di interesse generale elencati all'art. 36 TFUE o da ragioni imperative". In entrambi i casi, la disposizione nazionale deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e "non deve andare oltre a quanto necessario per il suo raggiungimento" (ECJ, 6 settembre 2012, C-150/11, Commissione c. Belgio). Essa deve perciò essere proporzionata. La dimostrazione della soddisfazione di tali requisiti deve essere data "in concreto alla luce del caso di specie" (ibidem).
In base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, "una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico" (ECJ, 7 settembre 2023, C-226-22, Nexive e a., § 47, 31 maggio 2018, C-259/16 e C-260/16, Confetra e a., § 50 e giurisprudenza

ivi citata) e si applica uniformemente a tutti gli operatori di sorta (sent. Nexive, § 49; ECJ, 8 maggio 2003, C-14/02, ATRAL). In ogni caso "incombe alle autorità nazionali l'onere di dimostrare che detta normativa è conforme al principio di proporzionalità, ossia è necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, e che quest'ultimo non potrebbe essere raggiunto attraverso divieti o limitazioni di minore portata o che colpiscano in minor misura il commercio nell'ambito dell'Unione" (ECJ, 23 dicembre 2015, C-333/14, The Scotch Whisky Association e a., §54). La stessa Corte di giustizia ha però precisato che "tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che le autorità nazionali competenti […] dimostrino, in positivo, che nessun altro possibile provvedimento permette la realizzazione dello stesso legittimo obiettivo alle stesse condizioni" (ivi §55, nello stesso senso, ECJ, sentenza 10 febbraio 2009, Commissione c. Italia, C-110/05, § 66).

***

3. Le condizioni poste dalla Corte di Giustizia sono soddisfatte nell'ipotesi qui discussa.

Le circostanze del caso di specie dimostrano che: 1) vi sono esigenze imperative di interesse generale; 2) la misura raggiunge il suo scopo in modo coerente e sistematico; 3) la misura non va oltre quanto strettamente necessario per la sua realizzazione.

In particolare:

a) La misura rafforza il percorso di avvio dei mercati radiofonici, esigenza di interesse generale di cui alla delibera AGCom n. 664/09/Cons (Regolamento DAB). Tale disciplina definisce la fase di avvio dei mercati come: "il periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore del presente regolamento e: 1) il raggiungimento della copertura di cui all'art. 13, comma 5, lettere c) e d); 2) la diffusione commerciale dei ricevitori per la ricezione dei programmi radiofonici numerici mediante ricevitori domestici non inferiore al 50 % della popolazione e al 70 % degli autoveicoli di nuova immatricolazione dotati di autoradio". Circa la prima condizione, va detto che gli operatori di rete radiofonica privati nazionali e, ormai, anche quelli locali, grazie a ingenti investimenti, hanno raggiunto una copertura della popolazione superiore al 90%, ossia la copertura massima possibile, come richiesto dal Regolamento. La seconda condizione, relativa alla diffusione degli apparati di ricezione, risulta invece ancora insoddisfatta, come argomenta la già citata indagine conoscitiva promossa dall'AGCom (Del. n. 44/25/CONS). In un simile contesto, la misura in oggetto ha una sua intrinseca coerenza e una portata sistematica, perché completa il percorso inaugurato dalla l. n. 205 del 2017 e poi andato avanti con il d.l. n. 32 del 2019, il quale ha imposto il sistema DAB+ nei veicoli di categoria "M" e "N" dotati di impianto radio. La necessità di completare questo percorso, inserendo l'idoneità alla ricezione della radiodiffusione sonora in tecnica analogica FM e digitale DAB+ degli "apparati abilitati alla connessione internet e/o dotati di dispositivi hardware atti alla riproduzione di contenuti sonori installati a bordo di veicoli nuovi della categoria M ed N" si deve perciò a tale lacuna normativa, che consente, in ipotesi, di mettere in commercio auto prive di impianti radio (e, quindi, di sistema DAB+). Simile intervento si deve – lo si ribadisce – alla condizione del mercato dei servizi radiofonici, i cui utenti sono in larghissima parte persone che si muovono in veicoli su gomma.

b) Considerata la connotazione dell'utenza, il meccanismo proposto rappresenta l'unico idoneo a conseguire l'obiettivo dell'accesso universale al servizio radiofonico e ai SIG così veicolati. In effetti, la misura non mira solo a garantire l'avvio e lo sviluppo del mercato radiofonico, ma anche a tutelare l'accesso dell'utente a tutti i servizi radiofonici, indipendentemente dalla natura giuridica della proprietà (pubblica o privata). La misura, infatti, aumenta – non limita – le fonti informative, in coerenza con la necessaria interoperabilità dei mezzi di comunicazione elettronica ed è intesa a salvaguardare il pluralismo dei mezzi di informazione (cd. pluralismo esterno), la libertà di scelte dell'utente e a evitare fallimenti di mercato pericolosi per il funzionamento del sistema democratico europeo. La misura proposta dallo Stato italiano deve essere letta in questo quadro più ampio, pure delineato dall'Unione europea, volto a favorire la diversità tecnologica dei mezzi di diffusione delle informazioni. Essa evita altresì un fallimento di mercato, dovuto all'inevitabile scomparsa del servizio radio, qualora questo non fosse più disponibile nelle autovetture. In questa prospettiva, la misura proposta dalle autorità italiane è coerente con i princìpi sottesi all'art. 3 del Regolamento europeo sulla libertà dei media (Reg. [UE] 2024/1083), ove si sancisce il "diritto dei destinatari dei servizi di media di avere accesso a una pluralità di contenuti mediatici editorialmente indipendenti e garantiscono l'esistenza di condizioni quadro conformi al presente regolamento per salvaguardare tale diritto, a beneficio di un dibattito libero e democratico".

c) L'intervento prospettato è l'unico che consente di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi di informazione, necessari anche per il profilo della sicurezza stradale e per la gestione delle emergenze, garantendo l'accesso universale ai SIG senza comportare i rischi legati all'uso degli smartphone alla guida o, soprattutto, ad eventuali problemi di ricezione legati al funzionamento della rete mobile. Come noto, l'art. 110 della già citata Dir. (UE) 2018/1972 impone agli Stati Membri di sviluppare un sistema di allarme pubblico "in caso di gravi emergenze e catastrofi imminenti o in corso",

attraverso “servizi mobili di comunicazione interpersonale basati sul numero” (§1). Il §2 consente di trasmettere l’allarme anche tramite “servizi di diffusione radiotelevisiva”, “a condizione che l’efficacia del sistema di allarme pubblico sia equivalente in termini di copertura e capacità di raggiungere gli utenti finali, compresi quelli presenti solo temporaneamente nella zona interessata”. Sulla base dell’art. 98-vicies-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche, i messaggi di allerta (cd. Messaggi IT-Alert) sono trasmessi tramite il servizio di rete Cell Broadcast Service, e cioè tramite “comunicazione unidirezionale di brevi messaggi di testo ai dispositivi mobili presenti in una determinata area geografica coperta da una o più celle delle reti mobili pubbliche” (art. 2, comma 1, lett. bbb, Codice delle comunicazioni elettroniche). Attraverso l’obbligo di dotazione per tutte le vetture delle categorie “M” e “N” di dispositivi idonei alla ricezione della radiodiffusione digitale DAB+, è possibile rendere ancora più efficace il sistema di allarme. Questo si gioverebbe, infatti, di una tecnologia ulteriore e complementare a quella della rete Cell Broadcast Service, in modo da garantire la diffusione più celere, precisa ed efficace possibile degli allarmi relativi a eventi calamitosi, superando eventuali problemi di trasmissione sulla rete mobile. In particolare, tramite il DAB+ potrebbe essere installato il sistema ASA (Automatic Safety Alert), un sistema di allerta per situazioni di emergenza (specifico ETSI TS 104 089) realizzato esclusivamente per il DAB+. Esso funziona automaticamente e in modalità continua, ed è in grado di attivarsi anche quando il ricevitore è in standby e a prescindere dalla modalità di sintonizzazione attiva (anche FM). Sfruttando l’affidabilità e la capillarità del sistema di trasmissione broadcast digitale DAB+ e la geolocalizzazione, tale standard riesce a regionalizzare l’allarme senza diffonderlo su tutta la rete, così da trattare solo l’area in cui si verifica l’emergenza. Gli interventi (emissione di avvisi) vengono gestiti direttamente dalle Autorità competenti (es. Protezione Civile, Forze di polizia, ecc.) così da fornire tempestivamente supporto e informazioni alla popolazione.
La complementarità e la capacità del sistema ASA di offrire un sistema di allarme integrato si rivelano in tutta la loro idoneità quando eventi catastrofici incidono sulle reti mobili (4G/5G), rendendo impossibile o estremamente difficoltosa la fornitura di tali servizi tramite il messaggio IT-Alert.
d) Altre misure sarebbero inidonee a raggiungere un analogo risultato. Ad esempio, assolutamente inidonea sarebbe la trasformazione delle radio in App: non solo per i costi, che comporterebbero la scomparsa di molte radio locali (e forse anche nazionali), ma anche per la difficoltà per gli utenti nell’accesso e per le differenze strutturali che caratterizzano il servizio di broadcast rispetto agli altri fornitori di contenuti digitali. La progressiva scomparsa di punti di diffusione broadcast, come avverrebbe nel caso di autovetture messe in commercio prive di apparecchi radio DAB+, porterebbe i fornitori generalisti di servizio radio a essere definitivamente soppiantati da distributori di contenuti on demand.
e) Deve essere aggiunto che la misura in oggetto non può essere qualificata come discriminatoria sulla base della nazionalità o della residenza dei soggetti economici, in quanto non è intesa ad avvantaggiare uno specifico operatore nazionale e si applica indistintamente a tutti gli operatori nel mercato. Tale circostanza è rilevante ai sensi dei princìpi generali dei Trattati (cfr. art. 18 e art. 36, par. 2, TFUE) e della giurisprudenza della Corte di giustizia UE (sent. 24 marzo 1994, C-275/92, Schindler § 61; sent. 26 giugno 1997, C-368/95, Familiapress, § 20).
f) Va infine osservato che una gran parte delle linee di produzione dei veicoli ai quali si applicherebbe la misura sono già dotati di ricevitore radio e, di conseguenza, di ricevitore digitale DAB+. Non a caso, a quanto consta, anche i veicoli che non hanno tale ricevitore possono già essere ordinati con allestimenti che prevedono il ricevitore radio e digitale DAB+. Questa circostanza dimostra che l’onere imposto ai produttori è in moltissimi casi sostanzialmente assente e in un limitato ventaglio di casi è estremamente ridotto.

4. In ultimo è da considerare che la finalità perseguita con la proposta normativa di modifica che si vuole introdurre nel codice delle comunicazioni è quella di tutelare gli utenti finali nella propria identità e nei propri dati personali.
Infatti, nella previsione normativa vigente, la riproduzione dei contenuti sonori e delle informazioni avviene unicamente tramite apparati abilitati alla connessione internet, ponendo dunque i fruitori del servizio in una situazione di massima esposizione dei propri dati personali attraverso il tracciamento e la profilazione.
Consentire l’informazione solo tramite connessione ad internet preclude, inevitabilmente, agli utenti la facoltà di scegliere la tipologia di accesso al servizio di comunicazione e dunque essere sottoposti a processi di profilazione.
La profilazione dei dati, infatti, questi ultimi intesi anche come informazioni personali per prevedere comportamenti, abitudini o preferenze, può determinare rischi per la libertà e la dignità delle singole persone.
Tali considerazioni, pertanto, oltre a determinare una diffusione dei dati personali indiscriminata, viola, allo stesso modo, il principio di neutralità tecnologica che prevede la libertà per gli individui e le organizzazioni di scegliere la tecnologia più appropriata ed adeguata alle proprie esigenze e necessità; pertanto, i quadri normativi che tengono conto di tale principio non possono imporre, né introdurre, discriminazioni a favore dell’impiego di un tipo particolare di tecnologia.

Premesso quanto sopra, resta, ad ogni modo, impregiudicata la disponibilità dell'Amministrazione, in esito alle ulteriori interlocuzioni in corso con gli Uffici della Commissione, a conformarsi alle indicazioni atte a meglio ricondurre la predetta normativa nell'ambito delle prescrizioni del diritto europeo.

****

Commissione europea
Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu