



## Diritto Amministrativo

### Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo (CEDA)

Piano voucher del Governo, l'accesso a internet e la tutela dei diritti costituzionali (nota a T.a.r. Lazio, sez. III ter, 14 gennaio 2022, n. 391)



## **Piano voucher del Governo, l'accesso a internet e la tutela dei diritti costituzionali (nota a T.a.r. Lazio, sez. III ter, 14 gennaio 2022, n. 391)**

Sebastiano Santarelli – Avvocato Deloitte Legal

Sommario: 1. Introduzione. 2. La decisione del T.a.r. Lazio, sez. III, ter, 14 gennaio 2022. 2.1. La compatibilità della misura del Mise con i principi euro-unitari di libertà di scelta e neutralità tecnologica. 2.2. La compatibilità della misura del Mise con l'interesse pubblico. 3. I precedenti interventi dell'AGCM e della Commissione europea in materia. 4. Considerazioni conclusive.

### **1. Introduzione**

Con decreto ministeriale del 7 agosto 2020, il Ministero dello sviluppo economico (Mise) ha adottato il «Piano voucher sulle famiglie a basso reddito» che disciplina un intervento di sostegno a favore delle famiglie con ISEE<sup>1</sup> inferiore ad euro 20.000 per l'acquisto di servizi di connessione ad internet in banda ultralarga (art. 1, comma 2, del suddetto decreto).

Le misure disposte dal Mise consistono, più precisamente, nell'erogazione di un contributo massimo di 500 euro, sotto forma di sconto, sul prezzo di vendita dei canoni di connessione ad internet in banda ultralarga (per un periodo di almeno dodici mesi) nonché sulla fornitura dei relativi dispositivi elettronici e di un tablet o un personal computer.

L'attuazione della misura è affidata ad Infratel Italia s.p.a. (art. 1), società *in house* del Mise, già impegnata nell'attuazione dell'ambizioso piano per la infrastrutturazione del Paese con la banda ultralarga.

La peculiarità dell'intervento consiste nell'obbligo di fornitura integrata del servizio di connettività in uno con un dispositivo elettronico (c.d. *"bundle"*).

Proprio in ragione del necessario abbinamento tra connessione e fornitura del dispositivo (art. 3, comma 6), si prevede che siano gli operatori di servizi di connettività a fornire al consumatore il voucher mediante uno sconto in fattura.

Il Mise ha quindi strutturato la misura prevedendo un rapporto trilaterale tra Infratel Italia s.p.a. (soggetto attuatore), gli operatori di telecomunicazione e i consumatori: gli operatori accreditati stipulano il

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 5 dicembre 2013, n. 159, recante il «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente», «L'ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate».

contratto con il consumatore e ne comunicano gli estremi ad Infratel; questa eroga l'importo del relativo voucher agli operatori che lo "trasferiscono", infine, ai consumatori sotto forma di sconto in fattura.

Al riguardo il decreto ministeriale prevede che, una volta decorso il periodo di durata del contributo, il contratto stipulato avvalendosi del contributo si intende risolto allo scadere del periodo di durata dell'offerta, senza pertanto alcun obbligo di rinnovo (art. 6, comma 2, del decreto ministeriale). Detta disposizione esclude ogni obbligo, da parte del beneficiario, di rimanere vincolato al contratto di connessione e fornitura del dispositivo stipulato in occasione della sovvenzione pubblica.

Gli operatori di telecomunicazione sono, quindi, "intermediari necessari" per l'erogazione del contributo. Ebbene, proprio in ragione della strutturazione della misura di sostegno, una società titolare di una nota catena di punti vendita di prodotti di elettronica di consumo, nonché alcune associazioni rappresentative degli interessi di imprese attive nel commercio al dettaglio, all'ingrosso e nel noleggio dei dispositivi informatici necessari per l'accesso a internet hanno impugnato, con istanza cautelare, il decreto ministeriale di che trattasi innanzi al T.a.r. Lazio (sezione III).

Le ricorrenti hanno, in particolare, lamentato l'illegittimità del decreto ministeriale nella parte in cui stabilisce che il contributo economico per l'accesso ad internet delle famiglie meno abbienti non può essere concesso per l'attribuzione del solo tablet o personal computer, in assenza della sottoscrizione dei contratti con i fornitori autorizzati per la connessione ad internet. Infatti, secondo le censure mosse avverso tale decreto:

- il provvedimento in esame sarebbe discriminatorio e lesivo di una ordinata concorrenza perché assegna agli operatori di comunicazioni prerogative nella scelta delle apparecchiature terminali da "abbinare" ai contratti di fornitura dei servizi di connettività e sarebbe altresì in contrasto con il principio secondo cui gli utenti finali hanno diritto ad utilizzare apparecchiature terminali di accesso ad Internet di loro scelta;
- la previsione dell'obbligo della fornitura integrata o abbinata (c.d. "bundle") sarebbe illogica, viziata da sviamento di potere e sproporzionata, non perseguendo alcun interesse pubblico;
- se la finalità del contributo è quella di garantire, in favore delle famiglie meno abbienti, la fruizione dei servizi di connessione ad internet in banda ultralarga, non vi sarebbe una ragione logica per vincolare l'utente, ai fini della fruizione del contributo, ad acquistare i dispositivi terminali dal soggetto fornitore dei servizi di connessione;
- né infine il contesto emergenziale potrebbe giustificare l'opzione prescelta, tenuto conto che le risorse finanziarie sono state stanziare nell'anno 2015 sulla base di presupposti diversi dalla pandemia;

- la misura impugnata comporta infatti che sarà l'operatore di comunicazioni ad influire sulla possibilità di scelta del consumatore che si troverebbe a dover scegliere, nella migliore delle ipotesi, tra un ristrettissimo numero di dispositivi tutti provenienti da un unico fornitore, con la conseguenza di mettere fuori gioco i rivenditori specializzati di prodotti elettronici;
- in via subordinata, le ricorrenti hanno richiesto altresì la sospensione del giudizio e la rimessione della questione alla Corte di Giustizia in merito al contrasto della misura con il principio di libertà del consumatore nella scelta del dispositivo tecnologico.

In sede cautelare con ordinanza n. 7239 del 23 novembre 2020 il T.a.r. Lazio, disattendendo le doglianze esposte nel ricorso predetto, non ha concesso il provvedimento di sospensione invocato, ritenendo non sussistenti né il *fumus*, né il *periculum* sulla base delle seguenti considerazioni:

- la finalità del contributo non è tanto quella di acquistare i dispositivi, ma quella di sostenere la domanda di connessione ad internet per le famiglie meno abbienti e nel momento di emergenza sanitaria per l'accesso ai servizi educativi e al lavoro (cfr. art. 1 del decreto impugnato);
- la fornitura del solo terminale non realizza l'interesse pubblico perseguito ed è per questo che è stata imposta l'erogazione del contributo tramite l'operatore di rete, con la necessaria sottoscrizione di un contratto di connessione a internet;
- il decreto ministeriale impugnato non impone l'utilizzo di un particolare dispositivo per la connessione, salvo il rispetto delle caratteristiche minime indicate nel manuale operativo Infratel né affida all'operatore di rete la scelta di un determinato apparato;
- la mancata previsione di due passaggi distinti, uno presso il rivenditore di dispositivi elettronici e l'altro presso l'operatore di rete, appare in linea con la natura emergenziale della misura, finalizzata ad assicurare nella fase emergenziale diritti costituzionalmente garantiti (allo studio e al lavoro), in modo celere e attraverso una procedura semplificata;
- quanto alla questione di compatibilità della misura con il diritto euro-unitario, va anzitutto precisato che, ai fini della fruizione del contributo, l'art. 7 del decreto ministeriale impugnato prevede che il beneficiario possa presentare la propria richiesta presso un "qualsivoglia canale di vendita reso disponibile dagli operatori registrati nell'elenco di cui all'art. 6". La molteplicità degli operatori di rete (con conseguente variabilità dei dispositivi offerti) e la possibilità per i venditori degli stessi di sottoscrivere accordi commerciali con gli operatori di rete costituiscono circostanze sufficienti ad escludere che possa verificarsi il presupposto della limitazione della libertà del consumatore nella scelta del dispositivo per la fruizione del servizio di accesso ad internet;

- che, quanto al “*periculum*” posto a fondamento della domanda cautelare, nell’attuale fase emergenziale, il pregiudizio economico lamentato per le imprese fornitrici e venditrici di dispositivi appare recessivo a fronte dell’interesse pubblico alla sollecita erogazione del contributo in favore delle fasce economicamente più deboli, in modo da consentire loro l’immediato accesso ai servizi digitali per l’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti.

Avverso la suindicata decisione cautelare le ricorrenti hanno proposto appello innanzi al Consiglio di Stato secondo cui “non affiorano *ictu oculi*, elementi certi e comprovanti il *periculum in mora*” e ha accolto, in sede di appello, la domanda cautelare “ai soli fini della sollecita fissazione dell’udienza di merito in primo grado” (Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2021, n. 446).

## **2. La decisione del T.a.r. Lazio, sez. III ter, 14 gennaio 2022, n. 391**

All’esito della fase di merito del giudizio, con la sentenza in commento il T.a.r. Lazio ha infine respinto il ricorso ritenendo il piano voucher adottato dal Governo compatibile tanto con i principi euro-unitari della libera scelta e di neutralità tecnologica<sup>2</sup>, quanto con l’interesse pubblico a ridurre le situazioni di c.d. *digital divide* e ad assicurare l’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, quali quello allo studio e al lavoro.

### **2.1. La compatibilità della misura del Mise con i principi euro-unitari di libertà di scelta e neutralità tecnologica**

Con la riportata pronuncia il T.a.r. Lazio ha sancito la legittimità dell’intervento di sostegno a favore delle famiglie a basso reddito per l’acquisto di servizi di connessione ad internet in banda ultralarga innanzitutto sotto il profilo della compatibilità dello stesso con i principi, di matrice europea, di libertà di scelta degli utenti finali e di neutralità tecnologica.

A tal proposito il T.a.r. ha richiamato, in via preliminare, le disposizioni del Regolamento UE n. 2015/2120 “che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione”.

---

<sup>2</sup> Nello stesso senso, anche il Codice delle comunicazioni elettroniche, secondo il quale il principio di neutralità tecnologica è “inteso come non discriminazione tra particolari tecnologie, non imposizione dell’uso di una particolare tecnologia rispetto alle altre e possibilità di adottare provvedimenti ragionevoli al fine di promuovere taluni servizi indipendentemente dalla tecnologia utilizzata” [art. 4, comma 3 lett. h), d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259].

Il considerato n. 5 del suddetto Regolamento chiarisce infatti 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”.

L’articolo 3, paragrafo 1, prevede inoltre 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 comma 2 del medesimo articolo stabilisce altresì 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”.

Il T.a.r. ha poi rammentato che, in attuazione del Regolamento UE n. 2015/2120, con delibera 384/18/CONS<sup>3</sup> l’AGCOM ha disciplinato le modalità e le condizioni di fornitura delle apparecchiature terminali per l’accesso ad una rete pubblica di comunicazione elettronica o di accesso ad Internet stabilendo che “al momento della sottoscrizione dell’offerta integrata, l’utente [deve poter] scegliere quale modem/router utilizzare per accedere ad Internet: quello proposto (ma non imposto) dall’operatore oppure un apparato procurato autonomamente sul mercato”.

Secondo la pronuncia in commento, emerge dunque con chiarezza il diritto degli utenti di accedere alla rete per ricevere e diffondere informazioni e contenuti, nonché il diritto di utilizzare applicazioni e servizi mediante terminali di propria scelta, indipendentemente dalla sede dell’utente finale e del fornitore o dalla localizzazione, dall’origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio.

Ebbene, alla luce del quadro normativo e regolamentare sopra richiamato, il T.a.r. ha ritenuto che la pratica dell’offerta del servizio di accesso ad internet in modalità abbinata con l’apparecchiatura terminale (tablet o pc) non sia vietata e che l’operatore non possa imporre ai fini dell’accesso ad internet l’utilizzo di un determinato apparato da utilizzare per la connessione.

---

<sup>3</sup> AGCom, Delibera n. 348/18/CONS del 18 luglio 2018, recante “Misure attuative per la corretta applicazione dell’articolo 3, commi 1, 2, 3, del Regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’internet aperta, con specifico riferimento alla libertà di scelta delle apparecchiature terminali”.

Ciò chiarito in termini generali, il T.a.r. ha poi ritenuto, con riferimento al caso di specie, che la misura di sostegno adottata fosse del tutto compatibile con il principio di libertà di scelta degli utenti finali, in quanto salvaguardato dalla previsione, contenuta nel decreto ministeriale, secondo cui, decorso il periodo di durata del contributo, il contratto stipulato avvalendosi del contributo si intende risolto allo scadere del periodo di durata dell'offerta, senza pertanto alcun obbligo di rinnovo (art. 6, comma 2, del decreto ministeriale). Detta disposizione esclude infatti ogni obbligo, da parte del beneficiario, di rimanere vincolato al contratto di connessione e fornitura del dispositivo tramite voucher.

A ciò si aggiunge l'ulteriore tutela di cui all'art. 7 del decreto ministeriale, il quale prevede che il beneficiario possa presentare la propria richiesta presso un "qualsivoglia canale di vendita reso disponibile dagli operatori registrati nell'elenco di cui all'art. 6...", di modo che la numerosità degli operatori di rete (con conseguente variabilità dei dispositivi offerti) e la possibilità per i venditori degli stessi di sottoscrivere accordi commerciali con gli operatori di rete costituiscono circostanze sufficienti ad escludere che possa verificarsi il presupposto della limitazione della libertà del consumatore nella scelta del dispositivo per la fruizione del servizio di accesso ad internet.

Né risulta infine violato il principio di neutralità tecnologica, così come confermato dalla Commissione europea con la decisione 4 agosto 2020, al par. 24 (*Technology neutrality*), nell'ambito della valutazione di compatibilità del sostegno con la disciplina degli aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE. Difatti l'offerta congiunta dei servizi di connessione con pc o tablet riguarda, per questi ultimi, apparati prodotti da soggetti diversi dai fornitori dei servizi di connessione né risulta imposto, ai fini dell'accesso alla rete, l'utilizzo di una particolare tecnologia né limitato il diritto di accedere e a diffondere contenuti sulla rete o di ivi utilizzare applicazioni e servizi.

## **2.2. La compatibilità della misura del Mise con l'interesse pubblico**

Quanto agli ulteriori profili di censura sollevati con il ricorso suddetto, il Collegio ha poi osservato che la misura di sostegno non realizza finalità diverse da quelle pubbliche.

Al contrario, come chiaramente emerge dalla lettura delle premesse del decreto ministeriale<sup>4</sup>, la finalità del contributo non è tanto quella di acquistare i dispositivi (tablet o pc), ma quella di sostenere la domanda di connessione ad internet per le famiglie meno abbienti (art. 1 del decreto gravato) al fine di dotarle,

---

<sup>4</sup> Nelle premesse del decreto si afferma che "nel contesto dell'emergenza sanitaria determinata da COVID-19, i collegamenti internet a banda ultralarga costituiscono il presupposto per l'esercizio di diritti essenziali, costituzionalmente garantiti, quali il diritto allo studio, al lavoro, nonché di assicurare la stessa sopravvivenza delle imprese".

specie nel momento di emergenza sanitaria<sup>5</sup>, di tutti gli strumenti necessari per l'accesso ai servizi educativi e al lavoro. Tali obiettivi non potrebbero essere realizzati con la fornitura del solo terminale, con la conseguente logicità e proporzionalità della previsione che prevede l'erogazione del contributo, anche per l'acquisto degli apparati, tramite l'operatore di rete attraverso la necessaria sottoscrizione di un contratto di connessione a internet.

Il T.a.r. ha pertanto statuito, confermando quanto già osservato nel giudizio cautelare, che la mancata previsione, auspicata dalle ricorrenti, di due passaggi distinti ai fini della fruizione del contributo (uno presso il rivenditore di dispositivi elettronici e l'altro presso l'operatore di rete) non risulta illogica né sproporzionata, ma anzi risulta coerente con l'interesse pubblico perseguito dalla misura vale a dire la riduzione delle situazioni di c.d. *digital divide* e la necessità di garantire, in modo celere e attraverso una procedura semplificata, l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti (allo studio e al lavoro) che, nel contesto pandemico, sono esercitabili attraverso l'utilizzo di sistemi ed apparati di connessione ad internet.

Il T.a.r. ha altresì osservato che la duplicazione degli adempimenti burocratici, in uno col necessario coordinamento nella stipula dei due contratti, avrebbe certamente determinato una maggiore complessità del procedimento, con un possibile grave pregiudizio per l'immediata attuazione della misura.

Il Collegio ha infine ritenuto che l'obiettivo di un'azione amministrativa effettiva e celere è stato correttamente raggiunto attraverso un peculiare procedimento che – pur se astrattamente idoneo ad incidere sugli interessi delle ricorrenti – pare, secondo criteri di logicità e congruità, adeguato al perseguimento di un interesse generale, pregnante nel periodo di pandemia, posto a fondamento della misura agevolativa.

### **3. I precedenti interventi dell'AGCM e della Commissione europea in materia**

La sentenza del T.a.r. Lazio pare raccordarsi alla posizione assunta in tema da AGCM e dalla Commissione europea che, in precedenza, avevano già espresso il proprio apprezzamento in ordine alla misura in argomento, reputandola idonea a conseguire, specie nel periodo di emergenza sanitaria, l'accesso alla rete quale strumento di inclusione sociale<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> È l'emergenza sanitaria – che ha determinato più ampie esigenze di connettività per le famiglie, ma anche gravi conseguenze economiche, i cui effetti saranno ancor più evidenti nei prossimi mesi – che contribuisce a fondare la legittimità dell'intervento “*immediato*” del Governo.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 21, l. 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha inviato ai presidenti delle Camere, al Governo, all'AGCom ed all'ANCI la segnalazione n. S3904 del 1° luglio 2020 “relativa allo sviluppo delle



La Commissione europea, per altro verso, aveva affermato la compatibilità del piano voucher con la normativa europea sugli aiuti di Stato ponendone in rilievo la rilevanza sociale in quanto indirizzata a famiglie a basso reddito<sup>7</sup>. In particolare, secondo la Commissione, la misura rispondeva perfettamente all'interesse di assicurare che le famiglie con disponibilità economiche limitate abbiano accesso a servizi di connettività a banda ultralarga per continuare ad esercitare, tra gli altri, il diritto all'istruzione, al lavoro, alla propria vita privata in una dimensione di socialità. In assenza dell'intervento pubblico, infatti, i destinatari della sovvenzione – in ragione delle difficoltà economiche aggravate anche dall'emergenza sanitaria in corso – potrebbero decidere di non affrontare i costi per l'acquisto dei beni (dispositivi elettronici) e dei servizi (connessione a banda ultralarga) indispensabili per l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti<sup>8</sup>. Proprio la rilevanza sociale dell'intervento pubblico ha consentito, in definitiva, alla Commissione di affermarne la legittimità alla luce della disciplina in punto di aiuti di Stato<sup>9</sup> e nonostante esso sia ritenuto effettivamente idoneo a favorire gli operatori di telecomunicazione<sup>10</sup>.

---

infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga in un'ottica di promozione degli investimenti e tutela di un necessario gioco concorrenziale". Secondo l'AGCM "gli strumenti di sostegno alla domanda – tramite l'erogazione di voucher e dispositivi elettronici – per le famiglie poco abbienti che si dotano di connettività a banda ultralarga (intervento di coesione o c.d. fase I), sono apprezzabili nella misura in cui permettono una rapida diffusione delle reti di telecomunicazione, promuovendo al contempo l'inclusione sociale ed evitando che, soprattutto nel periodo di emergenza, tali soggetti vengano esclusi dalla vita sociale ed economica, potendo ricorrere all'insegnamento e al lavoro a distanza. Tale strumento fornisce un aiuto concreto e immediato ai soggetti che risultano maggiormente esclusi dalla vita sociale ed economica non potendo accedere ai servizi di connettività a banda ultralarga". Tale segnalazione è richiamata nel preambolo del decreto ministeriale impugnato.

<sup>7</sup> Si tratta della decisione n. C(2020)5269 final, "Broadband vouchers for certain categories of families", del 4 agosto 2020, richiamata nel preambolo del decreto ministeriale impugnato.

<sup>8</sup> C(2020)5269 final, § 49: "The measure has a social character as it is reserved for low-income families whose financial situation justifies the payment of aid for social reasons. The measure responds to a social necessity to ensure that low-income families have access to suitable broadband services to continue learning, socialising, working and purchasing goods and services. Italy has clarified that as an effect of the economic consequences triggered by the COVID-19 outbreak, it is likely that without the measure the eligible families may face difficulties to bear the costs of acquiring the eligible services which consequently may prevent them from continuing to learn, socialise, work and purchase goods and services. To the extent that the scheme aims at ensuring that low-income families can access services which allow them to exercise essential, constitutionally guaranteed rights, such as the possibility of learning and working, it reflects both short-term and long-term social concerns".

<sup>9</sup> Come è noto, ai sensi dell'art. 107 § 2, lett. a) del TFUE "sono compatibili con il mercato interno: gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti". La Commissione, nel caso di specie, ha osservato che: "the aid to the participating eligible telecommunications providers can be deemed compatible with the internal market pursuant to Article 107(2)(a) TFEU" (C(2020)5269 final, § 52).

<sup>10</sup> C(2020)5269 final, § 45: "Commission considers that as the measure is imputable to the State, involves State resources, provides a selective advantage to certain beneficiaries engaged in an economic activity, distorts or threatens to distort competition in the internal market and affects trade between Member States, the notified measure constitutes State aid within the meaning of Article 107(1) of the TFEU".

#### 4. Considerazioni conclusive.

Fermo quanto sopra, ad avviso di chi scrive, benché da un lato la sentenza in commento abbia riconosciuto la centrale importanza<sup>11</sup> dell'utilizzo dei sistemi e degli apparati di connessione ad internet, non può sottrarsi che la medesima pronuncia abbia ommesso di indagare il possibile fondamento costituzionale<sup>12</sup> del diritto di accesso a internet<sup>13</sup>.

Segnatamente, ciò che il T.a.r. ha affermato con chiarezza è che l'esercizio di alcuni diritti costituzionalmente garantiti, quali quelli allo studio e al lavoro, è esercitabile solo "attraverso l'utilizzo di sistemi ed apparati di connessione ad internet" connettendo tale affermazione al peculiare scenario dell'emergenza epidemiologica ancora in atto.

Il Collegio ha, in altre parole, indirettamente ritenuto che non esiste un vero e proprio diritto a internet<sup>14</sup> quanto piuttosto un diritto a esercitare le libertà costituzionalmente tutelate anche attraverso internet<sup>15</sup>.

Il riconoscimento di tale diritto, per quanto paia embrionale in ragione dei motivi in appresso chiariti, assume un indubbio rilievo alla luce dell'esperienza vissuta quotidianamente durante l'emergenza sanitaria, che ha mostrato come possano – o talvolta, necessariamente, "debbono" – essere esercitati *on line* non solo la libertà d'informazione, la libertà di corrispondenza, la libertà d'iniziativa economica, la libertà d'associazione, ma anche il diritto alla tutela giurisdizionale, il diritto al lavoro, il diritto all'istruzione.

---

<sup>11</sup> Sul punto basti considerare che il Capo dello Stato, nell'intervento del 14 settembre 2020 all'inaugurazione dell'anno scolastico 2020/2021, seppur evitando ogni riferimento al fondamento costituzionale del relativo diritto, ha sottolineato "l'urgenza e la necessità assoluta di disporre della banda larga ovunque nel nostro Paese" e che, da ultimo, nel discorso di insediamento del 3 febbraio 2022, il Presidente della Repubblica ha ribadito il messaggio osservando che "Dignità è diritto allo studio, lotta all'abbandono scolastico, annullamento del divario tecnologico e digitale".

<sup>12</sup> Il tema del diritto di accesso alla rete e della sua eventuale rilevanza costituzionale è stato oggetto anche di vicende giurisdizionali che tuttavia hanno, in definitiva, sempre evitato di pronunciarsi anche sulla natura giuridica del diritto all'accesso alla rete.

<sup>13</sup> Per una recente e accurata ricostruzione del dibattito dottrinale, cfr. P. OTRANTO, *La garanzia di accesso alla rete e la "Città connessa"* in *Riv. giur. ed.*, 2021, 77-79.

<sup>14</sup> M. AINIS, *Il diritto a Internet che c'è già*, sul quotidiano *La Repubblica*, del 27 novembre 2020, in ordine al rinnovato dibattito sulla necessità di una disposizione della Carta fondamentale che espressamente preveda la tutela dell'accesso a internet, richiama l'art. 21 Cost. come fondamento costituzionale adeguato e soggiunge, efficacemente, "nel blocco di marmo c'è già, in nuce, la figura che verrà scolpita. C'è anche in un angolo della Costituzione, com'è il caso del diritto a internet. Ma in generale, per vedere l'essenziale occorre distogliere lo sguardo dal superfluo".

<sup>15</sup> Così M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019, 92, il quale soggiunge: "Non, dunque, la tutela del mezzo in sé ma la tutela della libertà di ricorrere al mezzo per l'esercizio di diritti sembra la prospettiva più corretta per reagire alla diffusione delle nuove tecnologie e al loro impatto sui diritti fondamentali. Questa osservazione può guadagnare in chiarezza guardando alla molteplicità di campi nei quali Internet può avere impiego: non solo per l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, ma anche per godere della libertà di comunicazione; per il diritto alla ricerca e all'istruzione, così come anche per esercitare la libertà di associazione".

In tal senso, per quanto, la sentenza in esame rappresenti un sicuro avanzamento della giurisprudenza nell'obiettivo riconoscimento della crescente influenza e incidenza della rete sull'assetto dei diritti, rapporti e interessi nel nostro ordinamento, al contempo, la stessa sembra mancare di incisività nel momento in cui approda al riconoscimento dell'importanza di utilizzare i "sistemi ed apparati di connessione ad internet" soltanto:

- in via strumentale, ai fini del soddisfacimento di diritti di rilevanza costituzionale quali quello allo studio e al lavoro;
- in considerazione della gravità e straordinarietà della emergenza sanitaria da Covid-19 tuttora in corso.

Proprio quest'ultima circostanza, nella fattispecie, sembra infatti quasi costituire (invero anche nel decreto impugnato<sup>16</sup> e nell'ordinanza cautelare) un elemento fondamentale della motivazione posta alla base del riconoscimento – come detto, in ogni caso, strumentale – della sussistenza di un vero e proprio diritto alla rete.

Alla luce di quanto esposto, è dunque evidente che, allo stato, dalla sentenza in commento non possa evincersi il riconoscimento, in via assoluta – e a prescindere dall'eccezionale contesto della crisi pandemica – di un diritto vero e proprio all'accesso alla rete.

Tuttavia, tale riconoscimento, anche in ragione della crescente rilevanza che il tema ha assunto nei termini dinanzi illustrati, pare solamente rinviato nel tempo e le decisioni giurisprudenziali, quali quella in esame, rivestano in ogni caso un'importanza fondamentale nella prospettiva di un'affermazione del diritto in oggetto maggiormente chiara, incisiva e di portata generale.

D'altra parte la transizione verso il mondo digitale è un portato della storia che, ovviamente, finisce per prescindere dalla stessa volontà del legislatore, dell'Amministrazione<sup>17</sup>, della giurisprudenza, chiamati – con tempistiche più o meno rapide – a prenderne atto ed a delineare regole idonee a governare il cambiamento nella cornice di riferimenti costituzionali che paiono già adeguati a garantire diritti e libertà ineludibili.

---

<sup>16</sup> Nel preambolo del decreto si afferma che "nel contesto dell'emergenza sanitaria determinata da COVID-19, i collegamenti internet a banda ultra larga costituiscono il presupposto per l'esercizio di diritti essenziali, costituzionalmente garantiti, quali il diritto allo studio, al lavoro, nonché di assicurare la stessa sopravvivenza delle imprese".

<sup>17</sup> Cfr. M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione amministrativa neutrale*, Bari, 2017, 314, la quale osserva: "come una corretta regolazione del principio della neutralità tecnologica nel nostro ordinamento giuridico imponga che la norma di legge non possa 'restare indietro' rispetto all'evoluzione in continuo divenire del web, sicché alla legge è affidata la funzione di enucleare ed esporre i principi che regolano il settore e non anche quella di intervenire con norme tecniche o disposizioni ad oggetto tecnologico; è alla regolazione (anche espressa in decreti ministeriali o presidenziali non aventi contenuto di regolamento governativo) (...) che viene affidata l'acquisizione di *nova* tecnologici".

A testimonianza di quanto appena esposto è sufficiente considerare che, sia in ambito nazionale che europeo, si assiste sempre più all'adozione di atti normativi<sup>18</sup> e regolamentari finalizzati allo sviluppo e all'implementazione di misure e strumenti che agevolino l'accesso ad internet dei cittadini.

A titolo esemplificativo vale richiamare il recente intervento del Governo sostanziatosi nell'adozione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207 con cui è stata data attuazione alla direttiva 2018/1972/UE<sup>19</sup> che prevedeva espressamente l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure adeguate "affinché tutti i consumatori nei loro territori abbiano accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, a un adeguato servizio di accesso a internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale" (art. 84, comma 1).

L'Italia era infatti chiamata ad adottare misure volte a garantire ai consumatori con redditi modesti o con particolari esigenze sociali, l'accesso ad internet a banda larga "a prezzi abbordabili" (art. 85), prevenendo l'applicazione di misure di finanziamento a beneficio<sup>20</sup> degli operatori designati sui quali ricada "un onere eccessivo" per la prestazione del servizio (art. 90).

L'art. 4 del citato decreto legislativo, recante "Obiettivi generali della disciplina di reti e servizi di comunicazione elettronica", prevede che l'AGcom e il MISE devono, in particolare, "promuovere gli interessi dei cittadini, garantendo la connettività e l'ampia disponibilità e utilizzo delle reti ad altissima

---

<sup>18</sup> In proposito, il nuovo articolo 94 del d.lgs. n. 259/2003 (novellato dal d.lgs. n. 207/2021 di recepimento della direttiva Ue 2018/1972), individua la nozione di servizio universale, includendovi il diritto dei consumatori di fruire, "a un prezzo accessibile", di un adeguato servizio di accesso a internet in postazione fissa, sebbene si faccia riferimento ad un'ampiezza di banda ("banda larga") inferiore a quella garantita dalla "banda ultralarga".

Per agevolare la realizzazione di tali interventi infrastrutturali il legislatore già da tempo ha introdotto istituti di semplificazione procedimentale. L'art. 8 *bis* del d.l. n. 135/2018, ad esempio, prevede la semplificazione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione archeologica (*ex art.* 21 del d.lgs. n. 42/2004) nel caso in cui per la realizzazione della rete si utilizzino "infrastrutture fisiche esistenti e tecnologie di scavo a basso impatto ambientale". La disposizione, inoltre, riduce il termine per il rilascio dell'autorizzazione archeologica e di inizio lavori in località sismiche e detta – sul versante dei tributi locali – una disciplina derogatoria e più favorevole per gli operatori che forniscono reti di comunicazioni elettroniche.

Sotto altro profilo, ai sensi del novellato art. 43 del d.lgs. n. 259/2003, le infrastrutture e le opere serventi alla realizzazione di reti pubbliche di comunicazione e a banda ultralarga, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria e ad esse non si applica la disciplina edilizia e urbanistica, mentre resta ferma l'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 42/2004.

Da ultimo si evidenzia che anche il potere dei Sindaci in materia di inquinamento elettromagnetico è stato circoscritto escludendo la possibilità di introdurre limitazioni alla localizzazione di reti di comunicazioni elettroniche e, in ogni caso, "di incidere, anche in via indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettromagnetici" (art. 38, comma 6, d.l. n. 76/2020).

<sup>19</sup> La direttiva istituisce il "Codice europeo delle comunicazioni elettroniche" ed abroga la direttiva 2002/22 e le altre direttive del c.d. "pacchetto telecom" del 2002.

<sup>20</sup> In proposito, il nuovo articolo 94 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 – novellato dal menzionato d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207 – individua la nozione di servizio universale, includendovi il diritto dei consumatori di fruire, "a un prezzo accessibile", di un adeguato servizio di accesso a internet in postazione fissa, sebbene si faccia riferimento ad un'ampiezza di banda ("banda larga") inferiore a quella garantita dalla "banda ultralarga".

capacità, comprese le reti fisse, mobili e senza fili, e dei servizi di comunicazione elettronica, garantendo i massimi vantaggi in termini di scelta, prezzo e qualità sulla base di una concorrenza efficace, preservando la sicurezza delle reti e dei servizi, garantendo un livello di protezione degli utenti finali elevato e uniforme tramite la necessaria normativa settoriale e rispondendo alle esigenze, ad esempio in termini di prezzi accessibili, di gruppi sociali specifici, in particolare utenti finali con disabilità, utenti finali anziani o utenti finali con esigenze sociali particolari, nonché la scelta e l'accesso equivalente degli utenti finali con disabilità”.

A ciò si aggiungano gli interventi per lo sviluppo di infrastrutture per la banda ultralarga – oggetto di cospicui finanziamenti nell’ambito del PNRR – che costituiscono i pilastri della Strategia italiana per la Banda ultralarga (2021), che definisce le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dalla Commissione nel 2016 e nel 2021. Essa si pone in continuità con la “strategia” del 2015, nell’ambito della quale era già stato previsto l’intervento dello Stato per la costruzione, manutenzione e gestione in regime di concessione di una rete pubblica nelle aree “a fallimento di mercato”.

I suddetti interventi sono strumentali alla realizzazione e allo sviluppo del mercato unico digitale nell’ottica di condurre l’Europa verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva secondo le direttrici della promozione di un accesso a internet veloce e superveloce per tutti e il miglioramento di alfabetizzazione, competenze ed inclusione nel mondo digitale.

Anche l’ordinamento amministrativo sembra ormai stabilmente orientato verso un modello organizzativo nel quale l’esercizio di rilevanti funzioni pubbliche e l’erogazione dei servizi di pubblico interesse dipendono – o potrebbero dipendere abitualmente – dall’interazione in rete fra cittadino ed Amministrazione.

Da ultimo si consideri che, nonostante i tentativi di introdurre una norma costituzionale *ad hoc* non sono — almeno sin ora — andati a buon fine<sup>21</sup>, nella legislatura in corso (XVIII) è stato proposto un disegno di

---

<sup>21</sup> La proposta formulata durante la XVI legislatura, atto Senato n. 2485 (sen. Di Giovan Paolo e altri) prevedeva l’introduzione di un articolo 21 *bis* Cost. del seguente tenore: “Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale”. Cfr. anche, nella XVII legislatura, due disegni di legge costituzionale: il primo (atto Senato n. 1317 - Sen. Lucidi e altri) proponeva una modifica dell’art. 21 Cost. aggiungendo, dopo il primo comma, un nuovo secondo comma, così formulato: “Tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica”; il secondo (atto Senato n. 1561 - Sen. Campanella) suggeriva, invece, l’introduzione di un nuovo art. 34 *bis* a mente del quale: “Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in modo neutrale, in condizione

legge costituzionale<sup>22</sup> avente ad oggetto l'“introduzione dell'articolo 34 *bis* della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet” (atto Camera n. 1136 - deputati D'Ippolito e Liuzzi).

Il nuovo articolo 34 *bis* Cost. dovrebbe essere così formulato: “Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo dove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. La limitazione di tale diritto può avvenire, con le garanzie stabilite dalla legge, solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria. È riconosciuta la neutralità della rete internet. La legge determina le condizioni affinché i dati trasmessi e ricevuti mediante la rete internet non subiscano trattamenti differenziati se non per fini di utilità sociale e riconosce la possibilità di utilizzare e di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta”.

Un'ulteriore recentissima proposta, il cui testo non risulta ancora pubblicato, prevede l'introduzione della seguente disposizione all'art. 21 Cost., dopo il comma 6: “Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate tali da favorire la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico e sociale” (XVIII legislatura, atto Camera n. 2769 - deputati Madia e Orlando, “Modifica all'articolo 21 della Costituzione in materia di riconoscimento del diritto d'accesso alla rete internet”).

Quanto esposto dimostra, in maniera evidente, che ci troviamo nel mezzo di una graduale transizione verso uno Stato che ammetterà sempre più e, in alcuni casi, in maniera esclusiva la modalità telematica per l'esercizio di alcuni diritti e l'adempimento di doveri propri del rapporto di cittadinanza<sup>23</sup>.

---

di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo ove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>22</sup> Le proposte di riforma costituzionale sono state recentemente commentate da M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Riv. dir. media*, 2021, 1, 68 ss. L'A., in particolare, propone l'introduzione in Costituzione di un “diritto di accesso al ciber spazio” mediante la modifica degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. (ivi, 78-80). Cfr. anche G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, in *Riv. dir. media*, 2021, 1, 82 ss.

<sup>23</sup> Si pensi al diritto a godere di alcune provvidenze sociali (che possono essere richieste solo *on line*), al diritto di difesa nel processo telematico o, come ci ricorda l'ordinanza in commento, al diritto all'istruzione (con la didattica a distanza) ed al diritto al lavoro (con l'esperienza del c.d. “lavoro agile”).

Non vi è quindi alcun dubbio che la graduale implementazione delle suindicate misure possa<sup>24</sup> aprire la strada al riconoscimento, anche in sede costituzionale<sup>25</sup>, di un vero e proprio diritto di accesso a internet<sup>26</sup> che invece ad oggi gode di tutela solo quale “garanzia di mezzo”<sup>27</sup> per l’esercizio di diritti costituzionali.

Solo in tal modo sarà quindi possibile scongiurare il rischio che vasti settori della popolazione siano ancora costretti ad assistere all’avvento della società dell’informazione passivamente, “al di fuori dei cancelli elettronici” e che “il futuro [recte, il presente] possa essere una terra di meravigliose opportunità solo per l’esigua minoranza dei ricchi, dinamici ed istruiti (...) e nello stesso tempo diventi un oscuro Medioevo digitale per la maggioranza degli uomini: i poveri, i non istruiti, i cosiddetti non necessari”<sup>28</sup>.

È infatti innegabile che la completa realizzazione della persona e la piena partecipazione alla vita sociale, politica, culturale del Paese ormai dipendono anche dalla possibilità di utilizzare la rete internet e le sue molteplici applicazioni.

Nella società interconnessa, infatti, il divario digitale rappresenta oggettivamente un ostacolo di ordine economico e sociale, che, limita “di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini”<sup>29</sup>.

*key words:* piano voucher – accesso a internet – *digital divide* – reti di comunicazioni elettroniche – interesse pubblico

---

<sup>24</sup> Secondo P. TANZARELLA, *L’accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto fondamentale?*, in *Riv. dir. media*, 2021, 1, 55, sarebbe preferibile “considerare l’accesso a internet come un servizio, sicuramente essenziale, e non come un diritto fondamentale”.

<sup>25</sup> In questa prospettiva, si vedano le condivisibili riflessioni di M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione*, cit., 289, secondo il quale il “principio di eguaglianza in senso sostanziale può essere utilizzato efficacemente come strumento che impone ai pubblici poteri l’eliminazione di quelle situazioni di discriminazione dovute a ostacoli di natura economica e sociale. Anzi, proprio la sua neutralità rispetto ai fini rappresenta una caratteristica che lo rende particolarmente adatto a fungere da parametro al quale fare affidamento nell’ottica di una garanzia di Internet che sia funzionale all’esercizio dei diritti di cittadinanza. Internet, dunque, in quanto ‘mezzo’ di libertà (non di una, ma di plurime) è senz’altro l’oggetto di un diritto fondamentale, lo è già allo stato, senza alcun bisogno di una costituzionalizzazione esplicita”.

<sup>26</sup> P. OTRANTO, *Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Bari, 2015, *passim*.

<sup>27</sup> M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione*, cit., 289.

<sup>28</sup> J. RIFKIN, *L’era dell’accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000, 305-306.

<sup>29</sup> Il divario digitale riguarda sia le infrastrutture, sia le competenze necessarie per un uso consapevole della rete. Come emerge dal *Digital Economy and Society Index 2021* – che misura i risultati in ambito digitale conseguiti dagli Stati membri dell’Ue – l’Italia si colloca al ventesimo posto in Europa per le *performance* digitali e ventitreesima su 27 Paesi europei con riferimento alla connettività. Sul punto, cfr. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>. Il superamento del divario digitale, peraltro, costituisce un obiettivo anche alla luce degli obblighi derivanti dall’adesione all’Unione europea, ad esempio individuati dalla comunicazione della Commissione del 14 settembre 2016 sulla “Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea” richiamata nel decreto impugnato.

## **Autore**

### **Sebastiano Santarelli**

Manager | Public and Administrative Law

Email: [sesantarelli@deloitte.it](mailto:sesantarelli@deloitte.it)

## **Comitato Scientifico**

### **Francesco Paolo Bello**

Partner | Head of Public and Administrative Law

Email: [fbello@deloitte.it](mailto:fbello@deloitte.it)

### **Prof. Piergiuseppe Otranto**

Senior Of Counsel | Public and Administrative Law

Email: [potranto@deloitte.it](mailto:potranto@deloitte.it)



# Deloitte. Legal

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Legal means the Legal practice of Deloitte Touche Tohmatsu Limited member firms or their affiliates that provide legal services. For legal and regulatory reasons, not all member firms provide legal services. In Italy the legal practice is named Deloitte Legal – Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.

This document contains general information only, which may not necessarily be comprehensive, true, accurate or up-to-date. The content of this document must not be regarded to as complete and by no means is it aimed at rendering any legal or professional advice or service. In this respect, we invite you to contact us for further enquiries before adopting any decision or action capable of affecting the finances or the business of any entity. Under no circumstance shall Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms or their related entities be held as liable for the damages suffered by third parties due to actions taken or omitted on the basis of this document, or due to inappropriate reliance however placed on it.