Assistenza clienti nelle comunicazioni elettroniche e riserva di umanità

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 24-11-2026

L'AGCOM, nell'esercizio dei poteri di regolazione della qualità dei servizi di comunicazione elettronica, può imporre agli operatori di garantire agli utenti un servizio di assistenza telefonica con operatore umano, raggiungibile direttamente e nel minor tempo possibile. Lo standard regolatorio non impone una specifica struttura organizzativa, ma prescrive un risultato minimo inderogabile: non è quindi sufficiente un sistema che obblighi l'utente a prenotare un ricontatto digitale differito, per esempio al giorno successivo. La misura è legittima se sorretta da adeguata istruttoria e proporzionata alla tutela dell'utenza, comprese le fasce meno digitalizzate. Diversamente, l'art. 64 del Codice del consumo non consente all'Autorità di imporre la gratuità del servizio: la norma riconosce al fornitore di servizi di comunicazione elettronica il diritto di applicare una tariffa, purché non superiore alla tariffa di base. Il giudice amministrativo può inoltre disapplicare il regolamento presupposto non impugnato quando ne accerti il contrasto con una norma legislativa o con il diritto dell'Unione, nei limiti dei vizi di violazione di legge e incompetenza.

Guida alla lettura

a) In fatto

Le due controversie hanno avuto origine dalla **delibera AGCOM n. 255/24/CONS**, recante la **disciplina e gli indicatori di qualità del servizio di assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi**. Nel giudizio definito dalla sentenza n. 7348/2026, TIM aveva contestato l'obbligo di garantire un call center con operatore umano e la gratuità della numerazione; il TAR Lazio aveva annullato soltanto la previsione della gratuità obbligatoria. L'AGCOM ha impugnato tale capo, mentre TIM ha proposto appello incidentale e un autonomo appello contro i capi sfavorevoli. Nel giudizio definito dalla sentenza n. 7354/2026, Fastweb aveva contestato, tra l'altro, l'obbligo di contatto diretto con un addetto, sostenendo che fosse sufficiente un sistema di prenotazione digitale del ricontatto, nonché l'eccessiva ingerenza dell'Autorità nell'organizzazione dell'impresa. Il TAR aveva respinto il ricorso. Il Consiglio di Stato ha riunito i ricorsi proposti contro la sentenza n. 12219/2025 e ha respinto l'appello dell'AGCOM, dichiarando improcedibile l'appello incidentale di TIM, mentre ha respinto l'appello autonomo di TIM; ha inoltre respinto l'appello di Fastweb.

b) In diritto

Il Collegio ha **riconosciuto la base normativa del potere regolatorio dell'AGCOM nelle disposizioni che attribuiscono all'Autorità il compito di definire i livelli generali e specifici di qualità dei servizi e gli standard minimi per i diversi comparti, nonché nei poteri conferiti dal Codice delle comunicazioni elettroniche**. Ha **qualificato la scelta sul call center umano come esercizio di discrezionalità amministrativa**, sindacabile per manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà, travisamento, difetto di istruttoria o motivazione, ma non sostituibile dal giudice con una diversa valutazione di opportunità. Ha ritenuto **proporzionato l'obbligo di contatto diretto**, anche alla luce delle consultazioni pubbliche e dell'analisi di impatto regolamentare. Quanto alla **gratuità**, ha invece **applicato l'art. 64 del Codice del consumo**, ritenendo che la tariffa di base costituisca il limite massimo e che l'Autorità non possa trasformare tale limite in un obbligo generalizzato di gratuità. Nella sentenza n. 7348/2026 il Consiglio di Stato ha altresì affermato il potere di disapplicazione del Piano nazionale di numerazione, quale fonte regolamentare contrastante con la disciplina sovraordinata.

c) Il commento

Le due sentenze gemelle affrontano, con motivazioni in larga parte convergenti, una questione destinata ad assumere **rilievo crescente nella regolazione dei servizi digitali**: **fino a quale punto l'autorità indipendente può imporre agli operatori privati modalità di assistenza che incidono sui processi organizzativi e sui costi dell'impresa, senza trasformare la regolazione della qualità in una sostituzione delle scelte imprenditoriali**.

La risposta del Consiglio di Stato si colloca lungo una **linea di equilibrio**. Da un lato, **l'Autorità può fissare standard minimi effettivi e non meramente programmatici, in modo da garantire che la transizione digitale non espella dal mercato dei servizi una parte dell'utenza meno capace di utilizzare strumenti telematici o comunque bisognosa di un'interlocuzione personale**; dall'altro, essa deve **rispettare i limiti derivanti dalla legge e non può introdurre, in assenza di una specifica base normativa, obblighi patrimoniali ulteriori come la gratuità generalizzata delle chiamate**.

L'impianto delle decisioni muove dalla **qualificazione della disciplina AGCOM come esercizio di potere regolatorio**. L'**art. 1, comma 6, lett. b), n. 2, della l. n. 249/1997** attribuisce alla Commissione per i servizi e i prodotti il compito di emanare direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e l'adozione di carte dei servizi con standard minimi per ciascun comparto; l'**art. 2, comma 12, lett. h), della l. n. 481/1995**, secondo il quadro richiamato dalle sentenze, abilita le autorità di regolazione a definire i livelli generali e specifici di qualità delle prestazioni da garantire agli utenti; il **Codice delle comunicazioni elettroniche** attribuisce inoltre all'AGCOM competenze di regolazione e di tutela degli utenti finali, imponendo l'esercizio dei poteri secondo criteri di imparzialità, trasparenza, efficacia, ragionevolezza e proporzionalità (**art. 1, comma 6, l. n. 249/1997; art. 6 Codice delle comunicazioni elettroniche; art. 7 Codice delle comunicazioni elettroniche**).

Il Consiglio di Stato si pone così nel **solco della giurisprudenza che riconosce alle autorità indipendenti, soprattutto in settori tecnici e soggetti a rapida evoluzione, poteri**

regolatori non esauribili nell'adozione di provvedimenti individuali. Le **norme attributive non descrivono in modo analitico ogni singola misura possibile, ma delineano una competenza funzionale alla tutela degli utenti e alla definizione di standard di qualità**. La sentenza n. 7354/2026 valorizza proprio questo **carattere funzionale**: la disciplina non mira soltanto a stabilire la qualità tecnica della connessione, ma considera la qualità complessiva del rapporto di utenza, includendovi l'accessibilità dell'assistenza, la rapidità della risposta e la possibilità di superare gli ostacoli derivanti dall'impiego esclusivo di strumenti automatizzati o digitali. Ne deriva che **l'obbligo di garantire il contatto umano non viene considerato un'intrusione estranea alla regolazione, bensì una modalità per rendere effettivo lo standard di assistenza**.

Il passaggio più significativo delle due pronunce riguarda la **distinzione tra risultato imposto e modalità organizzativa**. L'AGCOM non prescrive all'operatore un determinato modello aziendale, non stabilisce il numero degli addetti, la struttura dei turni, la distribuzione interna delle competenze o le tecnologie da utilizzare. Impone tuttavia che l'utente possa chiamare un numero dedicato e raggiungere direttamente un operatore umano, nel minor tempo possibile. **La libertà organizzativa dell'impresa sopravvive, ma opera all'interno di un limite funzionale: essa non può essere esercitata in modo da svuotare lo standard di tutela**. Per questo il sistema di prenotazione del ricontatto per il giorno successivo, sottoposto al vaglio nella sentenza n. 7354/2026, non è stato ritenuto equivalente al contatto diretto. La prenotazione differita può essere una componente del servizio, ma non può sostituire strutturalmente l'accesso immediato all'addetto quando l'utente chiama il customer care. La pronuncia stabilisce quindi una **gerarchia tra l'autonomia organizzativa dell'operatore e l'accessibilità effettiva dell'utente**: la prima è ampia, ma non può prevalere sul risultato minimo regolatoriamente imposto. Questa impostazione è collegata dal Collegio al principio indicato come "**riserva di umanità**". L'espressione non va intesa come imposizione di un generale rifiuto dell'automazione, né come diritto dell'utente a sottrarsi a qualsiasi filtro tecnologico. Essa individua piuttosto una **garanzia di accesso a una persona fisica quando la complessità della richiesta, la vulnerabilità dell'utente o la natura del problema rendano insufficiente il canale automatizzato**. La riserva di umanità opera, nelle sentenze, come **criterio di inclusività**: l'evoluzione tecnologica è legittima e necessaria, ma non può produrre una discriminazione indiretta a danno degli utenti anziani, meno alfabetizzati digitalmente, portatori di disabilità o semplicemente non in grado di risolvere questioni tecniche mediante FAQ, chatbot, applicazioni o moduli online. Il rilievo è particolarmente significativo perché il servizio di comunicazione elettronica è ormai strumentale a una pluralità di attività quotidiane, lavorative, familiari e sociali. **L'assistenza non è dunque un elemento marginale dell'offerta, ma una componente della qualità complessiva del servizio regolato**. **La conclusione non comporta, tuttavia, che ogni richiesta debba essere immediatamente trattata da un operatore senza alcuna forma di filtro**. La stessa sentenza n. 7354/2026 **riconosce all'impresa la possibilità di organizzare priorità e percorsi differenziati, purché il sistema non renda illusoria la possibilità di interlocuzione umana**. **La linea di confine sarà quindi costituita dall'effettività**: il filtro è legittimo se ordina e rende efficiente il contatto; diventa elusivo se costringe l'utente a un percorso digitale incompatibile con la tempestività richiesta o gli impedisce, in concreto, di parlare con una persona. Il sindacato giudiziale su questa scelta è stato ricostruito in termini di **controllo pieno ma non sostitutivo**. Il giudice può verificare la base normativa, i fatti presi in considerazione, la

completezza dell'istruttoria, la coerenza del metodo, l'attendibilità dei dati, la proporzionalità della misura e la congruità della motivazione. Non può però sostituire alla valutazione dell'AGCOM una propria preferenza organizzativa, qualora la scelta dell'Autorità rimanga plausibile e sia sostenuta da dati non travisati. In questo senso, l'analisi di impatto regolamentare e le consultazioni pubbliche assumono un ruolo centrale. Il dato secondo cui il canale telefonico rappresentava ancora una quota significativa delle richieste di assistenza e costituiva l'unico canale accessibile per una parte dell'utenza ha consentito al giudice di ritenere non arbitraria la scelta di mantenere il call center umano anche in un mercato nel quale i canali digitali sono in crescita. La **proporzionalità non è stata valutata in astratto, ma alla luce del** r**apporto tra il sacrificio imposto all'operatore e il beneficio collettivo**: da un lato, un servizio umano già esistente e destinato a un utilizzo progressivamente più selettivo; dall'altro, la conservazione di un canale effettivo per una parte dell'utenza che altrimenti resterebbe priva di assistenza adeguata.

La sentenza n. 7348/2026 introduce inoltre un'articolata precisazione sul rapporto tra la disciplina AGCOM e la gratuità del servizio. Il TAR aveva annullato l'art. 5, comma 7, dell'allegato A alla delibera n. 255/24/CONS, ritenendo che **l'art. 64 del Codice del consumo** riconoscesse al fornitore di servizi di comunicazione elettronica il diritto di applicare una tariffa, purché non superiore alla tariffa di base. Il Consiglio di Stato conferma tale conclusione. L'art. 64 stabilisce che, quando il professionista utilizza una linea telefonica per essere contattato in relazione al contratto, il consumatore non è tenuto a pagare più della tariffa di base, "fermo restando il diritto dei fornitori dei servizi di comunicazione elettronica di applicare una tariffa per dette telefonate" (art. 64 Codice del consumo). La norma, secondo la Corte, contiene un limi**te massimo a tutela del consumatore, ma non attribuisce all'AGCOM il potere di imporre la gratuità**. La gratuità resta possibile come **scelta commerciale dell'operatore, ma non può essere trasformata dall'Autorità in un obbligo generalizzato in assenza di una disposizione attributiva specifica**. La soluzione è coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha interpretato la "tariffa di base" come costo ordinario di una chiamata standard e ha escluso che il consumatore possa essere gravato di costi aggiuntivi per contattare il professionista in relazione a un contratto già concluso (CGUE, sentenza n. 154/2017; CGUE, sentenza n. 721/2018). Ma l'elevata tutela del consumatore non consente, di per sé, di invertire il dato legislativo e attribuire all'autorità un potere impositivo ulteriore rispetto a quello previsto dalla legge. In questo passaggio si coglie la **differenza tra la regolazione della qualità e la regolazione del prezzo o dell'onerosità del servizio**. **L'AGCOM può imporre che l'assistenza esista, sia accessibile e consenta un contatto umano; non può automaticamente imporre che essa sia gratuita, perché la gratuità incide direttamente sull'equilibrio economico dell'offerta e richiede un fondamento normativo più puntuale**.

La sentenza n. 7348/2026 affronta infine la questione della **disapplicazione del Piano nazionale di numerazione**. Il Collegio aderisce all'orientamento secondo cui il giudice amministrativo, anche nella giurisdizione generale di legittimità, può disapplicare la fonte regolamentare presupposta non impugnata quando la stessa contrasti con una norma di rango superiore. Il fondamento è individuato nel **principio *iura novit curia* e nella necessità di assicurare effettività alla gerarchia delle fonti**. **La disapplicazione non equivale all'annullamento**: l'atto regolamentare resta formalmente esistente, ma non viene applicato

nel giudizio concreto. Secondo la pronuncia, **il potere riguarda la violazione di legge e l'incompetenza**; quando invece il vizio consiste nell'eccesso di potere, cioè nell'esercizio discrezionale irragionevole o sproporzionato del potere, è necessaria l'impugnazione dell'atto regolamentare nei termini. La distinzione impedisce che la disapplicazione diventi uno strumento generale per aggirare i termini decadenziali dell'azione di annullamento, ma consente al giudice di impedire che il caso concreto sia deciso sulla base di una disposizione secondaria incompatibile con una fonte superiore o con il diritto dell'Unione. Il **principio della primazia eurounitaria rafforza questa conclusione, pur dovendosi distinguere il regime dell'atto amministrativo contrastante con il diritto UE**: la violazione comporta ordinariamente annullabilità per violazione di legge, salvo il diverso caso in cui sia la norma attributiva del potere a essere incompatibile con il diritto dell'Unione (art. 21-octies l. n. 241/1990; Consiglio di Stato, n. 3156/2022; Consiglio di Stato, n. 2254/2025).

Nel complesso, **le due sentenze costruiscono un modello di regolazione nel quale l'autorità non si limita a proteggere l'utente contro gli abusi più evidenti, ma può fissare condizioni minime di accessibilità sostanziale del servizio**. **Il mercato digitale non viene considerato autosufficiente nel produrre inclusione**: la pluralità dei canali non implica che tutti siano equivalenti per tutti gli utenti, né che l'impresa possa scegliere il canale più conveniente prescindendo dalle concrete esigenze della clientela. Al tempo stesso, la tutela dell'utenza non può tradursi in una delega illimitata all'Autorità: la gratuità obbligatoria, in quanto misura di carattere economico, richiede una base normativa specifica; la regolazione deve essere sostenuta da istruttoria, consultazione, motivazione e proporzionalità; il giudice deve controllare la legalità sostanziale senza sostituirsi all'autorità tecnica. **La distinzione tra le due decisioni è dunque istruttiva**: la sentenza n. 7354/2026 conferma integralmente la legittimità dello standard di contatto umano diretto, mentre la sentenza n. 7348/2026 separa quello standard, ritenuto legittimo, dall'obbligo di gratuità, ritenuto privo di adeguata base normativa**. Il risultato è una disciplina più rigorosa sul piano dell'accessibilità e più prudente sul piano dell'incidenza economica, nella quale la "riserva di umanità" viene riconosciuta come componente della qualità del servizio, ma non diventa una clausola generale idonea a giustificare qualsiasi obbligo imposto dall'autorità regolatoria**.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8018 del 2025, proposto da ?Autorità per le Garanzie

nelle Comunicazioni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Tim S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Martinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Assotelecomunicazioni – ASSTEL, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Piero Fattori e Antonio Lirosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; ?Adusbef Aps, Federconsumatori Aps, Adiconsum Aps, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 8030 del 2025, proposto da ?Tim S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Martinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Assotelecomunicazioni – ASSTEL, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Piero Fattori e Antonio Lirosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;?Adiconsum Associazione Difesa Consumatori Aps, Adusbef Aps (Associazione per la Difesa degli Utenti dei Servizi Bancari e Finanziari), Federconsumatori - Aps (Federazione Nazionale di Consumatori e Utenti), non costituiti in giudizio;

per la riforma

quanto ad entrambi i ricorsi n. 8018 del 2025 e n. 8030 del 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Quarta, n. 12219 del 20 giugno 2025.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l’appello incidentale proposto da Tim s.p.a. nel ricorso R.G. n. 8018 del 2025;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Tim S.p.A. nel ricorso R.G. n. 8018 del 2025 e

dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nel ricorso R.G. n. 8030 del 2025;

Visti gli interventi, ad opponendum nel ricorso R.G. n. 8018 del 2025 e ad adiuvandum nel ricorso R.G. n. 8030 del 2025, di Assotelecomunicazioni – ASSTEL;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2026, il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti gli avvocati Marco Martinelli e Antonio Lirosi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con la delibera n. 255/24/Cons, ha regolamentato la "Disciplina e qualità del servizio di assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi".

La TIM s.p.a. ha proposto ricorso dinanzi al Tar per il Lazio per l'annullamento di molteplici disposizioni in essa contenute, contestando la scelta dell'Autorità di prevedere l'obbligo per gli operatori di dotarsi di un customer care con operatore persona fisica, raggiungibile attraverso una numerazione gratuita.

Il Tar per il Lazio, Sezione Quarta, con la sentenza n. 12219 del 20 giugno 2025, ha accolto il ricorso nei limiti indicati in parte motiva, e cioè ha annullato la previsione di cui all'art. 5, comma 7, dell'allegato A alla delibera, impositiva della gratuità del servizio, ed ha respinto il ricorso per il resto.

2. L'Autorità, con ricorso in appello R.G. n. 8018 del 2025, ha contestato la sentenza nella parte in cui il ricorso di primo grado è stato accolto.

A tal fine ha articolato le seguenti doglianze:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 64 del Codice del consumo d.lgs. n. 206 del 2005. Manifesta illogicità e irragionevolezza della sentenza nella parte in cui non consente di introdurre una norma di favor per il consumatore tenuto a contattare l'operatore telefonico in merito al contratto concluso.

L'art. 64 del Codice del consumo si limiterebbe a disporre che il consumatore, per contattare un professionista in relazione a un contratto, non debba pagare più della tariffa di base, ma tale disposizione non escluderebbe che il servizio possa essere offerto gratuitamente, come nel caso del customer care degli operatori di comunicazione elettronica.

La norma introdurrebbe un favor per il consumatore in coerenza con la previsione del Piano Nazionale di Numerazione, adottato con la delibera n. 8/15/CIR, che include numerazioni gratuite come quelle per i servizi di assistenza clienti.

A ciò soccorrerebbe, infatti, l'art. 15 del PNN, a norma del quale i numeri di assistenza clienti devono essere gratuiti per il chiamante, indipendentemente dalla rete di appartenenza.

In definitiva, il quadro normativo vigente già garantirebbe la gratuità di tali chiamate in base agli obblighi di non onerosità previsti dall'art. 1, comma 1, lett. j, e dall'art. 15 del PNN.

Tim s.p.a. ha contestato la fondatezza dei motivi dedotti, concludendo per il rigetto dell'appello proposto dall'Autorità.

L'operatore telefonico, tra l'altro, ha evidenziato che:

- con la Delibera n. 79/09/CSP del 14/5/09, in un contesto ove il telefono era l'unica forma di comunicazione tra utente e operatore, l'AGCOM ha adottato la "Direttiva in materia di qualità dei servizi telefonici di contatto (call center) nel settore delle comunicazioni elettroniche" ("Delibera 79"), disciplinando, per quanto qui interessa, il servizio di call center con operatore umano "senza oneri per il chiamante" (v. artt. 1, lett. n), e 6);

- con la Delibera 375 l'AGCOM, "anche alla luce dei cambiamenti nel mercato" e della relativa emersione di una molteplicità di canali di comunicazione diversi dal tradizionale servizio telefonico, ha indetto una consultazione pubblica per la "revisione della disciplina dei servizi di contatto tramite operatore" (c.d. canali human) di cui alla Delibera 79, sottoponendo agli stakeholders "una serie di quesiti finalizzati ad aggiornare la disciplina vigente in materia di assistenza ai clienti risalente al 2009".

Tim ha evidenziato che l'appello dell'Autorità volto a mettere in discussione l'accoglimento del terzo motivo del ricorso di primo grado fa sorgere l'interesse, in via cautelativa, a proporre appello incidentale in relazione alla statuizione di cui al § 13, pag. 11, della sentenza nonché a riproporre censure dedotte con lo stesso terzo motivo di ricorso non esaminate o assorbite dal Tar.

L'appello incidentale è articolato nei seguenti motivi:

Sul III Motivo: error in iudicando in parte qua in relazione al § 13, p. 11, della Sentenza per violazione degli artt. 21 della Direttiva 2011/83/UE, 64 del Codice del Consumo, 56 TFUE, 11, 23, 41 e 117 Cost.; dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità.

La sentenza ha espunto l'obbligo generalizzato, in capo agli operatori, di utilizzare "numerazioni gratuite" per il servizio di call center, prescindendo dall'esame delle disposizioni del PNN, ritenute inapplicabili nella specie.

Ad ogni buon conto, nella denegata ipotesi in cui si ritenesse che le censurate disposizioni del PNN possano comunque trovare applicazione nella specie (quod non, stante l'ormai incontestato accertamento di segno opposto del TAR), Tim ha impugnato il § 13 della sentenza nella parte in cui è stata ritenuta tardiva la "domanda di annullamento delle disposizioni" del PNN.

Invero, l'AGCOM, nell'imporre illegittimamente agli operatori, con la previsione di cui all'art. 5, c. 7, della Nuova Direttiva, di utilizzare "numerazioni gratuite e per le quali non è previsto alcun tipo di addebito al chiamante a qualsiasi rete esso appartenga", sembra aver inteso, all'esito della rinnovata valutazione dei costi di accesso nel diverso contesto fattuale multicanale, anche confermare gli artt. 1, c. 1, lett. j) e s), e 15 del PNN" (p. 16 dell'All. 1 alla Delibera 255), facendo così sorgere l'interesse di TIM a impugnare pure tali "previsioni" (sempre ove ritenute applicabili).

Di qui la tempestività dell'impugnazione.

Si tratterebbe, peraltro, di previsioni che, come confermato dallo stesso TAR, si pongono, al pari dell'art. 5, c. 7, della Nuova Direttiva, in diretto contrasto con l'art. 64 del Codice del Consumo, di recepimento dell'analogo testo dell'art. 21 della Direttiva 2011/83/UE che, come noto, costituisce una direttiva di massima armonizzazione.

Sempre nella denegata ipotesi di applicabilità nella specie delle suddette "previsioni" del PNN, indipendentemente dalla loro tempestiva impugnazione o meno, le stesse andrebbero comunque doverosamente disapplicate in quanto configuranti un atto normativo regolamentare in contrasto con l'art. 21 della Direttiva 2011/83/UE di cui l'art. 64 del Codice del Consumo costituisce una mera trasposizione.

Tim s.p.a., ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., per mero tuziorismo, ha anche riproposto ulteriori argomentazioni, assorbite e non esaminate in primo grado, dedotte nel terzo motivo di ricorso.

Assotelecomunicazioni – ASSTEL è intervenuta ad opponendum dell'appello proposto dall'AGCom, sostenendo, con ampie ed approfondite deduzioni, le ragioni di Tim.

3. Tim, con ricorso R.G. n. 8030 del 2025, ha impugnato la sentenza del Tar per il Lazio n. 12219 del 20 giugno 2025 nelle parti in cui l'ha vista soccombente, vale a dire nella parte in cui non sono stati accolti i primi due motivi di ricorso, nonché per la condanna dell'AGCom all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta da Tim in giudizio ex artt. 30 e 34, comma 1, lett. c), c.p.a.

A tal fine, ha dedotto i seguenti motivi:

Sul I motivo: error in procedendo et in iudicando per violazione degli artt. 64, comma 2, c.p.a., 115 c.p.c., 56 TFUE, 41 e 117 Cost., 1 e 3 l. n. 241 del 1990, 2 l. n. 481 del 1995, 1 l. n. 249 del 1997, 98-quaterdecies, 98-quindecies. 98-sexiesdecies CCE, delle LG del Berec, della delibera n. 197/23/Cons recante il codice di condotta, dell'All. 2 alla delibera 255, dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità.

Non vi sarebbe una base normativa attributiva all'Autorità del potere di imporre un obbligo generalizzato agli operatori di garantire ai propri clienti, pur nell'attuale contesto multicanale, una specifica tipologia di assistenza, vale a dire quella tradizionale telefonica con addetto al call center, peraltro nel rispetto di stringenti previsioni, piuttosto che consentire loro,

nell'ambito della rispettiva autonoma organizzazione, di strutturare il customer care più adeguato alle esigenze della propria clientela.

Con il combinato disposto delle disposizioni della nuova direttiva, l'Autorità, pur nel sopraggiunto contesto multicanale, avrebbe unilateralmente imposto agli operatori di assicurare ai clienti una specifica tipologia di assistenza, ossia quella telefonica con addetto al call center, nel rispetto di stringenti prescrizioni a pena di sanzione, sicché avrebbe varcato il confine esterno delle proprie attribuzioni, operando in carenza di potere.

La tesi del Tar avrebbe violato l'art. 41 Cost., in quanto la decisione su quali tipologie di contatto mettere a disposizione del cliente rientrerebbe nella libera organizzazione imprenditoriale di ciascun operatore.

Il Tar non si sarebbe neppure avveduto che, nell'attuale scenario in cui l'evoluzione tecnologica fa emergere sempre nuovi canali e nuove modalità di interazione tra utenti e operatori, l'Autorità avrebbe dovuto limitarsi a dettare, al fine di rispettare i principi del diritto UE e di non comprimente ingiustificatamente la libertà d'impresa, soltanto i principi generali dell'assistenza clienti senza costringere gli operatori all'utilizzo indiscriminato di una specifica tipologia di contatto.

Il giudice di primo grado avrebbe violato l'art. 64, comma 2, c.p.a. per non avere considerato ai fini del decidere un fatto pacifico tra le parti, e cioè che il contatto telefonico sarebbe ormai minoritario rispetto a quello digitale, ritenendo invece erroneamente che il primo rimarrebbe il "principale canale utilizzato dagli utenti":

Sul II motivo: error in procedendo et iudicando per omessa pronuncia; violazione degli artt.56 TFUE, 41 e 117 Cost., 1 e 3 l. n. 241 del 1990, 2 l. n. 481 del 1995, 1 l. n. 249 del 1997, 98-quaterdecies, 98-quindecies. 98-sexiesdecies CCE, delle LG del Berec, della delibera n. 197/23/Cons recante il codice di condotta, dell'All. 2 alla delibera 255, dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità.

L'obbligo generalizzato di call center in person si sarebbe risolto in una misura eccessivamente onerosa e sproporzionata per gli operatori atteso che i suoi costi non corrisponderebbero proporzionalmente ai benefici per gli utenti.

La sentenza avrebbe omesso di pronunciarsi sulla denunciata illegittimità di non avere adottato un intervento regolatorio meno restrittivo tramite linee guida, al pari di quanto avvenuto per i servizi digitali.

L'intervento regolatorio non sarebbe in linea con l'evoluzione tecnologica che fa emergere sempre nuovi canali e nuove modalità di interazione tra operatori e utenti e con la mutata customer experience, non demandando ai primi lo sviluppo della migliore offerta di assistenza differenziata in funzione delle preferenze dei secondi.

Il principio di libertà d'impresa precluderebbe l'imposizione del call center in person.

Né il Tar né l'Autorità avrebbero considerato che, a prescindere dalla gratuità o meno del servizio di call center e dall'innegabile tendenza degli utenti a preferire il contatto digitale, l'obbligo generalizzato di garantire l'assistenza telefonica di persona costringerebbe gli operatori ad allestire sempre e comunque un servizio di call center con dimensioni adeguate a coprire tutta la potenziale domanda, addossandosi i relativi costi strutturali e operativi, anche se la propria clientela sia avulsa dal contatto telefonico.

Le ipotesi di richiesta assistenza e di reclamo non avrebbero contorni ben precisi e circoscritti nella direttiva, finendo per rientrare nel novero delle "qualsiasi questioni" per cui, all'art. 5, comma 1, si è attribuito al cliente il diritto di chiamare il call center.

L'obbligo del call center in person sarebbe stato in tal modo illegittimamente previsto per qualsiasi tipo di chiamate.

L'AGCom, in uno scenario così dinamico, segnato dal crescente ricorso a canali di contatto innovativi, nel vincolare gli operatori a garantire il call center in person, non avrebbe fissato un termine minimo per rivedere, dopo un periodo di monitoraggio e interlocuzioni con il mercato, la regolamentazione indebitamente imposta.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha contestato in radice la fondatezza delle censure dedotte, concludendo per il rigetto dell'appello proposto da Tim.

L'Assotelecomunicazioni – ASSTEL, con approfondita, analitica e dettagliata memoria, è intervenuta ad adiuvandum delle ragioni esposte da Tim.

4. Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno delle rispettive ragioni.

5. All'udienza pubblica del 17 settembre 2026, le cause sono state trattenute per la decisione.

DIRITTO

1. Gli appelli, in quanto proposti avverso la stessa sentenza, devono essere riuniti ai sensi dell'art. 96 c.p.a.

2. L'appello proposto dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è infondato e va respinto.

2.1. Il giudice di primo grado con motivazione sintetica, ma indenne dai vizi prospettati, ha statuito che:

"*La censura risulta fondata, nei limiti esposti di seguito.*

L'ultimo inciso della disposizione legislativa appena riportata, infatti, riconosce espressamente il diritto degli operatori di comunicazione elettronica di vedersi riconosciuta una tariffa per l'assistenza telefonica con operatore.

Conseguentemente la norma in questione, limitatamente al suo ambito di applicazione, preclude all'Autorità di introdurre una previsione - come quella in esame - che faccia ricadere obbligatoriamente i costi di accesso al servizio di assistenza telefonica a carico degli operatori di comunicazione elettronica.

Come prospettato dalla parte ricorrente, deve ritenersi che la scelta di prevedere una numerazione gratuita o a pagamento, in tale ambito, costituisca una libera scelta imprenditoriale demandata all'operatore economico (fermo restando il rispetto del limite massimo addebitabile costituito "tariffa di base")".

2.2. L'Autorità, in primo luogo, ha dedotto che l'art. 64 del codice del consumo si limiterebbe a prevedere che il consumatore che contatta il professionista non debba pagare più della tariffa di base, ma non escluderebbe che il servizio possa essere offerto gratuitamente.

In altri termini, l'AGCom ha sostenuto che l'art. 64 del codice del consumo pone un tetto massimo ma non un tetto minimo al servizio offerto dall'operatore, per cui lo stesso potrebbe anche essere effettuato a titolo gratuito.

La prospettazione, nel senso inteso dall'appellante, vale a dire che la gratuità possa essere disposta dall'Autorità, non è condivisibile, in quanto la gratuità del servizio, pur possibile, deve essere eventualmente applicata dall'operatore telefonico nell'ambito di una propria strategia aziendale, ma non può essere imposta iure imperii.

L'art. 64 del d.lgs. n. 206 del 2005, infatti, nel prevedere la tariffa di base come tariffa massima applicabile quando il consumatore contatta il professionista, specifica il diritto dei fornitori dei servizi di comunicazione elettronica di applicare una tariffa per dette telefonate.

Pertanto, dal dato normativo non emerge alcuna facoltà per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni di imporre la gratuità del servizio, laddove è il fornitore del servizio che ha la possibilità di offrire il servizio gratuitamente, in alternativa all'applicazione di una tariffa che non sia superiore alla tariffa base.

2.3. Né la legittimità della previsione contenuta nell'art. 5, comma 7, dell'allegato A alla delibera 225/24/Cons può discendere dall'art. 15 del Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni e disciplina attuativa (Allegato A alla delibera n. 81/15/CIR), secondo cui "il numero di assistenza clienti (customer care) consente ai clienti di un fornitore di servizi di comunicazione o di risorsa correlata di accedere, senza oneri per il chiamante, allo sportello di assistenza del fornitore medesimo adeguato alle esigenze dei clienti secondo le disposizioni della normativa applicabile …"-

Sul punto - a prescindere sia dalle questioni concernenti la tardività dell'impugnazione dell'art. 15 del PNN, sia dalla pur corretta considerazione di Tim che le disposizioni del PNN non potrebbero trovare più ingresso per l'incontestato accertamento di segno opposto del Tar - il Collegio rileva che tale disposizione deve comunque essere disapplicata per quanto concerne il caso concreto.

Secondo un tradizionale e più risalente indirizzo, il potere di disapplicazione del giudice amministrativo sarebbe escluso, tranne che nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva in cui vengono in rilievo diritti soggettivi, in quanto non esiste alcuna norma che preveda siffatto potere e considerato che la disapplicazione è uno strumento cui può far ricorso il solo giudice ordinario.

La norma di cui all'art. 5 L.A.C. (legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E), secondo cui le autorità giudiziarie applicheranno i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi a legge, quindi, non potrebbe essere applicata in via analogica in sede di giurisdizione amministrativa generale di legittimità.

Tale tesi consentirebbe di non eludere gli ordinari termini di decadenza nell'impugnazione dei provvedimenti amministrativi e sarebbe più coerente con il principio dispositivo e della domanda di cui all'art. 112 c.p.c., vale a dire con il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Pertanto, ai sensi di questo indirizzo, così come il giudice ordinario ha il potere di disapplicazione, ma non ha il potere di annullamento degli atti, il giudice amministrativo ha il potere di annullare gli atti, ma non anche quello di disapplicare gli stessi.

La conseguenza della tesi è che dovrebbe essere respinto (o, eventualmente, dichiarato inammissibile per carenza di interesse) il ricorso con cui la parte lesa ha impugnato il solo atto applicativo e non l'atto normativo regolamentare presupposto.

Diversamente, un più recente indirizzo ermeneutico, oggi preminente anche in giurisprudenza, al fine di ampliare il controllo di legittimità sugli atti normativi, nel contrasto tra due norme di rango diverso, legislativo e regolamentare, ritiene che dovrebbe darsi prevalenza a quella di livello superiore, in ragione del principio iura novit curia e del principio di gerarchia delle fonti.

La giurisprudenza ha basato il potere di disapplicazione sulla natura sostanzialmente normativa del regolamento e sull'esigenza, in caso di contrasto tra norme di rango diverso, di assicurare il rispetto della gerarchia delle fonti, accordando prevalenza alla fonte di rango superiore (cfr. Cgars, Sezione Giurisdizionale, 19 aprile 2022, n. 495; Cons. Stato, VI, 2 marzo 2009, n. 1169).

Il principio iura novit curia, infatti, attribuisce al giudice il compito di interpretare e di conoscere ogni disposizione normativa e di procedere eventualmente alla disapplicazione della norma ritenuta illegittima.

Insomma, la giurisprudenza ha ormai precisato che, quando la norma regolamentare non sia immediatamente e di per sé lesiva di un interesse legittimo, è sufficiente impugnare il provvedimento applicativo, anche senza accompagnarvi l'impugnazione dell'atto normativo presupposto (cfr. ex multis Cons. Stato, V, 24 marzo 2014, n. 1430; Cons. Stato, IV, 5 marzo 2013, n. 1345, nonché Cons. Stato, II, 22 marzo 2021, n. 2465, che, sul potere di disapplicazione degli atti presupposti di natura normativa, richiama giurisprudenza precedente).

In definitiva, secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai prevalente, una norma regolamentare può essere annullata, se impugnata, o disapplicata, se non impugnata, dal giudice amministrativo, vale a dire che il potere di disapplicazione al giudice amministrativo è riconosciuto sia in sede di giurisdizione esclusiva, ove sia chiesta la tutela di un diritto soggettivo, sia in sede di giurisdizione generale di legittimità, ove è chiesta la tutela di un interesse legittimo.

Più precisamente, l'azione di annullamento può essere esperita nel caso in cui il regolamento abbia un effetto immediatamente lesivo (c.d. volizione azione) o quando l'effetto lesivo si manifesta con l'atto applicativo (c.d. volizione preliminare) e il destinatario dell'atto provvede alla doppia impugnazione, dell'atto presupposto e dell'atto applicativo; il giudice amministrativo, nondimeno, può disapplicare la norma regolamentare non impugnata qualora accerti che, per provvedere sulla domanda, la stessa debba cedere, per ragioni di gerarchia o di competenza, rispetto ad altra norma.

Il potere di disapplicazione della norma regolamentare in sede di giurisdizione generale di legittimità, pertanto, costituisce uno strumento di chiusura del sistema, laddove l'interessato non abbia proceduto alla c.d. doppia impugnativa, al fine di evitare che il rapporto pubblicistico controverso sia e resti disciplinato da una norma regolamentare illegittima perché confliggente con una norma di rango superiore, di carattere nazionale o, a maggior ragione, di carattere sovranazionale.

Va da sé che, in relazione ai tradizionali vizi di legittimità dell'atto amministrativo, la disapplicazione può concernere norme regolamentari viziate da incompetenza o da violazione di legge, mentre eventuali profili di eccesso di potere, involgendo il diverso ambito del sindacato sull'esercizio dell'attività amministrativa discrezionale previsto da una norma sovraordinata attributiva del relativo potere pubblico, possono essere dedotti solo attraverso la specifica impugnativa del regolamento.

Il Collegio ritiene di aderire, per le ragioni prima esposte, volte ad assicurare l'effettività del principio di gerarchia delle fonti normative, alla tesi che attribuisce al giudice amministrativo, in aggiunta al potere di annullamento, anche il potere di disapplicazione ex art. 5 LAC, per cui, quando ad essere impugnato è il solo atto applicativo di un atto regolamentare presupposto non espressamente impugnato, egli è tenuto a disapplicare la fonte regolamentare ove ne accerti il contrasto con una norma di rango superiore, fattispecie che viene in essere anche nei casi in cui una normativa nazionale sia in contrasto con il diritto eurounitario, in cui quest'ultimo prevale in base al principio della primazia.

Nella fattispecie in esame, la previsione di cui all'art. 15 del PNN è evidentemente contrastante sia con l'art. 64 del d.lgs. n. 206 del 2005, sia con l'art. 11 della direttiva 2011/83/UE del Parlamento e del Consiglio del 25 ottobre 2011, al quale è ispirato l'art. 64 del codice del consumo, che, nel prevedere come, in caso di utilizzazione di linea telefonica dal consumatore in merito al contratto concluso, il consumatore non può essere tenuto a pagare più della tariffa di base, stabilisce, al secondo comma, che il primo comma "lascia impregiudicato il diritto degli operatori di servizi di telecomunicazioni di applicare una tariffa per dette telefonate"

3. L'infondatezza dell'appello R.G. n. 8018 del 2025 proposto dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, e la sua conseguente reiezione, determinano l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'appello incidentale proposto dalla TIM nell'ambito dello stesso giudizio, in quanto dall'eventuale accoglimento dello stesso l'appellante incidentale non potrebbe più trarre alcuna utilità.

4. Parimenti infondato è l'appello proposto da Tim avverso la sentenza del Tar per il Lazio nella parte in cui, con la reiezione dei primi due motivi del ricorso di primo grado, l'operatore telefonico è rimasto soccombente.

4.1. La sentenza di primo grado, in proposito, ha così statuito:

"*6. La ricorrente, quanto al primo profilo, sostiene che l'Autorità resistente sia priva del potere di imporre (rectius: di mantenere in vigore) l'obbligo per gli operatori di garantire ai clienti una specifica tipologia di assistenza, vale a dire quella telefonica con addetto al call center (c.d. call center in person).*

La doglianza non è fondata.

Premesso che l'obbligo di fornire il servizio di assistenza telefonica con operatore umano già vigeva nel precedente quadro disciplinare (essendo stato originariamente introdotto con la delibera n. 79/09/CSP), la base giuridica che consente all'Autorità di adottare misure del tipo di quella contestata si rinviene nelle disposizioni, di seguito elencate, che le attribuiscono il potere di emanare direttive per definire i livelli minimi di qualità dei servizi, tra cui il servizio di assistenza clienti.

Vengono in rilievo:

- l'art. 2, comma 12, lett h), della l. n. 481/1995, secondo cui l'Autorità "emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente";

- l'art. 1, comma 6, lett. b), n. 2, della l. n. 249/1997, secondo cui l'Autorità "emana direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore, di una carta del servizio recante l'indicazione di standard minimi per ogni comparto di attività";

- l'art. 98-sexdecies, comma 2, del codice delle comunicazioni elettroniche (rubricato "Qualità dei servizi relativi all'accesso a internet e dei servizi di comunicazione interpersonale accessibili al pubblico"), a mente del quale "L'Autorità precisa i parametri di qualità del servizio da misurare, tenendo nella massima considerazione le linee guida del BEREC", le quali annoverano l'assistenza clienti tra i parametri di qualità da poter considerare ai fini della regolamentazione.

Ne deriva che non è ravvisabile la carenza di potere denunciata dalla parte ricorrente.

7. Né può ritenersi che l'introduzione della misura contestata "non riposa su alcun legittimo presupposto, fattuale ancor prima che giuridico" ove si consideri che:

- la ricorrente non riesce a superare l'argomentazione, posta dall'Autorità alla base del mantenimento dell'obbligo di call center in person, secondo cui "una certa percentuale della popolazione non ha ancora accesso a forme di assistenza digitali" (pag. 12 della delibera): la ricorrente si limita a prospettare genericamente la necessità di introdurre "forme specifiche di tutela per le fasce più deboli", sul presupposto, rimasto del tutto indimostrato, che la percentuale di popolazione che non ha ancora accesso a forme di assistenza digitali sia costituita esclusivamente dal "le fasce più deboli" di utenza (categoria della quale non vengono, peraltro, definiti i contorni);

- le risultanze dell'analisi di impatto regolamentare (allegato 2 alla avversata delibera) sono state validamente richiamate dall'Autorità a sostegno delle misure in contestazione, in quanto tale analisi, pur indicando una crescita dei canali digitali (unitariamente considerati), ha dimostrato che il principale canale di assistenza per gli utenti rimane ancora oggi quello telefonico.

Specificamente, dalla "Analisi di impatto regolamentare dell'assistenza clienti per operatori TLC e OTT" (AIR) - relativa all'assistenza clienti, sia tramite contatto telefonico, sia tramite contatto digitale - è emerso:

- un trend di crescita dei canali digitali (unitariamente considerati: app, area clienti, pec, mail, sms, chat, ecc.), passati dal 45% al 55% del totale delle richieste di assistenza, e un trend di decrescita del contatto telefonico, passato dal 55% al 45% delle richieste di assistenza;

- la conferma che il principale canale utilizzato dagli utenti rimane quello telefonico, di cui si avvale il 45% degli utenti, mentre il restante 55% delle richieste di assistenza è suddiviso tra i diversi canali digitali (e principalmente tra l'utilizzo dell'app e l'utilizzo dell'area clienti).

Ne discende che deve escludersi che l'Autorità sia incorsa in un'erronea valutazione dei presupposti di fatto posti a giustificazione delle misure introdotte.

Conclusivamente deve ritenersi che l'Autorità abbia fornito negli atti gravati una valida indicazione dei presupposti di fatto e di diritto alla base delle misure introdotte, con conseguente infondatezza del primo motivo di ricorso.

8. Con un secondo ordine di censure la parte si duole del fatto che "l'obbligo del call center in person imposto … è comunque manifestamente illogico, irragionevole e sproporzionato" posto che:

- "l'obbligo indiscriminato, indifferenziato e onnicomprensivo del call center in person si risolve in una misura eccessivamente onerosa per gli operatori costringendoli sempre e comunque ad allestirlo, addossandosi i relativi costi strutturali e operativi";

- "l'obbligo del call center in person [è] stato illegittimamente previsto per qualsiasi richiesta

del cliente … si era, infatti, chiesto all'AGCOM di circoscrivere il coinvolgimento di un addetto soltanto per specifiche fattispecie di contatto (es. furto, smarrimento, disconoscimento, utenze che hanno servizi di sola voce)" e "ferma restando la tutela delle fasce più deboli come gli utenti del servizio universale e le categorie protette".

9. Anche tali argomenti di doglianza non si prestano a favorevole considerazione.

In primo luogo va considerato che il progressivo declino del ricorso al canale telefonico registrato dall'AIR - unitamente alla considerazione contenuta nel ricorso secondo cui "l'uso dei contatti digitali aumenterà sempre di più" - dimostra che i costi strutturali e operativi del servizio di call center in person sono in continuo decremento e continueranno a decrescere in futuro.

Ne discende che l'obbligo di call center in person - diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente (che, peraltro, ha formulato la censura muovendo dall'assunto relativo alla generalizzata gratuità del servizio di call center, sul quale ci si soffermerà in seguito) - non può configurarsi come misura eccessivamente onerosa o sproporzionata a causa dei costi economici che gli operatori sarebbero costretti a sopportare.

10. In secondo luogo, la ricostruzione operata dalla ricorrente - che vorrebbe circoscrivere l'obbligo di call center in person solo a talune tipologie di clienti e solo a alcune tipologie di richieste di assistenza - non considera l'ostacolo rappresentato in proposito dall'Autorità all'esito della consultazione pubblica (allegato 1 alla delibera n. 255): "AGCOM non reputa praticabile fornire un elenco di dettaglio di fattispecie".

Le stesse allegazioni contenute nel ricorso confermano l'impraticabilità di soluzioni che mirino a individuare un elenco definito di fattispecie in relazione alle quali andrebbe circoscritto il coinvolgimento di un operatore umano.

Invero, la ricorrente si è limitata a citare alcune fattispecie a mero titolo esemplificativo e in modo del tutto generico ("fasce più deboli come gli utenti del servizio universale e le categorie protette" … "es. furto, smarrimento, disconoscimento, utenze che hanno servizi di sola voce"), senza fornire una definita indicazione dei casi ai quali andrebbe circoscritto il coinvolgimento di un addetto umano.

I generici rilievi formulati dal ricorrente risultano, dunque, destituiti di fondamento".

4.2. Le doglianze proposte in merito da Tim, con l'approfondito sostegno ad adiuvandum della Assotelecomunicazioni, sebbene estremamente accurate e molto ben sviluppate, non sono condivisibili.

4.2.1. In primo luogo, occorre considerare che il Tar ha correttamente individuato le norme attributive del potere, sulla cui base l'Autorità ha imposto agli operatori di garantire una specifica forma di assistenza, vale a dire l'assistenza telefonica con addetto al call center (cd. call center in person).

Infatti, laddove le norme richiamate in primo grado attribuiscono all'AGCom il potere di emanare direttive concernenti i livelli di qualità dei servizi, indubbiamente ricomprendono anche il potere di stabilire i livelli di assistenza alla clientela ritenuti più opportuni, tra cui quello in discorso.

In altri termini, la previsione della disciplina del servizio di assistenza telefonica, contenuta nell'art. 5 della direttiva, tra cui il c.d. call center in person, rientra nell'ambito della definizione dei livelli generali di qualità dei servizi per i quali l'Autorità ha il potere di emanare direttive.

4.2.2. Il potere esercitato in proposito dall'Amministrazione è di carattere discrezionale.

L'attività della pubblica amministrazione è ontologicamente attività "funzionalizzata" in quanto ha la sua ragion d'essere e si concreta necessariamente nel perseguire gli interessi di carattere generale, così come scelti dal legislatore nell'esercizio della sua funzione politica, attraverso la sua attività provvedimentale.

Il provvedimento amministrativo, pertanto, è il modo con cui l'organo di amministrazione attiva esercita il potere in astratto conferito dalla legge disciplinando in concreto i rapporti pubblicistici afferenti alla sfera di propria competenza.

Le modalità attraverso le quali l'amministrazione persegue i fini pubblicistici individuati dal legislatore possono essere vincolate, e ciò avviene quando il potere politico decide di compiere in prima persona l'attività di selezione, comparazione, valutazione e scelta tra l'interesse pubblico (o gli interessi pubblici) da perseguire e gli altri interessi pubblici o privati (ora configgenti ora collimanti) considerati nella norma attributiva del potere, per cui, in tal caso, all'amministrazione non resta che, verificati i presupposti previsti dalla norma, applicare il dettato legislativo.

Il legislatore, per il perseguimento della finalità pubblica in discorso, vale a dire l'assistenza che le compagnie telefoniche devono assicurare ai consumatori, ha attribuito all'Autorità amministrativa il potere discrezionale di emanare direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi.

L'esercizio della discrezionalità amministrativa si traduce nel contemperamento degli interessi coinvolti rispetto al fine pubblico perseguito nell'attività procedimentale e nella conseguente adozione del provvedimento conclusivo.

In particolare, l'esercizio della discrezionalità richiede l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi pubblici e privati coinvolti, al di sopra del quale potrebbe essere impresso all'interesse ed alla libertà imprenditoriale un sacrificio sproporzionato rispetto all'interesse pubblico da perseguire.

4.2.3. Il Collegio rileva che il potere esercitato dall'Autorità, nel caso di specie, è connotato da un ampio esercizio di discrezionalità amministrativa nella valutazione dei fatti idonei ad apprestare un livello di qualità di servizi soddisfacente per l'utenza che non concretizza, sulla base delle argomentazioni logico-giuridiche di cui infra, un vulnus sproporzionato alla libertà di

impresa.

La discrezionalità amministrativa, al pari di quella tecnica, è censurabile in sede giurisdizionale solo quando il suo esercizio appaia ictu oculi viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti o laddove sia carente di istruttoria e di motivazione.

L'Amministrazione, nell'effettuare le valutazioni di competenza, in linea di massima, applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza, già evidenziata, che può ritenersi illegittima solo la valutazione che, con riguardo alla concreta situazione, si riveli manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti.

Il ricorso a criteri di opportunità, infatti, non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità e, in tali situazioni, il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo (cfr., ex multis, Cass. Civ., SS.UU., 20 gennaio 2014, n. 1013).

Sugli atti in discorso, essendo gli stessi sindacabili dal giudice amministrativo per vizi di legittimità e non di merito, non è consentito al giudice amministrativo esercitare un controllo intrinseco in ordine alle valutazioni opinabili, in quanto ciò si tradurrebbe nell'esercizio da parte del suddetto giudice di un potere sostitutivo spinto fino a sovrapporre la propria valutazione a quella dell'amministrazione, fermo però restando che anche sulle valutazioni tecniche è esercitabile in sede giurisdizionale il controllo di ragionevolezza, logicità, coerenza ed attendibilità nonché il controllo volto ad accertare lo svolgimento di una compiuta istruttoria e l'adozione dell'atto in ragione di una puntuale ed esaustiva motivazione.

La differenza tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito, in sostanza, può individuarsi nel fatto che, nel giudizio di legittimità, il giudice agisce "in seconda battuta", verificando, nei limiti delle censure dedotte, se le valutazioni effettuate dall'organo competente sono viziate, oltre che da eventuale difetto di istruttoria o di motivazione, da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza o da travisamento dei fatti, vale a dire se le stesse, pur opinabili, esulano dal perimetro della plausibilità, mentre, nel giudizio di merito, il giudice agisce "in prima battuta", sostituendosi all'Amministrazione ed effettuando direttamente e nuovamente le valutazioni a questa spettanti, con la possibilità, non contemplata dall'ordinamento se non per le eccezionali e limitatissime ipotesi di giurisdizione con cognizione estesa al merito di cui all'art. 134 c.p.a., di sostituire la propria valutazione alla valutazione dell'Amministrazione anche nell'ipotesi in cui quest'ultima, sebbene opinabile, sia plausibile.

In altri termini, nella giurisdizione di legittimità, la domanda a cui il giudice deve rispondere non è se sia d'accordo o meno con la valutazione effettuata dall'Amministrazione competente, atteso che in tal caso il suo sindacato trasmoderebbe nel merito amministrativo, ma se tale manifestazione di giudizio sia o meno illegittima nei sensi predetti, la qual cosa, invece,

concreterebbe il vizio di eccesso di potere.

4.2.4. La valutazione compiuta dall'AGCom nella fattispecie non può dirsi né manifestamente illogica o basata su un travisamento dei fatti né, in ragione di quanto esaustivamente accertato in prime cure, sfornita di adeguata motivazione.

4.2.5. Le doglianze proposte dalla Tim non sono persuasive in quanto:

- la tipologia di assistenza imposta, il c.d. call center in person, nell'ambito della disciplina del servizio di assistenza telefonica di cui all'art. 5 della direttiva, pur nel sopraggiunto contesto multicanale, non ha ragionevolmente superato il punto di equilibrio sopra evidenziato circa l'eccessiva pressione imposta agli operatori, anche perché, a seguito della presente vicenda giudiziaria, è venuta meno la gratuità del servizio e, in ogni caso, il servizio era già effettuato in precedenza "senza oneri per il chiamante";

- la previsione adottata dall'Autorità non incide in modo significativo sulla libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. sia perché non è stato dimostrato che il mantenimento del servizio, già esistente, possa riflettersi in un costo abnorme in relazione al bilancio dell'operatore, sia perché l'art. 41, comma 2, Cost. conforma la libertà di iniziativa economica privata all'utilità sociale, qual è la possibilità per gli utenti meno avvezzi all'uso delle modalità digitali, o che comunque preferiscono il contatto telefonico, di collegarsi con un operatore fisico;

- la libertà di iniziativa economica privata, ad ogni buon conto, non è incisa dalle modalità di organizzazione del servizio, che è lasciato alla completa libertà dell'impresa nell'ambito delle previsioni di cui all'art. 5 della direttiva;

- la nuova valutazione compiuta dall'Autorità non è in contrasto con il contesto di riferimento, atteso che il contatto telefonico riguarda l'intero bacino d'utenza, al contrario del contatto digitalizzato che, pur essendo utilizzabile da un numero crescente di persone, non ha evidentemente carattere generalizzato;

- la circostanza che il contatto telefonico possa essere minoritario rispetto a quello digitale non esclude la ragionevolezza della scelta, in quanto, come evidenziato, il contatto telefonico con una persona fisica, anche ove recessivo, è ancora utilizzato e necessario per una fetta di utenza (e comunque preferibile per altra utenza), la quale, diversamente, sarebbe tagliata fuori dal contatto con l'operatore, con conseguente vulnus per il livello qualitativo del servizio;

- la ragionevolezza della scelta discrezionale esclude l'illegittimità amministrativa per avere ritenuto di imporre l'obbligo del call center in person in luogo dell'adozione di linee guida;

- l'assunto secondo cui l'obbligo in discorso comporterebbe altissimi costi fissi e strutturali nonostante i contatti telefonici siano un'ipotesi sempre più residuale nelle preferenze dei clienti, rimane un assunto indimostrato, tenuto anche conto delle dimensioni dell'operatore telefonico appellante;

- la mancata previsione di un elenco definito di fattispecie per le quali è necessario l'intervento dell'operatore umano non è indice di alcuna illegittimità, atteso che può ben l'operatore dotarsi di un meccanismo di "filtro" delle chiamate degli utenti, onde consentire l'interlocuzione personale solo nelle ipotesi necessarie o utili per la clientela;

- la mancata fissazione di un termine minimo per rivedere, dopo un periodo di monitoraggio, la regolamentazione imposta non esclude che l'Amministrazione sia tenuta a perseguire con carattere di continuità il miglior equilibrio tra gli interessi pubblici e gli interessi privati e, conseguentemente, ad intervenire laddove le sopravvenienze di fatto, o di diritto, lo rendano necessario.

4.2.6. In definitiva, le valutazioni di opportunità compiute dall'Autorità sull'argomento in contestazione si rivelano senz'altro plausibili e ciò determina l'infondatezza dei vizi di legittimità prospettati dall'appellante e la conseguente reiezione dell'appello proposto da Tim.

5. Le spese dei giudizi, considerato l'esito degli stessi, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, previa riunione dei relativi giudizi, così provvede sugli appelli in epigrafe:

- quanto al ricorso R.G. n. 8018 del 2025, respinge l'appello principale proposto dall'AGCOM e dichiara improcedibile l'appello incidentale proposto da Tim s.p.a.;

- quanto al ricorso R.G. n. 8030 del 2025, respinge l'appello proposto da TIM s.p.a.

Compensa le spese dei giudizi.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2026, con l'intervento dei magistrati:

Davide Ponte, Presidente FF

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Thomas Matha', Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8708 del 2025, proposto da ?Fastweb S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisabetta Pistis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorita' per Le Garanzie Nelle Comunicazioni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Federconsumatori, non costituito in giudizio; ?Assotelecomunicazioni - Asstel, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Piero Fattori, Antonio Lirosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 12830/2025, resa tra le parti, Annullamento della sentenza del TAR Lazio, Roma, Sezione IV, n. 12830/2025, resa sul ricorso iscritto al n.r.g. 11573/2024, pubblicata il 30.06.2025 (doc. A, in appello), non notificata e, conseguentemente, per l'annullamento, per quanto di ragione, della delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ("AGCom" o "Autorità") n. 255/24/Cons., impugnata in primo grado (doc. 1, in primo grado), recante "Adozione della disciplina e degli indicatori di qualità del servizio di assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi", pubblicata sul sito web di AGCom in data 8 agosto 2023, non notificata; del relativo Allegato A "Disciplina e qualità del servizio di assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi" (doc. 2, in primo grado), nonché ove occorrer possa del relativo Allegato I "Esiti della consultazione pubblica avviata con delibera 436/22/CONS

(doc. 3, in primo grado), Allegato II "Analisi di impatto regolamentare dell'assistenza clienti per

operatori TLC e OTT" (doc. 4, in primo grado) e Allegato III "Sintesi della Consultazioni pubblica avviata con delibera n. 375/19/CONS" (doc. 5, in primo grado); nonché di ogni altro atto al predetto antecedente, conseguente, connesso o presupposto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assotelecomunicazioni - Asstel e di Autorita' per Le Garanzie Nelle Comunicazioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 ottobre 2026 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Antonio Lirosi.

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l’appello in esame la società appellante impugnava la sentenza n. 12830 del 2025 del Tar Lazio, di rigetto dell’originario gravame. Quest’ultimo era stato proposto dalla stessa Fastweb S.p.a. avverso i seguenti atti dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: delibera dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 255/24/Cons., recante Adozione della disciplina e degli indicatori di qualità del servizio di assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi, pubblicata sul sito web di AGCom in data 8 agosto 2024, non notificata; relativo Allegato A Disciplina e qualità del servizio di assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi.

In particolare, il ricorso veniva proposto avverso alcune previsioni regolamentari: i) l’obbligo di consentire l’assistenza telefonica con un addetto, nella misura in cui dovesse essere inteso dall’Autorità come dovere di garantire all’utente la possibilità di parlare con un addetto direttamente digitando un numero telefonico di riferimento, escludendo quindi la possibilità della prenotazione del ricontatto telefonico nelle modalità e nelle tempistiche scelte dall’utente (articoli 4, comma 1 e comma 2, lett. k), e articolo 5 commi 1, 2, 3 e 9 e articolo 7 comma 2); ii) il dovere di assicurare, in caso di eccezionali condizioni di congestione del traffico a livello di rete, che il cliente non riceva il tono di occupato, bensì un messaggio che lo inviti a richiamare successivamente, nella parte in cui l’Autorità dovesse ritenere che tale messaggio debba necessariamente essere un messaggio dell’addetto al call center e non possa essere registrato (articolo 5, comma 2); iii) l’obbligo di assicurare, almeno nei giorni feriali, il servizio telefonico di assistenza clienti con operatore umano nella fascia oraria compresa tra le ore 8.30 e le ore 21.30 (ovvero fino alle 19.30 per numeri di assistenza clienti affari), nella parte in cui tale fascia oraria deve essere garantita anche per i disservizi non bloccanti, non consentendo in questo caso una diversa modulazione (art. 5, comma 8); iv) l’eccessivo grado di dettaglio e incisività del regolamento.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello, riproponendo le censure di prime cure e contestando le argomentazioni della sentenza impugnata:

- erroneità della declaratoria di inammissibilità del I motivo di ricorso operata dal TAR, erroneità della sentenza per falsa applicazione dell'articolo 100 del c.p.c., contraddittorietà, violazione dell'art. 73, comma 3, del CPA;

- erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto infondato il I motivo di ricorso, eccesso di potere per irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, difetto di motivazione, perplessità, sviamento della causa tipica, difetto di istruttoria;

- erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto infondato il IV motivo di ricorso, violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 12, lett. h) e i) della legge n. 481/95 e della legge 249/97, violazione degli artt. 4, 98 quaterdecies, 98 quindecies, 98 sedecies, 98 viciesquater, allegato 9 del CCE, violazione del principio di libera iniziativa economica di cui all'art, 41 della Costituzione, violazione e limitazione della concorrenza, irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, carenza di potere in concreto.

L'autorità appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello. Si costituiva in giudizio altresì l'associazione interveniente ad adiuvandum, chiedendo l'accoglimento dell'appello.

Alla pubblica udienza del 1° ottobre 2026 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. La presente controversia ha ad oggetto la sentenza che ha rigettato il ricorso proposto dalla società, odierna appellante, avverso le previsioni regolamentari riassunte nella narrativa in fatto, connesse ai relativi quattro originari motivi di ricorso, introdotte con la delibera n. 255/24/CONS, recante la "Disciplina e qualità del servizio di assistenza clienti nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media audiovisivi".

2. All'esito del giudizio di prime cure il Tar, oltre ad aver evidenziato profili di inammissibilità in relazione alle domande formulate in termini di richiesta interpretativa delle disposizioni, invero incompatibili con la struttura stessa del processo amministrativo, ha esaminato e respinto nel merito tutti e quattro i profili dedotti; le censure di appello, oltre a censurare le argomentazioni e le conclusioni del Tar, hanno ad oggetto la riproposizione del primo e del quarto motivo di ricorso originario.

3. L'esame dei motivi di appello e le stesse rilevanti deduzioni di parte appellante impongono un breve inquadramento delle problematiche di fondo, già oggetto di approfondimento nella giurisprudenza della sezione (cfr. ad es. sentenza 6039 del 2026 e 5039 del 2025).

3.1 Nel caso in esame l'Autorità ha stabilito standard qualitativi minimi per i servizi di assistenza clienti, volti a garantire un adeguato livello di tutela degli utenti finali; in particolare

attraverso l'obbligo di garantire il tempestivo contatto di un ausilio umano.

3.2 In tale ottica, l'attività di regolazione mira a promuovere non solo la qualità tecnica del servizio di telecomunicazione, ma anche la capacità degli operatori di assicurare un supporto efficace e tempi di risposta rapidi, cruciali in un contesto sociale caratterizzato da una costante interconnessione, in cui la continuità e l'efficienza delle comunicazioni rappresentano una condizione essenziale per il regolare svolgimento delle attività quotidiane, lavorative e relazionali.

3.3 Pertanto, anche a seguito delle ulteriori modifiche del codice delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità ha ragionevolmente ritenuto opportuno procedere ad una revisione sistematica del regolamento in materia di servizio assistenza clienti, al fine di allineare la disciplina alle più recenti esigenze normative e tecnologiche; e tale attività si colloca nell'ambito del fondamentale ruolo rivestito dalle autorità indipendenti nel contesto di riferimento.

3.4 Infatti, in specie a fronte della ormai costante e sempre più rapida evoluzione tecnologica, occorre adeguare la parallela, stante la diffusione sempre più estesa del relativo ambito e tempo di utilizzo degli strumenti di comunicazione, attività di salvaguardia dei principi e delle tutele necessarie, in specie in quanto l'evoluzione umana non può forzatamente andare alla stessa velocità di quella tecnologica. In tale contesto, il ruolo affidato e svolto dall'Autorità appare ancora fondamentale.

3.5 Se è ovvio che le imprese operanti in un settore connotato da una tale evoluzione debbano seguirne la stessa, garantendo un servizio adeguato agli obiettivi anche economici perseguiti, è parimenti ovvio che la relativa regolamentazione debba tenere ben presente l'impatto che la stessa ha sull'ordinamento e sui rapporti socio economici connessi; nell'ambito di tale delicata attività di bilanciamento e disciplina, i parametri di riferimento sono sia normativi che di principio, connessi ai consolidati riferimenti ai fondamentali principi della non discriminazione tecnologica, della trasparenza e dell'imputabilità, anche reciproca, in specie tramite la garanzia della riserva di umanità, su cui la giurisprudenza (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI n. 8472 del 2019), la dottrina e la legislazione hanno raggiunti valutazioni nella sostanza concordi (cfr. ad es. art. 30 comma 3 d.lgs. 36 del 2023 ed art. 3 l. 132 del 2025). Lo stesso regolamento unionale c.d. AI act sancisce all'art. 1 il fine di "*promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*".

3.6 Ciò, peraltro, assume rilievo sempre di più non solo nell'ambito dei rapporti autoritativi classici, ma anche nell'ambito dei rapporti contrattuali e di utenza, specie laddove svolti da soggetti che operano in regime di concessione (e quindi posti in posizione non del tutto coincidente con quella di meri rapporti privatistici, in quanto operanti in un contesto regolato da norme principi ed interessi pubblici a fronte della limitatezza delle risorse e degli atti concessori relativi). Proprio il ruolo delle autorità indipendenti e della regolazione ad essi affidata conferma l'esigenza di estendere, nei limiti in primo luogo della ragionevolezza e della proporzionalità, le garanzie generali predette.

3.7 In tale prospettiva, l'ormai consolidato concetto condensato nella formula "riserva di umanità" riguarda non solo il controllo degli strumenti digitali e di intelligenza artificiale, comprendendo il bisogno di ausilio dell'utente umano medio.

3.8 Pertanto, è in tale contesto che va esaminata la legittimità della previsione regolamentare a mente della quale il cliente ha diritto all'assistenza telefonica da parte del fornitore del servizio chiamando il call center indicato dal proprio Operatore, e non semplicemente attraverso una prenotazione ad un giorno successivo e un mero contatto digitale; occorre permettere di ottenere assistenza da parte di un addetto e presentare reclamo nel minor tempo possibile, per cui un sistema di prenotazione digitale al giorno successivo va verificato alla luce sia del criterio del minor tempo possibile che dei principi sin qui riassunti.

4. Passando all'esame delle deduzioni poste a base del gravame, in relazione al primo motivo di appello, con cui parte appellante lamenta l'erroneità della declaratoria di inammissibilità e la sussistenza di un interesse concreto alla statuizione, in via preliminare va evidenziato come la doppia motivazione del Tar sul punto abbia avuto l'effetto di esaminare comunque nel merito la censura.

4.1 Invero, in linea generale va condivisa l'analisi processuale di prime cure svolta in ordine all'approccio del ricorso, quantomeno nella parte in cui era lo stesso gravame a richiedere un'interpretazione a proprio favore delle disposizioni, tanto da aver formulato "*i vizi in rubrica … nella denegata ipotesi in cui le disposizioni richiamate al n. 2 dovessero essere interpretate…* ". Infatti, è la stessa deduzione a risultare costruita in via subordinata rispetto all'accoglimento di una interpretazione aderente alle tesi della ricorrente.

4.2 Peraltro, se da un canto non è certamente in discussione la sussistenza di un interesse concreto della società rispetto alle previsioni regolatorie, in quanto impattanti sulla stessa predisposizione della complessa attività svolta dall'impresa nel delicato settore di riferimento, dall'altro canto neppure il Tar ha messo in discussione tale interesse, se non – ragionevolmente in termini processuali – rispetto alla stessa formulazione della deduzione.

4.3 In ogni caso la censura è stata anche affrontata e respinta nel merito, come reso evidente dall'esame del seguente passaggio motivazionale del Tar: "*In ogni caso, anche a voler prescindere da tale profilo, le norme regolamentari contestate si limitano a prescrivere che agli utenti sia garantita la possibilità effettiva di interloquire con un operatore e di presentare reclami attraverso il canale telefonico nel minor tempo possibile, senza tuttavia interferire sulle modalità operative e sull'organizzazione del servizio, lasciando agli stessi un margine di discrezionalità nella definizione dei processi interni, purché siano rispettati gli standard minimi richiesti. In tale contesto, assume carattere centrale e inderogabile l'obbligo di garantire all'utente un servizio di assistenza clienti accessibile direttamente mediante chiamata a un numero telefonico dedicato, che consenta di interloquire con un operatore umano. Ne consegue che non sarebbe conforme alla regolazione un modello in cui l'utente sia costretto, ad esempio, a prenotare un ricontatto tramite il sito web dell'operatore, poiché tale modalità non assicurerebbe l'esigenza di immediata accessibilità che deve caratterizzare il canale telefonico. Fermo restando il rispetto di tale standard minimo e uniforme, agli operatori è riconosciuto un ampio margine di autonomia organizzativa, restando a loro carico*

l'individuazione delle modalità concrete attraverso cui garantire l'effettiva attuazione delle tutele previste, anche mediante la differenziazione dei livelli di priorità in base alla natura delle richieste degli utenti. Spetta, in ogni caso, all'Autorità esercitare il proprio potere di vigilanza al fine di verificare, in concreto, la conformità del sistema adottato da Fastweb alle garanzie regolamentari, valutando se sia effettivamente garantita agli utenti, in tempi ragionevoli e con modalità comprensibili, la possibilità di interloquire con un operatore e di esercitare i propri diritti, tenuto conto delle specifiche caratteristiche del modello, in considerazione degli effettivi tempi di risposta, delle specifiche modalità con cui avviene il contatto con l'operatore, della semplicità e dell'accessibilità del sistema".

5. In relazione al secondo motivo di appello, con cui non a caso la società ripropone nel merito il primo motivo di ricorso, oltre a condividere le valutazioni e le conclusioni di prime cure, va ribadito quanto posto a fondamento dei precedenti della Sezione, sopra richiamati, oltre alle ricadute evidenti derivanti dai principi predetti in tema di impatto dei sistemi digitali.

6. In linea generale, la conclusione dei contratti con l'utenza avviene per adesione a moduli contrattuali predefiniti e la gestione dei relativi rapporti avviene ricorrendo a processi informatizzati e digitali che, seppur in astratto consentano un frequente ed ampio reperimento di informazioni, oltre ad escludersi una assoluta esaustività di soluzione di problemi e questioni (ad esempio nel diffuso strumento delle cc.dd. *faq - frequently asked questions*), presuppongono una capacità di gestione che nell'utenza media non può certo essere pari a quella della controparte tecnica e del relativo operatore.

6.1 In tale ottica va quindi di nuovo evidenziato che l'adeguatezza delle modalità di accesso alle informazioni non può che essere valutata avuto riguardo alla eterogenea platea degli utenti, non necessariamente in possesso della necessaria dimestichezza con gli strumenti informatici (sempre più evoluti) messi a disposizione dall'operatore. Ciò trova conferma – giova ribadirlo - nel fatto che trattasi di un ambito soggetto a regolazione proprio per la rilevanza degli interessi anche pubblici coinvolti, tanto che le imprese operano in regimi concessori.

6.2 In definitiva, cosi come pensata dall'impresa, ad esempio con la metodologia di prenotazione al giorno successivo, la modalità di assistenza pone al centro, come primario rispetto alle necessità dell'utente, solo la valutazione delle esigenze dell'impresa stessa, senza prendere in esame adeguatamente le primarie esigenze del consumatore\utente, che sono spesso – per motivi familiari lavorativi o anche economici - di avere un contatto immediato, senza invece attendere quelli che restano tempi e modalità utili prioritariamente solo all'impresa.

6.3 Ciò in particolare a fronte delle evidenti esigenze di risolvere rapidamente, ed attraverso un rapporto diretto con gli operatori, problemi di utilizzo di strumenti che sono ormai fondamentali per le ordinarie esigenze di vita, sia familiare che lavorativa.

7. Parte appellante pare guardare prioritariamente solo all'evoluzione del mercato nel senso delle esigenze delle imprese di settore, mentre anche la disciplina unionale pone quantomeno allo stesso livello – né potrebbe essere altrimenti, anche rispetto ai fondamentali principi

costituzionali – le esigenze della controparte utenza; quest'ultima, peraltro, non è solo la controparte contrattuale comunque debole, a fronte di contratti predefiniti dall'azienda concessionaria, ma è anche l'utente rispetto a servizi resi da imprese che agiscono in concessione in un mercato caratterizzato da risorse ed operatori non certo liberi e infiniti.

7.1 In tale contesto va evidenziato come ormai la gran parte delle attività umane (pagamenti, acquisti, intrattenimenti, formazione, comunicazione) avvenga anche attraverso gli strumenti telecomunicazione in questione; conseguentemente l'assistenza va garantita anche in quest'ottica come adeguata e pronta, ponendo le esigenze dell'utenza quantomeno allo stesso livello di quelle dell'impresa.

7.2 Quindi, appare tutt'altro che illogico o sproporzionato il fatto che l'autorità regolatoria si preoccupi di garantire una assistenza adeguata, nei modi e nei tempi, all'importanza degli strumenti in esame per tutti gli utenti.

7.3 Per ciò che riguarda la parità di trattamento, la stessa appare garantita anche in quanto gli obblighi in contestazione risultano imposto a tutti gli operatori concorrenti.

7.4 Proporzionalità e ragionevolezza parimenti appaiono garantite anche in relazione agli esiti dell'istruttoria compiuta dall'Autorità, come emerge dalla richiamata approfondita AIR, svolta con due consultazioni pubbliche, acquisendo dati dagli operatori e comparando l'obbligo imposto con i dati di utilizzo del canale telefonico. I risultati documentati attestano che il 45% circa dei contatti con i call center avviene ancora tramite canale telefonico, e che l'assistenza telefonica diretta è l'unico strumento di contatto accessibile per le fasce di utenza meno digitalizzate. Va quindi condiviso quanto rilevato dai Giudici di prime cure, nel senso che il Regolamento «ha fissato degli standard aggiornati per garantire la qualità dei servizi di assistenza clienti, promuovendo una maggiore tutela degli utenti e un adeguamento alle innovazioni tecnologiche del settore» e il mantenimento del call center umano risponde a un obiettivo di inclusività «finalizzata a evitare che l'evoluzione digitale comporti effetti discriminatori nei confronti di categorie di utenti che, per ragioni anagrafiche, culturali o sociali, non dispongono degli strumenti o delle competenze necessarie per utilizzare i canali online». La misura appare quindi proporzionata in quanto il sacrificio imposto – e cioè garantire un canale telefonico diretto – è minimo rispetto al beneficio collettivo assicurato, oltre ad essere analogo a quello predisposto dall'impresa solo che viene determinato in termini utili non solo all'impresa stessa ma anche all'utente.

7.5 Invero, il regolamento nella parte contestata non prescrive modalità organizzative specifiche, ma garantisce un risultato minimo inderogabile: la possibilità per l'utente di raggiungere direttamente, mediante chiamata telefonica a un numero dedicato, un operatore umano. Il sistema che propone Fastweb, in cui per ampie classi di richiesta l'utente non può parlare immediatamente con un addetto ma deve prenotare un ricontatto per una fascia oraria successiva, nega strutturalmente tale risultato, ponendo in primario (quindi non paritario e inadeguato rispetto alle esigenze dell'utenza e le relative sempre più totali esigenze, familiari lavorative, economiche, sociali). Non a caso, l'utente che chiama il numero del call center non ottiene assistenza immediata.

8. La infondatezza delle deduzioni emerge anche alla luce dei precedenti della sezione in ordine alla verifica della discrezionalità dell'autorità in materia.

8.1 Come evidenziato anche in recenti pronunce, il Collegio rileva che il potere esercitato dall'Autorità, nel caso di specie, è connotato da un ampio esercizio di discrezionalità amministrativa nella valutazione dei fatti idonei ad apprestare un livello di qualità di servizi soddisfacente per l'utenza che non concretizza, sulla base delle argomentazioni logico-giuridiche di cui infra, un vulnus sproporzionato alla libertà di impresa.

8.2 La discrezionalità amministrativa, al pari di quella tecnica, è censurabile in sede giurisdizionale solo quando il suo esercizio appaia ictu oculi viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti o laddove sia carente di istruttoria e di motivazione.

8.3 L'Amministrazione, nell'effettuare le valutazioni di competenza, in linea di massima, applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza, già evidenziata, che può ritenersi illegittima solo la valutazione che, con riguardo alla concreta situazione, si riveli manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti.

8.4 Il ricorso a criteri di opportunità, infatti, non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità e, in tali situazioni, il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo (cfr., ex multis, Cass. Civ., SS.UU., 20 gennaio 2014, n. 1013).

9. Priva di rilievo ai fini di causa appare l'invocazione di precedenti unionali, nel senso che la disciplina di rilievo (articolo 6, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) vada interpretata "*nel senso che, da un lato, esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone al professionista, prima di concludere con un consumatore un contratto a distanza o negoziato fuori dei locali commerciali, contemplato all'articolo 2, punti 7 e 8, di tale direttiva, di fornire, in ogni caso, il proprio numero di telefono. Dall'altro lato, detta disposizione non implica un obbligo per il professionista di attivare una linea telefonica, o di fax, o di creare un nuovo indirizzo di posta elettronica per consentire ai consumatori di contattarlo e impone di comunicare tale numero o quello del fax o il suo indirizzo di posta elettronica soltanto nel caso in cui detto professionista già disponga di tali mezzi di comunicazione con i consumatori. L'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2011/83 deve essere interpretato nel senso che, sebbene tale disposizione imponga al professionista di mettere a disposizione del consumatore un mezzo di comunicazione atto a soddisfare i criteri di una comunicazione diretta ed efficace, essa non osta a che detto professionista fornisca mezzi di comunicazione*

diversi da quelli elencati nella medesima disposizione al fine di soddisfare tali criteri".

9.1 Anche sulla scorta di tali preminenti indicazioni, ciò che rileva è che sia messo a disposizione del consumatore un mezzo di comunicazione atto a soddisfare i criteri di una comunicazione diretta ed efficace, anche diverso da quelli di fornire un numero diretto.

9.2 Invero tali precedenti, oltre a riguardare prioritariamente anche la fase anteriore di conclusione del contratto in cui fornire il contatto, confermano la necessità di mettere a disposizione modalità dirette ed efficaci, e quelle individuabili sulla scorta delle indicazioni dall'Autorità appaiono pienamente coerenti a tali parametri, in specie dinanzi alla soluzione di problemi non solo nell'avvio del rapporto (se scegliere o meno di concludere il contratto con quell'operatore) ma anche in quella – particolarmente rilevante in corso di rapporto - di gestione della soluzione dei problemi anche tecnici (e spesso complessi, per la media dell'utenza) che solo la stessa controparte può risolvere.

9.3 D'altronde non a caso si precisa che la normativa non implica un obbligo per il professionista di attivare una linea telefonica, o di fax, o di creare un nuovo indirizzo di posta elettronica per consentire ai consumatori di contattarlo e impone di comunicare tale numero o quello del fax o il suo indirizzo di posta elettronica ma ciò soltanto nel caso in cui detto professionista già disponga di tali mezzi di comunicazione con i consumatori.

9.4 Come già evidenziato da tempo dalla Sezione nei precedenti evocati (15 ottobre 2020, nn. 6232 e 6233 e 2 dicembre 2019, n. 8227) la condivisa impostazione della CGUE offre un'esegesi della normativa che contempera un livello elevato di tutela dei consumatori e la competitività delle imprese.

9.5 Quindi, se il modello richiesto dalla disciplina consumeristica risulta rispettato in ragione del fatto che il professionista strutturi un efficace e tempestivo strumento di comunicazione con il consumatore, nel caso di specie, a fronte del contesto di riferimento ricostruito, dei principi e della normativa di riferimento quello individuato appare proporzionato e tale da garantire ragionevolmente le esigenze sia dell'impresa sia dell'utenza, in un bilanciamento pienamente logico e coerente all'ordinamento vigente.

9.6 Non sussistono quindi i presupposti per il prospettato, seppure in via subordinata, rinvio pregiudiziale.

10. In relazione al terzo motivo di appello, con cui parte appellante lamenta l'erroneo rigetto del quarto motivo di ricorso, assumono rilievo, oltre a quanto sin qui evidenziato, le ricadute della disciplina vigente, rettamente intesa a fronte del contesto di riferimento sopra tratteggiato.

10.1 La stessa società appellante, invero non a caso, precisa che "non intende contestare il potere dell'Autorità in relazione alla fissazione di obiettivi e standard minimi", ritenendo piuttosto che, una volta fissati tali standard, le modalità organizzative dei servizi di assistenza – che rappresentano costi strutturali – facciano parte dell'autonoma organizzazione economico-imprenditoriale degli operatori.

10.2 Tuttavia, proprio a fronte della riconosciuta ammissibilità della fissazione di obiettivi e standard, è inammissibile che l'impresa destinataria possa violare gli stessi attraverso modalità più comode ed utili alle proprie esigenze piuttosto che a quelle dell'utenza.

11. Ciò trova conferma nel dato normativo.

11.1 La invocata legge n. 481 del 1995 attribuisce all'Autorità il compito di emanare le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente (art. 2, comma 12, lett. h).

11.2 Nel contesto di riferimento il concetto di livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione, oltre ad apparire di ampio spettro, non può poi essere sterilizzato da una sorta di libertà negli strumenti specifici scelti dall'impresa, che debbono essere valutati e contestualizzati nel medesimo ambito.

11.3 D'altronde, le previsioni impugnate si limitano a prescrivere che l'utente deve poter raggiungere direttamente un operatore umano mediante chiamata; le relative modalità, che non possono essere elusive, rientrano nella piena autonomia dell'impresa.

11.4 Inoltre, va ribadito che l'assistenza telefonica rappresenta una specifica prestazione dell'operatore nei confronti dell'utente, tanto che la legge n. 249 del 1997 rafforza tale prerogativa con il mandato di adottare direttive recanti "standard minimi per ogni comparto di attività".

11.5 Vanno parimenti condivise le puntuali difese erariali in relazione alla disciplina codicistica (in specie ex art. 98 sedecies) laddove attribuisce espressamente all'Autorità il compito di definire i parametri di qualità del servizio da misurare tenendo nella massima considerazione le linee guida del BEREC, le quali, non a caso, includono esplicitamente tra i parametri di qualità dell'assistenza clienti il "Response time for operator services", definito come il tempo che intercorre tra la composizione del numero e l'istante in cui l'operatore umano risponde. Questo parametro presuppone strutturalmente la possibilità di un contatto immediato con un operatore umano.

11.6 La piena aderenza alle disposizioni codicistiche emerge anche ex art. 4 del codice, che persegue l'obiettivo di garantire un livello di protezione degli utenti finali elevato e uniforme, nonché con le previsioni in materia di accessibilità per gli utenti con disabilità (artt. 98 quaterdecies, 98-quindecies, 98-viciesquater); si conferma che l'obbligo di assistenza telefonica umana risponde a una finalità normativa europea prima ancora che nazionale. E tale obbligo deve essere garantito in termini tempestivi, per essere reale. In definitiva, una sorta di riserva di umanità reciproca, umanità nei confronti dell'utente, umanità anche nel garantire un operatore umano nell'impresa a contatto con la controparte.

12. Tali oneri peraltro si iscrivono nel contesto più ampio di trasparenza ed accessibilità, come ancora di recente ricordato dalla sezione (sentenza n. 6039 del 2026): qualora i fornitori di

servizi di accesso a internet o di comunicazione interpersonale accessibili al pubblico assoggettino la fornitura di tali servizi a termini e condizioni, le autorità competenti in coordinamento, se del caso, con le autorità nazionali di regolamentazione provvedono affinché le informazioni di cui all'allegato IX siano pubblicate da tutti i fornitori in questione o dalla stessa autorità competente in coordinamento, se del caso, con l'autorità nazionale di regolamentazione, in forma chiara, esaustiva, idonea alla lettura automatica e in un formato accessibile per gli utenti finali con disabilità, conformemente al diritto dell'Unione che armonizza i requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

13. Gli stessi concetti di accessibilità, chiarezza ed esaustività non possono rimanere estranei alle questioni oggi esaminate.

Pertanto, va ribadita la legittimità della previsione regolamentare a mente della quale il cliente ha diritto all’assistenza telefonica da parte del fornitore del servizio chiamando il call center indicato dal proprio Operatore, e non semplicemente attraverso una prenotazione ad un giorno successivo ed un mero contatto digitale; occorre permettere di ottenere assistenza da parte di un addetto e presentare reclamo nel minor tempo possibile, per cui un sistema di prenotazione digitale al giorno successivo appare incompatibile sia col criterio del minor tempo possibile sia rispetto ai principi sin qui riassunti.

14. Alla luce delle considerazioni che precedono l’appello va pertanto respinto.

15. Sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Thomas Matha', Consigliere