

VALERIA DE SANTIS*

Accesso alla rete e “nuove” diseguglianze**

ABSTRACT (EN): Considering that the digitisation of society is an issue of constitutional importance, the essay focuses on the right of access to the net - its nature, the universality of the service and the principle of neutrality. The analysis emphasises how the citizenship gap and the very notion of citizenship are increasingly conditioned by access to the tools of digitisation.

ABSTRACT (IT): Considerando che la digitalizzazione della società rappresenta un problema di rilievo costituzionale, il saggio si concentra sul diritto di accesso alla rete - sulla sua natura, sull'universalità del servizio e sul principio di neutralità - nella convinzione che il divario di cittadinanza e la stessa nozione di cittadinanza siano condizionati in modo sempre più evidente dall'accesso agli strumenti della digitalizzazione.

SOMMARIO: 1. Digitalizzazione della società come problema costituzionale: le “nuove” diseguglianze. — 2. Natura del diritto di accesso alla rete: accesso alla rete e libertà di manifestazione del pensiero. — 2.1. *Segue*: un diritto sociale emergente. — 3. Accesso alla rete internet come servizio universale. — 3.1. *Segue*: internet come servizio universale e uguaglianza sostanziale. — 4. Nuove declinazioni del principio di uguaglianza: la neutralità della rete. — 5. Internet, accesso alla rete e forma di Stato.

1. Digitalizzazione della società come problema costituzionale: le “nuove” diseguglianze

L'avvento dell'IA, con l'aumento della potenza di calcolo dei sistemi informatici, unito al rafforzamento della rete internet coinvolge l'organizzazione e l'azione amministrativa¹, condizionando la fruizione e l'esercizio dei diritti di cittadinanza. Nella loro dimensione “verticale”², come relazione di potere intercorrente tra singolo ed autorità e in quella “orizzontale”, come appartenenza ad una comunità, i diritti - definiti riassuntivamente - di cittadinanza assumono infatti diverse forme e possibilità di sviluppo ma sono anche esposti a nuovi rischi e limiti.

Superando molte barriere fisiche, la digitalizzazione rende più omogenea la fruizione di determinati servizi e semplifica l'esercizio di alcuni diritti che, in rete, trovano naturale sviluppo. Inoltre, la digitalizzazione rimuove ostacoli territoriali ed economico-sociali e consente di

* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico - Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A partire dagli anni Novanta del ventesimo secolo, l'informatizzazione ha, più che altro, riguardato l'atto amministrativo e la sua formazione. Solo successivamente, è stata estesa all'organizzazione per diventare uno strumento teso a garantire la trasparenza amministrativa (a partire dalla legge 7 agosto 2015, n.124 sulla semplificazione amministrativa) e dare così attuazione al principio di buon andamento di cui all'art 97 Cost. (con il decreto trasparenza, d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33) sul punto, D. ZANELLI, *La cittadinanza digitale tra diritto e doveri. Quale spazio nell'ordinamento per il servizio pubblico digitale?*, in *Munus*, n. 2, 2023, p. 528 e ss.

² Sul punto, cfr. in part. E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1, 2018, p. 36 e ss.

accedere più facilmente a molti servizi, senza tenere conto dall'appartenenza politico amministrativa. La standardizzazione, l'interconnessione, l'interoperabilità con il passaggio al cloud, congiuntamente alla digitalizzazione degli archivi garantisce omogeneità delle procedure ed ubiquità dei dati, realizzando peraltro una "rivoluzione silenziosa" che investe una funzione che caratterizza fin dalle origini la nascita dello Stato moderno, ossia, la tenuta delle anagrafi, ormai interamente uniformate e digitalizzate.

In linea di principio, sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, la digitalizzazione concorre all'obiettivo della coesione territoriale e sociale, ma al contempo – proprio a causa del divario territoriale, socioeconomico e generazionale – può rappresentare un ostacolo per un'ampia parte della popolazione priva dell'accesso alle infrastrutture digitali e/o delle competenze digitali di base.

In tal senso, la digitalizzazione costituisce un problema di rilievo costituzionale, in quanto il *digital divide* di fatto limita lo sviluppo della persona, escludendo quella parte dei cittadini che non disponga degli strumenti adeguati per accedere e «difendersi»³ dalla rete. Il divario digitale, ossia la mancanza degli strumenti concreti e delle competenze necessarie per «partecipare alla società dell'informazione»⁴ trasforma la digitalizzazione in un fattore di discriminazione, rendendo opaca, meno comprensibile ed accessibile l'azione amministrativa per quei cittadini, che non hanno accesso alle tecnologie o che non sono in grado di sfruttarne le potenzialità⁵. In più, la disuguaglianza nell'accesso alle tecnologie digitali può convertirsi in una limitazione nell'esercizio di quei diritti e libertà⁶ che nella sfera digitale trovano maggiori possibilità di sviluppo.

L'impossibilità di accedere alla rete e l'incapacità di utilizzare gli strumenti tecnologici costituiscono fattori di disuguaglianza, sono «ostacoli» che si aggiungono a quei fattori di disuguaglianza sociale già esistenti (e individuati dall'art. 3, co. 2, Cost.) che «di fatto» impediscono lo sviluppo della persona e la piena partecipazione alla vita economica del paese⁷. Invero, il divario digitale non rappresenta un ostacolo *ulteriore*, piuttosto è la disuguaglianza sociale, economica e culturale ad assumere forme diverse, restando sostanzialmente immutata rispetto ai fattori di discriminazione individuati dalla Costituzione e precedenti alla rivoluzione informatica e digitale⁸. Ciò che invece muta è l'aspetto "quantitativo" dei rischi di esclusione

³ P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri*. "Non camminare davanti a me, ma al mio fianco", in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2022, p. 423.

⁴ L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide*. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 189 e ss.

⁵ Sul punto, A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2023; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 99; F. PIZZOLATO, *Digitalizzazione e cittadinanza: la figura dell'e-citizen*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2024, p. 627 e ss.

⁶ A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. cost.*, n. 1, 2023, p. 18.

⁷ P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri*, cit., p. 422.

⁸ F. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010, p. 354; A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia e le nuove disuguaglianze*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 191 e ss.

sociale ed economica, perché quella digitale è diventata un'infrastruttura della società nel suo complesso. Basti in tal senso considerare che la transizione digitale dovrebbe arrivare praticamente a coprire la quasi totalità dei servizi pubblici, almeno secondo gli obiettivi del Programma strategico per il decennio digitale 2030.

In un contesto sociale già profondamente diviso e attraversato da forti disuguaglianze, territoriali, economiche e di genere, la digitalizzazione può diventare un fattore ulteriore di divisione sociale che finisce per aggravare la frattura dovuta al divario di cittadinanza. In questo senso il problema costituzionale della digitalizzazione si salda – come emerge nella prospettiva dell'Agenda 2030 delle NU – con l'innovazione del Paese e lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso. Nella prospettiva europea del Programma strategico per il decennio digitale 2030, emerge che la digitalizzazione delle imprese e dei servizi, in chiave democratica e sicura, richiede di colmare il *digital divide* che rappresenta il principale ostacolo alla transizione digitale della società europea (art. 3 co. 1 lett.b)). Nella definizione degli obiettivi, anche il PNRR precisa che il divario digitale costituisce un aspetto del divario territoriale e di cittadinanza e, pertanto, la digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi non costituisce un fine in sé, ma rappresenta sempre uno strumento per colmare i divari di cittadinanza⁹.

In sostanza, nella prospettiva della trasformazione digitale del sistema economico e sociale, la carenza dell'accesso alla rete lascia intravedere una visione elitaria ed escludente di cittadinanza, sollevando diversi interrogativi di rilievo costituzionale relativi alla natura e all'estensione del diritto di accesso alla rete su cui, di seguito, verrà portata l'attenzione.

2. Natura del diritto di accesso alla rete: accesso alla rete e libertà di manifestazione del pensiero

Inquadrato nella prospettiva costituzionale, l'accesso alla rete internet costituisce il punto di emersione della digitalizzazione come concreto problema di uguaglianza e imparzialità essendo presupposto oggettivo per esercitare nuovi e vecchi diritti e partecipare alla vita economica, politica, sociale e culturale che si svolge in una sostanziale indistinzione tra reale e virtuale.

Considerata la pervasività economico-sociale della digitalizzazione, la dimensione digitale è una condizione per il pieno sviluppo della persona ma, al contempo, è un fattore di crescita della società nel suo complesso. Per queste ragioni, l'inquadramento del diritto di accesso alla rete come libertà, attratta alla sfera della libertà di manifestazione del pensiero, non sembra particolarmente calzante, soprattutto alla luce dell'evoluzione tecnologica più recente.

Restando alla prospettiva nazionale, il tentativo di inquadrare l'accesso ad internet come libertà risale ad un progetto di revisione costituzionale del 2014 che immaginava di integrare l'art. 21 Cost. con il riconoscimento dell'accesso alla rete nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, nonché dell'obbligo per la Repubblica di rimuovere gli ostacoli che ne impediscono l'effettivo godimento¹⁰. Sempre con una formulazione che finisce per

⁹ Il PNRR è reperibile sul sito istituzionale del Governo <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, si veda in part. p. 18-19.

¹⁰ XVII Legislatura, Disegno di legge costituzionale S. 1317 Modifiche all'art. 21 della Costituzione, in materia di tutela e di libero accesso alla rete internet.

richiamare il principio di uguaglianza sostanziale, nel 2020, è stato proposto di aggiungere un comma all'art. 21 Cost. con il fine di riconoscere il diritto di tutti di accedere alla rete internet, in «condizione di parità» e con «modalità tecnologicamente adeguate tali da favorire la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico e sociale»¹¹. In realtà, anche alla luce dell'evoluzione tecnologica intercorsa e all'impiego dell'IA – in grado di seguire l'utente in rete per profilarne gusti, abitudini e convinzioni – sembra riduttivo ricondurre internet ad un mezzo di comunicazione, oppure qualificarlo come semplice strumento di accesso all'informazione o per l'esercizio di altri diritti. Peraltro, se la rete internet fosse un semplice mezzo di comunicazione sarebbe sufficiente il riferimento dell'art. 21 Cost. che, con una formulazione aperta, estende la protezione costituzionale ad «ogni» «mezzo di diffusione» del pensiero¹².

Internet è fisicamente una infrastruttura, è nata per scambiare informazioni e dati, ma ha finito per trovare sviluppo come una “dimensione” in cui si svolge ampia parte della vita degli individui. Il solo fatto di stare in rete per qualsiasi finalità che sia ludica, ricreativa, lavorativa o di scambio di contenuti, si traduce nella produzione di dati, oggetto di analisi tramite l'applicazione degli algoritmi di IA che monitorano il comportamento on line e che sono utili a ricostruire l'identità, le preferenze dell'utente. Esiste una connessione inscindibile tra lo sviluppo dell'individuo e quello economico sociale che è caratteristica della dimensione digitale e contraddistingue i diritti digitali rispetto ad altri, nel senso che esercitare i diritti in rete – ma anche il semplice “stare” in rete – alimenta gli algoritmi dotati di IA e incrementa un mercato, quello dei dati, contribuendo così alla trasformazione della società digitale e alla sua crescita. Per queste ragioni, ricondurre internet alla sfera della libertà di comunicazione o di manifestazione del pensiero appare riduttivo come appare riduttivo considerarla solo uno mero strumento per l'esercizio di singoli diritti costituzionalmente protetti.

2.1. *Segue*: un diritto sociale emergente

Rispetto all'inquadramento dell'accesso alla rete nell'ambito della libertà di manifestazione, sembra più coerente la sua configurazione come diritto sociale per la funzione in concreto assolta dalla rete internet nel processo di digitalizzazione della società.

In questa prospettiva si inseriscono – come si vedrà di seguito – le misure adottate dal legislatore al fine di promuovere l'accesso alle tecnologie e l'alfabetizzazione digitale, nonché alcune proposte di riforma costituzionale, tese a integrare l'art. 34 Cost. con il riconoscimento del diritto di accesso alla rete internet «in condizioni di parità» e del dovere della Repubblica di promuovere le condizioni che rendono «effettivo l'accesso alla rete internet»¹³. La soluzione appare nel complesso convincente in quanto l'accesso alla rete può essere configurato come un

¹¹ XVIII Legislatura, Proposta di legge C. 2769 Modifica dell'art. 21 della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto di accesso alla rete internet.

¹² M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 63; M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Aracne, Roma, 2019, p. 285 e ss.

¹³ XVIII Legislatura, Atto Camera n. 1136, *Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet*; XVII Legislatura, Atto Senato n. 1561, *Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet*.

diritto funzionale all'esercizio di una pluralità di diritti e di libertà e, quindi, come prospettato in dottrina, un diritto sociale a plurime utilità, consistendo l'interesse individuale nell'accedere al fine di esercitare una serie diversificata di diritti e libertà¹⁴.

Su tale questione, mentre la dottrina è in prevalenza orientata nel configurare l'accesso alla rete come un diritto sociale, la Corte costituzionale ha avuto poche occasioni per esprimersi e, comunque, non ne ha finora fornito una qualificazione. Con la sent. n. 307 del 2004, la Corte costituzionale si è occupata solo in via indiretta della questione dell'accesso alla rete, dichiarando non fondata la questione di legittimità relativa al progetto «pc ai giovani» e ha ricondotto l'intervento normativo statale ad una «mera previsione di contributi finanziari», non riconducibile a «specifiche materie» ma che risponde «a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico»¹⁵.

Pur riconoscendo la cultura informatica come oggetto di interesse della Repubblica, tenuta al suo potenziamento secondo il principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost., il giudice delle leggi non inquadra l'accesso agli strumenti informatici. Anche sotto il profilo del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la Corte costituzionale non riconosce internet come diritto sociale né collega il problema della mancanza di infrastrutture e conoscenze informatiche al diritto all'istruzione¹⁶. In questo senso, la Corte costituzionale non chiarisce se esista un obbligo per la Repubblica di intervenire al fine di rimuovere il *gap* digitale, mentre si limita a riconoscere che esiste un interesse allo sviluppo della cultura, come afferma l'art. 9 Cost., «attraverso l'uso dello strumento informatico». Similmente in una decisione relativa all'applicabilità alle Province autonome di Trento e Bolzano della legge statale 9 gennaio 2004, n. 4 contenente disposizioni volte a favorire l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici, la Corte costituzionale ha escluso la diretta applicabilità alle Province autonome della disciplina statale e non affronta la questione relativa all'inquadramento della disciplina in oggetto che, secondo l'Avvocatura dello Stato, rientra tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ex art. 117 co. 2, lett. m)), in quanto gli strumenti informatici contribuiscono a rendere effettiva la partecipazione alla vita economica, lavorativa e sociale. Inquadrando la questione alla luce della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost.

¹⁴ G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, p. 3; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 66; P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 39 e ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011, p. 1 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 17; G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, n. 2, 2021, p. 33 e ss. In part., in merito a internet come diritto a prestazione, cfr.: P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta on line*, n. 3, 2013, p. 15; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2011, in part., p. 8 e ss. Sull'evoluzione dell'inquadramento del diritto di accesso alla rete, G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21 (bis) al 34-bis*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 81 e ss.

¹⁵ Sent. n. 307 del 2004, Considerato in diritto n. 3.1, sulla pronuncia, in part., A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2004, p. 3221 e ss.

¹⁶ L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, n. 2-3, 2012, p. 278-279; L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide*, cit., p. 201; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 67; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 23.

n. 3 del 2001, la Corte costituzionale evita di qualificare l'accesso alla rete, pur oggetto di misure di promozione e protezione sociale che trovano logico fondamento nel principio di uguaglianza sostanziale¹⁷.

Di recente sullo stesso punto, in tema di autonomia differenziata, la Corte costituzionale ribadisce che nell'ambito dell'ordinamento delle comunicazioni, il diritto delle comunicazioni elettroniche e il diritto di internet non sopportano differenziazioni regionali perché la loro disciplina ha dato vita ad un complesso esteso di atti normativi dell'Unione europea, con «il precipuo scopo di realizzare un mercato unico digitale» «inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali». Certo, la Corte costituzionale non ha l'opportunità di entrare sulla questione della qualificazione dell'accesso alla rete, ma ribadisce la necessità di ascrivere alla dimensione unionale e statale la regolazione di una materia su cui convergono esigenze di tutela della concorrenza, del mercato, nonché esigenze di garanzia dei diritti fondamentali e di tutela dei dati personali¹⁸.

Del resto, il perseguimento degli obiettivi posti dall'Unione con il *Digital compass 2030* – ossia, garantire la connettività e il 5G sul territorio nazionale e portare la connessione a 1 Gbps, secondo la Strategia italiana per la banda ultralarga¹⁹ – implicano un ruolo preminente dello Stato. Gli obiettivi di potenziamento delle infrastrutture, che si saldano con quelli del PNRR, evidenziano la necessità dell'azione statale di protezione e promozione sociale nel processo di transizione della società digitale.

Mentre la Corte costituzionale non ha avuto modo di qualificare l'accesso alla rete, la sua funzione sociale è ben chiara nella regolazione e nella politica europea e nazionale. In questo senso vanno, peraltro, le misure volte a favorire tutte le fasce della popolazione, soprattutto quelle più vulnerabili, come emerge già nel Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche, di seguito CAD) secondo il quale le PA devono assicurare la connettività alla rete internet negli uffici e luoghi pubblici. In particolare, nel settore scolastico, sanitario e turistico deve essere garantito che una porzione della banda non utilizzata dagli uffici sia messa a disposizione degli utenti, con le modalità di sicurezza fissate dall'AgID (art. 8-bis).

Norme specifiche riguardano inoltre l'accesso delle persone disabili. Già la l. 9 gennaio 2004, n. 4 aveva introdotto l'obbligo per i siti web delle PA di rispettare standard minimi di accessibilità e, successivamente, in attuazione della dir. UE 2016/2102, il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 106 ha introdotto regole armonizzate nel territorio dell'UE, disponendo che i siti web e le applicazioni mobili di tutti gli enti pubblici, tribunali, dipartimenti di polizia, ospedali pubblici, università (ecc.), devono soddisfare standard comuni, in modo da favorire e semplificare l'accesso agli strumenti informatici, in particolare, da parte delle persone con disabilità²⁰.

¹⁷ Corte Cost. sent. n. 145 del 2005.

¹⁸ Corte Cost. sent. n. 192 del 2024, Considerato in diritto n. 4.4.

¹⁹ Strategia Italiana per la banda ultralarga "Verso la Gigabit Society", approvata dal comitato interministeriale per la transizione digitale il 25 maggio 2021 e poi rinnovata con la Strategia italiana per la banda ultralarga 2023-2026, approvata il 6 luglio 2023.

²⁰ Più approfonditamente sul tema qui solo accennato: G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, Il Mulino, Bologna, 2021, p.122 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 39-40.

Sul punto anche il Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 e successive modifiche) specifica che l'AGCOM e il Ministero delle comunicazioni provvedono affinché sia fornito un sostegno adeguato ai consumatori con disabilità e siano adottate misure specifiche, al fine di assicurare che le relative apparecchiature terminali, le attrezzature e i servizi specifici che promuovono un accesso alla rete e ai mezzi di comunicazione elettronica equivalente – inclusi i servizi di conversazione globale e di ritrasmissione – siano disponibili e abbiano prezzi accessibili (art. 94, co. 4; art. 98 *vicies quater*).

Nello stesso senso, tra gli obiettivi generali (art. 4 co. 1, d)), il Codice delle comunicazioni elettroniche indica la necessità di garantire un livello di protezione degli utenti finali elevato e uniforme, proprio avendo riguardo alle esigenze di gruppi sociali specifici, in particolare, utenti finali con disabilità, utenti finali anziani o utenti finali con esigenze sociali particolari in modo da assicurare la scelta e l'accesso equivalente. Così, il riferimento nella disciplina dell'accesso ad internet a specifiche condizioni personali di vulnerabilità – come disabilità, età, condizioni economiche – e alla necessità di garantire un nucleo intangibile di servizi di rete a «condizioni equivalenti» tra gli utenti costituisce un'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, secondo il quale le concrete condizioni personali di svantaggio richiedono interventi normativi mirati, al fine di consentire l'esercizio dei diritti di partecipazione alla vita economica e sociale in condizioni di parità *effettiva*.

Altri interventi di lotta alla povertà digitale sono introdotti dal Governo con il Piano voucher e il Bonus internet²¹ che sono misure utili ad affrontare le condizioni di povertà digitale perché aumentano l'offerta da parte dei fornitori, la disponibilità di un accesso di qualità e favoriscono l'acquisto di competenze, generando circolarmente ulteriori bisogni di innovazione²². Purché non siano occasionali ma stabilizzate, le misure di aiuto concreto sono coerenti con l'idea dell'accesso come diritto sociale che necessita interventi di sostegno concreto delle persone e del mercato.

Nel complesso, sembra invero difficile non ricondurre tali interventi in materia di mancanza di accesso alla rete alle azioni cui la Repubblica è tenuta, coerentemente con il principio di uguaglianza sostanziale.

3. Accesso alla rete internet come servizio universale

L'inquadramento come diritto sociale emergente, prospettato da singole disposizioni normative e condiviso da ampia parte dalla dottrina, trova conferma a livello legislativo unionale e statale nella qualificazione come "servizio universale".

²¹ Il Piano voucher, durante la pandemia, ha fornito risorse per l'acquisto di device digitali per le famiglie a basso reddito e successivamente, dal 2021 – con il Bonus internet – è intervenuto con sovvenzioni per favorire la connessione veloce a banda larga. Il Bonus internet 2024 prevede invece uno sconto (di 100 euro) sul prezzo di attivazione e sui canoni del servizio applicato direttamente dal fornitore del servizio.

²² S. DA EMPOLI, *Un approccio economico al diritto di accesso ad Internet: verso una revisione del servizio universale*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 165, sottolinea che voucher e bonus sono utili in quando fanno aumentare la domanda di digitale e spingono gli operatori a proporre offerte a categorie di utenti alle quali non si sarebbero rivolte in normali condizioni di mercato.

Nel predisporre un quadro normativo armonizzato, il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche stabilisce che il servizio universale è uno strumento teso a garantire la disponibilità di un «insieme minimo di servizi» da calibrare e adattare in base all'evoluzione tecnologica «per tutti gli utenti finali a un prezzo abbordabile per i consumatori» precisando che la mancanza dell'accesso costituisce un rischio di esclusione sociale perché «impedisce ai cittadini di partecipare alla vita sociale ed economica» (Considerato n. 212).

Così in attuazione della disciplina unionale, il Codice delle comunicazioni elettroniche²³ (di seguito Codice) qualifica servizio universale la telefonia fissa – come già previsto dal Codice del 2003 – e la connessione a banda larga, adattandosi alle reali esigenze tecnologiche di cittadini e imprese nonché alla necessità di garantire a tutti, soprattutto agli utenti svantaggiati, per condizioni socioeconomiche e/o geografiche, un servizio considerato indispensabile per la partecipazione alla vita associata.

La qualificazione come servizio universale implica che i consumatori, su tutto il territorio nazionale, hanno diritto ad accedere a un prezzo accessibile ad un adeguato servizio di rete a banda larga e a servizi di comunicazione vocale, che siano disponibili, al livello qualitativo specificato, ivi inclusa la connessione sottostante, in postazione fissa, da parte di almeno un operatore (art. 94 del Codice)²⁴. Per assicurare l'accessibilità economica dei servizi, l'Autorità garante per le comunicazioni (AGCOM) vigila sull'evoluzione e sul livello dei prezzi al dettaglio, praticati sul mercato, in particolare in relazione ai prezzi nazionali e ai redditi nazionali dei consumatori in modo che il prezzo sia adeguato, ossia, venga calcolato tenendo conto dello specifico contesto nazionale, ovvero, dei divari territoriali (art. 95 del Codice). Inoltre, l'AGCOM può assicurare l'accessibilità al servizio universale di rete anche mediante postazione non fissa, qualora lo ritenga necessario per garantire la piena partecipazione sociale ed economica dei consumatori alla società.

La disciplina richiede il rispetto di specifici standard al fine di garantire un «accesso adeguato» che è da valutare, anche in questo caso, alla luce delle condizioni nazionali e la larghezza minima di banda di cui dispone la maggioranza dei consumatori sul territorio nazionale. Inoltre, l'accesso è adeguato quando è in grado di fornire la larghezza di banda necessaria per supportare almeno l'insieme minimo di determinati servizi (elencati nell'all. 5 del Codice): e-mail; motori di ricerca che consentano la ricerca e il reperimento di ogni tipo di informazione; strumenti basilari di istruzione e formazione; stampa o notizie online; ordini o acquisti online di beni o servizi; ricerca di lavoro; reti professionali; servizi bancari; utilizzo dei servizi dell'amministrazione digitale; media e messaggistica istantanea; chiamate e videochiamate.

Il legislatore parametrizza l'adeguatezza, da commisurare in base all'evoluzione tecnologica e alle concrete condizioni nazionali, in modo da consentire all'Autorità garante di imporre adeguati obblighi di servizio universale per soddisfare «tutte le richieste ragionevoli di accesso a

²³ Dir. UE 2018/1972, attuato con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207 che modifica il Codice delle comunicazioni elettroniche adottato con d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259.

²⁴ M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto pubblico*, n.1, 1998, p. 181 e ss.; P. LIBERATI, A. CAUDURO, *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, p. 131 ss.

tali servizi» quanto meno da parte di un operatore designato (art. 96, co. 1, Codice). Naturalmente l'imposizione degli obblighi di servizio universale è subordinata all'aver stabilito che l'accesso adeguato a internet a banda larga e ai servizi di comunicazione vocale non possa essere garantito alle normali condizioni commerciali. Il servizio deve essere adeguato anche sotto il profilo tecnico (art. 94 co. 3 Codice) e, quindi, l'AGCOM nel fissare le condizioni di fornitura deve tenere conto delle indicazioni del BEREC (Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche)²⁵.

La qualificazione di internet come servizio universale consente di garantire a tutti i cittadini e utenti, a prescindere dal luogo di residenza, di usufruire di una serie di servizi essenziali di connessione ad un prezzo abbordabile, prezzo oggetto di monitoraggio da parte dell'Autorità. Così se i costi che ricadono sul gestore del servizio universale sono eccessivi vengono compensati dall'Autorità che calcola i costi netti della fornitura eccessivamente onerosa per poi ripartire il costo netto degli obblighi di servizio universale tra i fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica (art. 98 *bis* e 98 *ter* Codice). Peraltro, la qualificazione dell'accesso ad internet a banda larga come servizio universale sottrae tale diritto dal novero dei diritti "finanziariamente condizionati"²⁶, nel senso che impone la predisposizione di un nucleo di prestazioni che sono intangibili, a prescindere dalla convenienza economica e per i quali i maggiori costi derivanti dalla gestione di un servizio economicamente non conveniente vanno ripartiti in modo solidale.

Parallelamente al regime di servizio universale, il legislatore è intervenuto con misure tese alla realizzazione delle infrastrutture di rete, qualificate come opere di urbanizzazione primaria²⁷ anche mediante interventi di finanziamento pubblico agli impianti di privati o con la realizzazione di impianti e l'assunzione di oneri direttamente in capo allo Stato quando, per dimensione o per il carattere antieconomico, tali servizi non possono essere soddisfatti dal mercato e vanno quindi assicurati da soggetti pubblici, mediante messa a gara e concessione ad operatori privati²⁸.

²⁵ Tenendo conto della Relazione BEREC n. BoR(20)99, recante "Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband Internet Access Service (IAS)", l'AGCOM con Delibera n. 309/23/CONS del 5 dicembre 2023 ha stabilito che ai fini del servizio universale, la velocità nominale in download per un servizio di accesso adeguato ad internet a banda larga è di in 20 Mbps, in quanto questa velocità consente di accedere ai servizi essenziali individuati dal Codice per assicurare la partecipazione alla vita sociale.

²⁶ M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 75.

²⁷ Secondo l'art. 43, co. 4 del Codice delle Comunicazioni elettroniche, «le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 44 e 49, e le opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultra larga, effettuate anche all'interno degli edifici sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e ad esse si applica la normativa vigente in materia, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 44 e 49 con riferimento alle autorizzazioni per la realizzazione della rete di comunicazioni elettroniche e degli elementi ad essa collegati per le quali si attua il regime di semplificazione ivi previsto».

²⁸ P. S. MAGLIONE, *I rapporti tra Stato e autonomie nell'infrastrutturazione digitale del Paese*, in *Nuove Autonomie*, n.1, 2023, p. 298. Per favorire la connessione alla banda larga, il d. lgs. 15 febbraio 2016 n. 33 – in attuazione della dir. n. 2014/61 del 15 maggio 2014 – introduce norme volte a facilitare l'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Una delle novità più interessanti introdotte dal decreto riguarda l'obbligo per proprietari e condomini dotati di infrastruttura fisica multiservizio passiva, obbligatoria per gli edifici di nuova costruzione, di

La necessità di garantire l'accesso su tutto il territorio nazionale ha inoltre determinato l'intervento diretto dello Stato per la copertura delle zone a fallimento del mercato, le c.d. aree bianche, con l'adozione della Strategia italiana per la banda ultralarga che prevede investimenti diretti tesi alla diffusione del 5 G, obiettivo che stenta a decollare per la scarsa propensione degli operatori a investire e a fornire una copertura di rete fissa con velocità pari o superiore a 1 Gbps nelle aree più remote. Tali investimenti convergono e si sovrappongono alle misure del PNRR che prevede un forte investimento (6,7 miliardi) per progetti di infrastrutturazione²⁹ in linea con la strategia europea del Digital Compass che intende raggiungere, entro il 2026, gli obiettivi di trasformazione digitale: copertura del 5 G su tutto il territorio nazionale e connettività a 1 Gbps. Il PNRR considera la digitalizzazione un obiettivo trasversale alle diverse missioni, punta a rafforzare la connettività e a colmare il divario infrastrutturale, anche mediante l'adozione di diverse misure di semplificazione del procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica³⁰. Attuando una logica perequativa tesa a finanziare aree a fallimento del mercato, a scarsa redditività, zone rurali e il Mezzogiorno³¹, il PNRR conferma l'idea della digitalizzazione come strumento per colmare i divari di cittadinanza.

3.1. *Segue: internet come servizio universale e uguaglianza sostanziale*

In base a quanto finora osservato, la nozione di universalità del servizio evidenzia la necessità di erogare un servizio di natura economica a prescindere dalla redditività delle singole operazioni con il controllo delle tariffe e un regime di tutela di utenti e consumatori.

La qualificazione quale servizio pubblico universale attrae internet alla sfera di quei servizi la cui istituzione e predisposizione presenta un carattere di doverosità perché risponde ad un bisogno primario degli individui, dando attuazione all'art. 3 co. 2 della Costituzione³². Dal

assicurare l'accesso alle infrastrutture agli operatori di rete, secondo condizioni eque e non discriminatorie, anche con riguardo al prezzo.

²⁹ M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, Investimento 3: Reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G).

³⁰ Tra le principali: l'art. 38, commi 1-5, d.l. 1° luglio 2020, n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120; che introduce alcune disposizioni di attenuazione dei vincoli urbanistici e di edilizia in materia di tutela del patrimonio culturale; l'art. 40 d.l. n. 77 del 2021, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108, semplifica le procedure di autorizzazione per l'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica e introduce disposizioni volte ad agevolare l'infrastrutturazione digitale degli edifici; l'art. 7-septies del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 conv. in l. 20 maggio 2022, n. 51 stabilisce che, per l'installazione delle infrastrutture c.d. "passive" (quali pali, torri e tralicci) destinate ad ospitare gli impianti radioelettrici, in fase di invio dell'istanza all'ente locale non va presentata la documentazione comprovante il rispetto dei limiti di esposizione, i valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, relativi alle emissioni elettromagnetiche. Sul punto, cfr., G. SGUEO, *La transizione digitale* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2021, p. 746 e ss.

³¹ Su questi aspetti, cfr. S. DEL GATTO, *Le infrastrutture per la banda ultra-larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Roma Tre Press, 2022, p. 67 e ss.; A. CLARONI, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2021, pp. 215; P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, p. 71 ess.

³² G. CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, I, Monduzzi ed. Bologna, 1998, p. 950.

punto di vista dell'inquadramento costituzionale, internet è un servizio essenziale, ossia, un servizio che – alla luce dell'art. 43 Cost. – non necessariamente richiede una riserva pubblica. Il regime del servizio universale non implica la rinuncia alle regole del mercato, che vanno applicate finché è possibile³³, mentre i correttivi intervengono solo laddove necessario per la realizzazione di obiettivi di coesione sociale e di solidarietà. In questo senso, è possibile tracciare un parallelo con le telecomunicazioni che sono state oggetto negli anni Venti del Novecento di un processo di municipalizzazione e di progressiva avocazione allo Stato in quanto servizio indispensabile per lo sviluppo sociale ed economico, nonché per la realizzazione della persona³⁴. Il servizio delle comunicazioni è stato dunque riservato in via esclusiva allo Stato in regime di monopolio pubblico e, solo dagli anni Novanta del Ventesimo secolo, è stato privatizzato e, come servizio universale, è oggetto di un'attività di regolazione tesa a garantirne la qualità e la fruibilità a condizioni economiche accessibili.

A differenza del servizio pubblico che giuridicamente dipende dallo Stato, il servizio universale nasce con il processo di liberalizzazione e si sviluppa nell'ottica della regolazione dei servizi che hanno rilevanza economica ma che vanno garantiti a determinate condizioni proprio per la funzione sociale che assolvono. Il servizio universale individua l'insieme degli obblighi dell'impresa che si trova in una posizione di controllo di una infrastruttura portante della società³⁵ quale è la rete internet e, quali sembrano delinearsi – come giustamente prospettato – le grandi imprese digitali (Google, Meta ecc.) dalle quali ormai dipende l'accesso non solo ai social media ma a tutta una serie di servizi pubblici che vanno dall'informazione, all'istruzione, alla sanità, ai trasporti³⁶.

L'essenzialità del servizio emerge in concreto in relazione all'incidenza dell'attività di servizio pubblico rispetto ad esigenze «espresse dallo Stato comunità e tradotte in scelte legislative»³⁷ di *primaria* importanza per la generalità e l'intensità con cui sono avvertite»³⁸. Si tratta di esigenze da valutare in senso oggettivo, in relazione al contesto storico, sociale³⁹, nonché all'evoluzione scientifica e tecnologica. Internet costituisce un servizio pubblico in senso funzionale o oggettivo che prescinde da un affidamento pubblico da parte della PA ed è sempre stato in mano a soggetti privati; solo progressivamente, proprio in considerazione dell'evoluzione tecnica ed economica, è stato riconosciuto come servizio attratto al sistema della regolazione del mercato e sottoposto a controllo e vigilanza secondo le indicazioni della disciplina di settore⁴⁰. Inoltre,

³³ G. F. CARTEI, *Servizio universale*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, Giuffrè Milano, , p.1062.

³⁴ P. F. MAGLIONE, *I rapporti tra Stato e autonomie nell'infrastrutturazione digitale del Paese*, cit., p. 278 e ss.

³⁵ G. F. CARTEI, *Servizio universale*, cit., p. 1059 e ss.

³⁶ E. CREMONA, *Le piattaforme digitali come public utilities: perché non applicare alcuni principi di servizio pubblico?*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2023, p. 470 e ss.

³⁷ F.A. ROVERSI MONACO, *Compiti e servizi. Profili generali*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F. G. Scoca (a cura di), *Diritto Amministrativo*, cit., p. 840.

³⁸ V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959, p. 292. Sul punto, A. CAUDURO, P. LIBERATI, *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, p. 133; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2004, p. 83 e ss.

³⁹ U. POTOTSCHNIG, *I poteri pubblici*, Cedam, Padova, 1967, p. 70 e ss.; A. PREDIERI, *Collettivizzazione*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 424.

⁴⁰ Sul servizio pubblico in senso oggettivo, cfr. almeno Cons. Stato, Adunanza generale, parere 12 marzo 1998, n. 30; Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2004 n. 6574; Cons. Stato, Ad. plen., 30 marzo 2000, n. 1. Più di recente, Cons.

in particolare con la diffusione dell'intelligenza artificiale, si può immaginare un'evoluzione anche per le grandi piattaforme digitali quali infrastrutture che ricoprono funzioni di concreto interesse pubblico⁴¹. In quanto strumenti necessari ad accedere a molteplici servizi pubblici e ad esercitare diritti di informazione e partecipazione che formano (e trasformano) la sfera pubblica⁴², la rete e le stesse grandi piattaforme digitali assolvono ad una funzione di pubblica utilità.

In tale prospettiva, l'universalismo del servizio – come giustamente osservato – in qualche modo è «sottinteso»⁴³ al concetto di servizio pubblico essenziale e pone l'attenzione sul fatto che taluni servizi con natura economica vanno garantiti ai cittadini in modo omogeneo sul territorio nazionale, a prescindere dall'ubicazione geografica e a condizioni economiche accessibili da parametrare al contesto socio-economico.

Il concetto di servizio universale che sembra avere un carattere più ampio rispetto al servizio essenziale, esprime dunque «un bisogno non solo individuale ma anche collettivo», perché la diffusione del servizio facilita ed aumenta la fruizione dei diritti fondamentali del singolo cittadino ma, riducendo vulnerabilità ed emarginazione, contribuisce agli obiettivi di miglioramento delle condizioni della collettività⁴⁴ e, in definitiva, contribuisce ad attuare l'art. 3 co. 2 della Costituzione. In tal senso, il servizio universale rappresenta uno strumento posto a tutela di «valori della collettività» ed è evidentemente «riferibile alla categoria dei diritti sociali»⁴⁵.

In un sistema fondato sulla concorrenza e sul mercato, il regime del servizio universale esprime nel complesso la necessità di contemperare le esigenze del mercato con quelle della «coesione sociale» – alla luce dell'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – garantendo equità di accesso, solidarietà⁴⁶ e omogeneità nella fruizione di servizi percepiti nel

Stato, sez. V, 13 luglio 2022, n. 5893, par. 4.11, sottolinea che i servizi pubblici possono essere erogati dai privati, conservando la garanzia dell'utilità pubblico-sociale e in tale prospettiva si colloca l'«art. 41, comma 3, Cost., che prevede programmi e controlli pubblici volti a “indirizzare” le attività economiche a fini sociali. Impostazione che, in parte, coincide con quella seguita dall'ordinamento UE, dove si muove dal carattere presuntivamente “economico” dei servizi di interesse generale, con possibili deroghe al regime concorrenziale, in relazione alla specifica missione ad essi affidata».

⁴¹ Sul punto cfr.: K. SABEEL RAHMAN, *Regulating Informational Infrastructure: Internet Platforms as the New Public Utilities* in *Georgetown Law and Technology Review*, n. 2(2), 2018, p. 234 e ss.; V. BAGNOLI, *Digital Platforms as Public Utilities*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, n. 51, 2020, p. 903 e ss. Sulla competizione tra potere pubblico e “governo” delle piattaforme, cfr. P. TÖRNBORG, *How platforms govern: Social regulation in digital capitalism*, in *Big Data & Society*, n.10(1), 2023.

⁴² Sull'ampio tema del rapporto tra comunicazione di massa e nuove tecnologie, qui solo accennato, sia consentito rinviare almeno a: J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* [1962], trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2000, in part., p. 217 e ss.; C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2023, p. 543 e ss.; M. MANETTI, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2025, p. 305 e ss.

⁴³ M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale*, cit., p.187; N. RANGONE, *I servizi pubblici – Nozioni e regole*, Il Mulino, Bologna, 1999.

⁴⁴ G. F. CARTEI, *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 125 e ss.

⁴⁵ G. F. CARTEI, *Il servizio universale*, cit., p. 238.

⁴⁶ G. TELESE, *Servizio di interesse economico generale e servizio universale nella giurisprudenza e nella normativa comunitaria*, in *Jus*, 1999, p. 947.

contesto sociale come essenziali all'inveramento del principio di uguaglianza sostanziale, ossia, alla realizzazione della "dimensione sostanziale" della democrazia⁴⁷.

4. Nuove declinazioni del principio di uguaglianza: la neutralità della rete

La qualificazione della rete internet come servizio universale e diritto strumentale allo sviluppo individuale e della società digitale implica una nuova articolazione del principio di uguaglianza con l'affermazione del principio di neutralità, ossia, il divieto di «restrizioni arbitrarie sui dispositivi connessi ad internet e sul modo in cui essi operano»⁴⁸. Il fornitore della rete non può applicare politiche tese a rallentare, restringere, «bloccare discriminare in qualità o velocità contenuti, applicazioni o servizi offerti da chi vuole diffonderli alla comunità indifferenziata dei naviganti in Internet»⁴⁹. In questo senso, nella definizione degli obiettivi, il Codice delle comunicazioni elettroniche indica il rispetto del principio di neutralità tecnologica, inteso come non «discriminazione tra particolari tecnologie, non imposizione dell'uso di una particolare tecnologia rispetto alle altre e possibilità di adottare provvedimenti ragionevoli al fine di promuovere taluni servizi indipendentemente dalla tecnologia utilizzata» (art. 4, co. 2).

I fornitori non devono trattare gli utenti in modo differenziato, per esempio, accelerando il traffico di determinati blocchi di dati e rallentandone altri, non possono discriminare gli utenti in base al prezzo pagato⁵⁰. In definitiva «i diritti degli utenti finali non possono essere limitati dagli accordi conclusi tra loro e i rispettivi fornitori di accesso a internet né dalle pratiche di gestione del traffico messe in atto dai fornitori»⁵¹.

Ancora, nel fissare le regole di accesso alla rete *internet* aperta, il reg. UE 2015/2120⁵² stabilisce che gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni in condizioni di neutralità della rete nel territorio dell'Unione. Tanto è vero che, secondo il primo considerato le norme del regolamento fissano regole comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a *internet* e tutelare i relativi diritti degli utenti finali. In particolare, una rete aperta implica che gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, di utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente

⁴⁷ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico* in E. VITALE (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 10. Sulla coesione sociale, in part., A. LUCARELLI, Art. 36, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 251 e ss.

⁴⁸ A. M. GAMBINO, R. GIARDA, *L'accesso ad Internet come diritto*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 114.

⁴⁹ G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016. Sulla affermazione del principio di neutralità della rete, F. DONATI, *Internet* (dir. cost.), in *Enc. del dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 538 e ss.

⁵⁰ G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 65.

⁵¹ Relazione della commissione al parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione delle disposizioni in materia di accesso a un'Internet aperta di cui al regolamento (UE) 2015/2120, COM(2023) 233 final, Bruxelles, 28 aprile 2023.

⁵² Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche.

finale, del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio (art. 3 co. 1). La disciplina riconosce il diritto di accesso alla rete da parte degli utenti, che i fornitori devono garantire trattando tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate (reg. UE 2015/2120, art. 3 co. 3).

I fornitori di rete possono adottare misure di gestione ragionevole del traffico che – precisa il regolamento – devono essere trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e non devono essere basate su considerazioni di ordine commerciale ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico. Le restrizioni del servizio sono ammissibili solo se necessarie a conformarsi ad atti legislativi, oppure per preservare l'integrità e la sicurezza della rete e dei servizi prestati e prevenire una congestione della rete o mitigarne gli effetti (reg. UE 2015/2120, art. 3 co. 3).

Con l'obiettivo di garantire la fruibilità del servizio universale di accesso alla rete, il principio di neutralità fa emergere come la priorità per il regolatore europeo non consista solamente nella tutela del mercato ma altresì nella garanzia di un internet aperta in funzione di protezione e promozione sociale⁵³.

Un esempio di come concretamente il principio di neutralità consenta di tutelare i diritti degli utenti in rete emerge con la questione affrontata dalla Corte di giustizia relativa alla pratica dei pacchetti di servizi internet *zero rating* ("accesso preferenziale"). Dando attuazione al principio di neutralità, la Corte di giustizia ha sanzionato la pratica dei pacchetti *zero rating* la cui particolarità consiste nel fatto che il traffico di dati generato da determinati servizi e applicazioni specifici non viene computato nel pacchetto di traffico dei dati acquistato dai clienti, favorendo, evidentemente, l'uso di alcuni specifici servizi e applicazioni rispetto alle altre disponibili. Peraltro, nei casi affrontati dalla Corte di giustizia, una volta esaurito il volume di traffico dati pattuito, gli utenti potevano continuare a utilizzare senza restrizioni le applicazioni ed i servizi preferenziali, mentre alle altre applicazioni e servizi disponibili venivano applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico, restringendo l'accesso alla rete e indirizzando il comportamento degli utenti⁵⁴. Tali misure applicate per ragioni esclusivamente commerciali sono lesive del diritto di accesso degli utenti finali e contrastano con la disciplina regolamentare che, come evidenziato, ammette blocchi e limiti all'accesso esclusivamente per ragioni tecniche o di sicurezza⁵⁵. Anche il BEREC e l'AGCOM sottolineano che i servizi internet *zero rating* sono ammissibili per ragioni tecniche e non commerciali e se al raggiungimento del limite generale

⁵³ Sul punto cfr., M. OROFINO, *La politica europea delle telecomunicazioni (comunicazioni elettroniche): la nuova sfida della net-neutrality*, in *Eurojus*, n. 2, 2017, p. 9 e ss.; ID., *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2016, p. 2 ss.; G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, cit., p. 20 e ss.

⁵⁴ Corte di Giustizia, (Grande Sezione) nelle cause riunite C-807/18 e C-39/19, *Telenor Magyarország*, 15 settembre 2020; Corte di Giustizia, cause C-854/19 (*Vodafone*), C-5/20 (*Vodafone*) e C-34/20 (*Telekom Deutschland*), 2 settembre 2021. Sul punto, M. MONTI, G. D'IPPOLITO, *Net neutrality e "tariffe zero": la convergenza delle esigenze democratiche e di mercato*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 256 e ss.

⁵⁵ Corte di Giustizia, (Grande Sezione) nelle cause riunite C-807/18 e C-39/19, cit. par. 54.

di traffico previsto dall'offerta venga garantito lo stesso trattamento a tutte le tipologie di traffico effettuato⁵⁶. In linea di principio le tariffe *zero rating* non sono dunque inammissibili ma la loro legittimità deve essere valutata da parte delle autorità nazionali tenendo conto del diritto di accesso ad una rete libera, secondo l'indicazione dell'art. 3 co. 1 e 2 del reg. UE 2015/2120.

La disciplina in tema di neutralità della rete è fondata sull'obiettivo prioritario di salvaguardare la concorrenza, l'equilibrio del mercato dei fornitori di servizio di rete e proteggere i diritti dell'utente/consumatore che si trova in una condizione di evidente asimmetria rispetto al fornitore del servizio di rete. L'obiettivo del mercato nella disciplina in oggetto finisce però per andare di pari passo con l'esigenza di tutelare il pluralismo informativo.

Considerate le garanzie a tutela dei diritti degli individui, la disciplina in tema di neutralità costituisce una declinazione del principio di uguaglianza, ponendosi a tutela di un accesso aperto, funzionale allo sviluppo economico e alla tutela dei diritti *on line*⁵⁷.

Sotto il profilo economico, l'intervento regolativo con il coinvolgimento delle autorità nazionali che vigilano sull'attuazione del principio di neutralità, costituisce un limite all'iniziativa economica che, secondo l'art. 41 Cost., non può svolgersi in contrasto con l'«utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»⁵⁸. In definitiva, il principio di neutralità della rete è coerente con il disegno costituzionale secondo il quale il legislatore può imporre obiettivi specifici e perfino conformare l'attività economica stessa quando la limitazione dell'iniziativa economica sia necessaria allo sviluppo della persona, cui è funzionale la salvaguardia del pluralismo e della «democraticità» della rete.

5. Internet, accesso alla rete e forma di Stato

Tra il riconoscimento della rete come servizio universale e la regolazione di un'internet aperta e plurale, la disciplina positiva qualifica chiaramente l'accesso ad internet come interesse primario della persona.

La rete non è solo l'infrastruttura portante della società digitale ma – si è cercato di evidenziare – è una dimensione per l'esercizio di diritti all'interno della quale gli individui esercitano diritti e, grazie ad una regolazione sempre più attenta, iniziano altresì ad essere riconosciuti come destinatari di doveri: il rispetto della *privacy*, il dovere di un comportamento etico in rete, il divieto di diffondere contenuti illegali, il rispetto dei limiti in materia di *e-commerce* ecc.

Come «comunità» di diritti e doveri, la sfera digitale assume i contorni di una «formazione sociale», ossia, secondo una definizione generica, un'organizzazione intermedia tra l'individuo

⁵⁶ BEREC, *Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation*, 9 giugno 2022, p. 14; Delibera n. 123/17/CONS, Diffida alla società Wind Tre spa (già H3g spa e Wind Telecomunicazioni spa) in relazione alla corretta applicazione del regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'internet aperta, 15 marzo 2017, p. 4. Sul punto, I. GENNA, *Illecite le offerte telefoniche "zero-rating", secondo la Corte di Giustizia Ue: ecco le conseguenze della sentenza*, in *Agendadigitale.eu*, 17 settembre 2020.

⁵⁷ G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, cit., p. 36.

⁵⁸ G. D'IPPOLITO, M. MONTI, *Net neutrality e "tariffe zero": la convergenza delle esigenze democratiche e di mercato*, cit., p. 262.

e lo Stato, in cui trova «sviluppo la personalità umana» (art. 2 Cost.)⁵⁹. Il primato costituzionale della persona non è limitato alla condizione individuale ma viene «integrato» dalla dimensione sociale, con la proiezione dell'individuo nei gruppi sociali di cui l'uomo è libero di far parte e che sono funzionali al «pieno sviluppo» della propria personalità⁶⁰. In tal senso sembra difficile negare che la dimensione digitale, in cui si svolge ampia parte della vita (lavorativa, sociale e politica) degli individui non costituisca un ordinamento, che contribuisce a ridefinire «la collocazione della persona nel sistema politico-istituzionale»⁶¹.

Tale inquadramento consente di guardare ad internet non solo da un punto di vista individuale, come diritto e libertà, ma come *dato* sociale. La digitalizzazione rappresenta invero un fenomeno di natura globale, ma il suo impatto – sotto il profilo economico, sociale e politico – appare strettamente legato alle condizioni di ciascun paese e alle misure di solidarietà che ciascun ordinamento è disposto ad adottare per ridurre il divario. Le diseguaglianze e la scarsa coesione sociale, economica e culturale del Paese, attraversato da fratture e divari profondi, si riverberano sul processo di transizione digitale delle società contemporanee. Si tratta di un fenomeno globale, che però non determina l'irrelevanza dell'azione statale, ma – al contrario – richiede l'intervento dello Stato.

Se quella creata da internet può essere considerata un'organizzazione intermedia, allora il problema dell'accesso alla rete diventa una questione sociale, un *fattore* di inclusione e sviluppo dell'individuo nella comunità. Senza mettere in discussione la natura di diritto sociale dell'accesso ad internet, ciò che si vuole evidenziare è che la Repubblica è tenuta a creare le condizioni di sviluppo individuale⁶² a prescindere dalla qualificazione dell'accesso alla rete come libertà, diritto sociale o semplice strumento.

Nell'interazione tra individuo e comunità, legati reciprocamente da diritti e doveri di solidarietà, la Repubblica è chiamata dall'art. 2 Cost. a garantire i diritti *della* formazione sociale, la libertà della formazione sociale e, al contempo, i diritti dei singoli *nella* formazione sociale⁶³. La regolazione di internet è necessaria per contenere i poteri delle grandi piattaforme digitali⁶⁴, per definire doveri individuali e delle piattaforme che svolgono funzioni di rilievo

⁵⁹ Su internet come formazione sociale, G. SCORZA, *Accedo ergo sum*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 131; P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, cit., p. 54; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 79; ID., *Ubi Social, Ibi Ius Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 29 e ss. In generale sulle formazioni sociali, almeno: P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in AA. VV., *Dalla Costituente alla Costituzione*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1998, p. 231; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.

⁶⁰ P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 838.

⁶¹ S. RODOTÀ, Audizione sui disegni di legge sull'accesso a Internet, Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 15 marzo 2015, p. 2. Sull'ordinamento della rete come nuovo ordine virtuale, O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell' "ordinamento della rete"*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2025, p. 119 e ss.; P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta on line*, 3, 2013, p. 27 e ss.; M. R. ALLEGRI, *Ubi Social, Ibi Ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, Franco Angeli, Milano, 2018, in part., p. 29 e ss.

⁶² In senso critico sulla possibilità di riconoscere un diritto ad internet, P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale*, cit., p. 51 e ss.

⁶³ M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 68.

⁶⁴ Sul punto, in part., O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell' "ordinamento della rete"*, cit., p. 124-125.

oggettivamente pubblico e, in definitiva, per consentire ai cittadini di esercitare i propri diritti al riparo da indebite pressioni ed ingerenze private o pubbliche.

In questa luce, potrebbe essere condivisibile l'idea di ricondurre internet in quanto fenomeno sociale al riconoscimento di diritti e obblighi di protezione agli artt. 2 e 3 della Costituzione⁶⁵. In tal senso l'inquadramento come diritto sociale dell'accesso ad internet costituirebbe il logico svolgimento del riconoscimento di internet come formazione sociale e fattore che incide sulla stessa definizione della forma di Stato, vale a dire, come fattore che condiziona le relazioni di potere che caratterizzano la posizione del cittadino in relazione all'autorità e nella comunità.

Del resto, il riconoscimento di internet come servizio universale, al di là delle "retorica" dei diritti, offre una garanzia molto concreta delle condizioni di accesso dei cittadini, mentre ricondurlo ai principi fondamentali consacrerebbe la dimensione digitale a fattore che caratterizza la forma di Stato. Visto in questa ottica, l'inserimento tra i principi fondamentali rappresenterebbe un baluardo contro eventuali ingerenze statali autoritarie o un uso strumentale della rete da parte di soggetti pubblici e privati, perché descriverebbe i caratteri dello *Stato digitale*. Nella prospettiva valoriale, il riconoscimento tra i principi fondamentali della rete come luogo di sviluppo potrebbe valorizzare la centralità dell'individuo e non solo la dimensione economica e mercantile della rete. Ne discende che la tutela più appropriata della rete e dell'accesso sia da ricondurre implicitamente – in via interpretativa – se non, addirittura, in modo esplicito alla sfera degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

In questa luce, il diritto di accedere alla rete rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente a ridefinire i diritti di cittadinanza digitale, ossia, le relazioni di potere nello *Stato digitale*. Impattando su diritti e libertà, internet «non è più lo spazio dell'infinita libertà» ma è un «luogo di conflitti»⁶⁶, è il luogo della competizione tra potere pubblico e privato delle grandi piattaforme digitali⁶⁷. È una formazione sociale che richiede regolazione e che al contempo – come fenomeno sociale – ridefinisce le relazioni e gli equilibri di potere, interrogando lo Stato sul proprio ruolo.

Assediata dalle *big tech*, detronizzata da mediatori digitali fornitori di servizi di interesse generale⁶⁸, deterritorializzata da un'amministrazione sempre più digitalizzata⁶⁹, la Repubblica ha oggi più che mai bisogno di riappropriarsi del proprio ruolo, ridefinendo *se stessa* insieme ad obblighi e limiti che abbiano come priorità l'individuo anche nella dimensione digitale.

In definitiva, la pervasività della digitalizzazione della vita sociale, economica, politica e culturale pone il quesito se le questioni inerenti alla rete internet siano da trattare non solo nella dimensione dei diritti, ma in una prospettiva *valoriale*, affrontando nella definizione della

⁶⁵ M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 79-80, propone una integrazione del dettato costituzionale nel senso di riconoscere il diritto di accesso a internet agli artt. 2-3 della Costituzione.

⁶⁶ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. XII.

⁶⁷ Sulla necessità di limitare il potere dei grandi intermediari digitali, in part. O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell' "ordinamento della rete"*, cit., p. 124 e ss.

⁶⁸ Su questi aspetti, L. CASINI, *Il futuro dello Stato (digitale)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2024, in part. p. 464-466.

⁶⁹ In particolare, sulla deterritorializzazione dei servizi pubblici digitalizzati che hanno comunque ricadute locali, D. ZANELLI, *La cittadinanza digitale tra diritto e doveri*, cit., p. 548-549.



stessa forma di Stato il problema dell'infrastruttura e dell'accesso come una questione (cruciale) di inclusione, alla luce del principio personalista e di uguaglianza sostanziale.