RIVISTA ITALIANA DI INFORMATICA E DIRITTO
PERIODICO INTERNAZIONALE DEL CNR-IGSG

ISSN 2704-7318
Fascicolo 2-2021
DOI: 10.32091/RIID0038

La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete

Guido d'Ippolito

L'accesso ad Internet, sebbene non assurga ancora al rango di diritto fondamentale o umano, è nella sostanza percepito come una situazione necessaria, una precondizione all'esercizio di diritti e libertà. Connettersi ad Internet, e farlo a parità di condizioni, è ormai indispensabile per "vivere" anche nella dimensione digitale. Non avere eguale accesso ad Internet vuol dire, infatti, essere tagliati fuori dal mondo. Ciononostante, non basta riconoscere un diritto per garantirne la sua effettività. Servono investimenti infrastrutturali, cognitivi ed educativi ma anche interventi economici al fine di consentire anche alle fasce più deboli di potersi permettere la sottoscrizione dei contratti di accesso ad Internet o l'acquisto di dispositivi e device vari. Sicché, l'articolo esamina il tema del diritto di accesso ad Internet e della neutralità della Rete non tanto dal punto di vista costituzionale o dei diritti fondamentali, quanto con riferimento alle fonti secondarie, al fine di verificare qual è lo stato dell'arte e vagliare le varie strade per garantire non tanto l'astratta possibilità di accedere ad Internet quanto l'effettività di una connessione adeguata alle più recenti esigenze.

Accesso ad Internet – Neutralità della Rete – Servizio universale – Comunicazioni elettroniche

Sommario: *1. Internet: una risorsa indispensabile per tutti ma compresa da pochi – 2. Il rilievo giuridico del diritto di accesso ad Internet – 3. La neutralità della Rete come corollario del diritto di accesso ad Internet – 4. La garanzia di una connessione effettiva – 4.1. La revisione degli obblighi di servizio universale – 5. Conclusioni.*

1. Internet: una risorsa indispensabile per tutti ma compresa da pochi

Intorno alle 3 del mattino di lunedì primo febbraio 2021, a poche ore dall'inizio del golpe in Myanmar, sono state registrare delle perturbazioni nelle telecomunicazioni e blocchi della rete Internet, specialmente per le linee mobili[1].

Da quel giorno, la connessione nel Paese ha subito limitazioni e blocchi a singhiozzo, sempre più frequenti, coinvolgendo anche l'accesso alle più comuni piattaforme di social network.

Come rilevato da alcuni osservatori la presa di potere in Myanmar da parte dei militari è stata accompagnata da frequenti interruzioni della rete Internet presumibilmente per impedire ai manifestati o ai cittadini di rimanere in contatto tra di loro, organizzarsi e opporsi, così come per impedire al mondo di venire a conoscenza di cosa stesse accadendo in quelle zone. Da quel momento è stato rilevato come la connettività birmana sia drasticamente diminuita[2].

Questa è solo una delle interruzioni, più o meno frequenti, più o meno estese, che nei vari paesi del mondo avvengono alla rete Internet[3] e da tale dato possiamo trarre alcune riflessioni.

La prima, forse ovvia, è che sempre più Internet ha acquisito un ruolo primario nelle nostre vite. È importante rilevare come l'accesso ad Internet, la possibilità di navigare e vivere on line, non è qualcosa di residuale o addirittura di ludico o di scarso

G. d'Ippolito è dottore di ricerca in Diritto dell'economia e dei consumatori presso l'Università degli Studi Roma Tre e funzionario giuridico presso il Garante per la protezione dei dati personali. Questo saggio fa parte della Sezione monografica *La dimensione sociale dell'Unione europea nell'era della digitalizzazione* a cura di Maria Romana Allegri e Paola Marsocci.

rilievo nelle nostre vite quotidiane, ma è qualcosa che attiene in maniera sempre più stretta all'esercizio di diritti e interessi di varia natura. Tra questi diritti e interessi anche l'espressione del proprio pensiero[4], del dissenso, del diritto alla critica e alla cronaca di fatti rilevanti, come anche il diritto ad associarsi e protestare. Ma anche, il diritto alla comunicazione[5] e propaganda politica per la quale però, oltre alla possibilità di accesso ad Internet si affianca un'imprescindibile esigenza di uguaglianza e di parità di condizioni[6]. Ancora, l'accesso ad Internet non è strumentale solo all'esercizio della libertà anzidette ma anche all'esercizio di situazioni di rilievo economico come la libertà di impresa o diritti sociali quali l'istruzione, il lavoro e la salute, fino alla possibilità di rendere efficiente la pubblica amministrazione rendendo più semplice anche la possibilità per il cittadino di relazionarsi con questa.

La seconda constatazione è che Internet non è qualcosa di astratto, intangibile o che possiamo dare per scontato. Non è un qualcosa di cui possiamo disporre a nostro piacimento, perché immutabile o insensibile ad attacchi esterni. Al contrario, anche Internet ha una sua fisicità e non è affatto al sicuro da interessi di diversa natura, sia di carattere pubblico che privato e che vanno dalla volontà di un controllo della Rete per finalità commerciali, al desiderio di svolgere sulla stessa un ruolo di egemonia o monopolio, fino alla possibilità di condizionarne, limitarne e bloccarne la fruizione da parte di cittadini o fasce rappresentative di minoranze varie. In alcuni casi, compresi nei paesi occidentali o democratici come il nostro, tali limitazioni sono addirittura inconsapevoli o ingenuamente perpetrate. Basti pensare alla difficoltà che hanno soggetti con disabilità a fruire dei contenuti e servizi pubblici offerti on line quando questi non sono adeguatamente strutturati, accessibili e fruibili[7].

Se questo è vero, diversamente che in altri paesi in cui l'effettività di una libera ed eguale connessione è minacciata dalla presenza di regimi autoritari, in Italia il rischio riguarda più l'adeguata realizzazione delle infrastrutture (digital divide[8]) su tutto il territorio, la completa digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'investimento in competenze digitali. Sicché il vero rischio risiede nel dare per scontata la connessione che, laddove presente, non viene manutenuta, aggiornata, compresa o valorizzata.

Il rischio connesso all'aver per troppo tempo dato per scontata la connessione si è palesato in tutta la sua evidenza con l'arrivo della pandemia da Covid-19. Sebbene la Rete abbia comunque retto nonostante l'uso intenso[9] che se ne è fatto nei mesi del "lockdown"[10], solo in quel momento ci si è resi conto di quanto sia indispensabile l'accesso ad Internet e, ancora oggi, non siano del tutto superati quei ritardi che ci avrebbero consentito di avere una didattica a distanza più agevole e inclusiva o condizioni di lavoro da casa adeguate alle esigenze.

2. Il rilievo giuridico del diritto di accesso ad Internet

All'esito di un dibattito, anche giuridico, animatosi per lo più negli scorsi decenni, il ruolo dell'accesso ad Internet[11] quale precondizione per l'esercizio di tutti i diritti è tendenzialmente oggi pacifico[12]. Quanto meno, nell'ormai anche qui corposa letteratura giuridica, è condivisa l'idea che l'impossibilità (totale o parziale, infrastrutturale o cognitiva e sociale) di accedere alla rete Internet, di connettersi ad essa, integri una nuova forma di discriminazione sociale[13] che, in base al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma Cost., la Repubblica dovrebbe impegnarsi a rimuovere. Non disporre di un'adeguata connessione ad Internet vuol dire infatti essere tagliati fuori dal mondo[14] fino a ritenere configurabile anche un danno alla persona rappresentato in termini di perdita di *chances* di inclusione[15]. Ciò nella misura in cui per essere cittadini e godere di diritti come poter relazionarsi con gli altri consociati e lo Stato, bisognerà necessariamente "vivere" (un tempo si diceva semplicemente "navigare", quasi a limitare l'utilizzo della Rete ad una specifica attività, ludica ma anche professionale a seconda dei casi), anche su Internet.

Internet è sempre più sinonimo di esercizio di diritti, estrinsecazione della propria personalità a tutto tondo. Investire in infrastrutture di connessione alla Rete e, necessariamente, anche in competenze digitali vuol dire far progredire sia il singolo che la comunità.

Allo stesso tempo però, accedere *sic et simpliciter* ad Internet non basta se non si gode delle stesse condizioni e possibilità. Da qui la necessità di un'eguaglianza di condizioni anche on line. Situazione che, nel contesto digitale, può essere ricompresa nel principio di neutralità della rete.

Che l'accesso ad Internet sia da alcuni considerato un nuovo diritto, un diritto fondamentale o umano[16], e che lo stesso abbia acquisito il "tono" costituzionale[17] di una situazione giuridica preposta ad interessi tanto importanti[18] non è più vista come un'esigenza lontana nel tempo ma eccessiva nei costi presenti.

L'idea che l'accesso ad Internet possa essere qualificato ed esplicitamente riconosciuto come diritto, sebbene non da tutti condivisa[19], è oggi oggetto di

maggior attenzione[20]. A parere del sottoscritto, inoltre, tale situazione dovrebbe essere riconosciuta e qualificata come nuovo diritto sociale[21].

In tal senso, negli ultimi decenni sono state tante, anche in Italia, le proposte di riconoscimento del diritto di accesso ad Internet a diverso livello e in più forme. Dalla nota proposta di Stefano Rodotà di riconoscere l'accesso ad Internet in un art. 21-*bis*[22] fino alla più recente proposta di art. 34-*bis* che prevede il riconoscimento di tale situazione quale "diritto sociale"[23], passando per la "Dichiarazione dei diritti in Internet"[24] e il Regolamento UE 2015/2120. In particolare, proprio quest'ultimo Regolamento può essere inteso come il riconoscimento giuridico di livello più alto del diritto di accesso ad Internet all'interno dell'ordinamento europeo. In tale fonte, tanto il diritto di accesso ad "un'Internet aperta" quando la *net neutrality* si rinvengono: nel diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli; nel diritto di utilizzare e fornire applicazioni e servizi e di utilizzare apparecchiature terminali a scelta degli utenti finali; nel diritto degli utenti finali di non essere soggetti a pratiche commerciali che limitino l'esercizio di tali diritti; e nell'obbligo degli operatori che offrono servizi di accesso ad Internet di trattare tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze[25].

Non è però questa la sede, né vi è qui l'intenzione, di ripercorrere il dibattito in tema di riconoscimento del diritto di accesso ad Internet quale diritto fondamentale o costituzionale[26]. Quel che si cercherà di fare è "scendere di livello", facendo qualche passo in più verso i gradi sub-costituzionali delle fonti del diritto, per indagare se tali valori siano tutelati dall'ordinamento. Passando dal generale, dal mondo dei principi e dei valori costituzionali, si cercherà sinteticamente di arrivare al particolare e al concreto, passando progressivamente dai "corollari" dell'accesso ad Internet fino a ipotesi di sua attuazione tramite fonti primarie e secondarie.

3. La neutralità della Rete come corollario del diritto di accesso ad Internet

Al riconoscimento dell'accesso ad Internet quale nuovo diritto non si può non affiancare il riconoscimento e la tutela di un suo corollario: la neutralità della Rete[27]. Si tratta del principio per il quale il traffico dati on line non può essere discriminato[28] e, in particolare, non sono ammesse politiche di gestione, rallentamento, restrizione o blocco del traffico dati per motivi commerciali.

Senza questo riconoscimento, sia l'effettività del diritto sia l'esigenza di uguaglianza on line sarebbero irrimediabilmente compromesse. Parafrasando Rodotà, senza il riconoscimento della neutralità della rete la connessione rischia di essere una «chiave che apre una stanza vuota»[29].

Ecco quindi che, se il diritto di accesso ad Internet si pone come diritto servente all'esercizio di altri interessi, la neutralità della rete è tra gli elementi che ne garantiscano l'effettività. Non certo l'unico, perché altro requisito per l'effettività del diritto stesso è investire in competenze, conoscenze e consapevolezza del digitale, dei suoi benefici e opportunità come anche dei rischi e pericoli.

In tal senso, anche la neutralità della rete è un principio a tutela degli utenti con importanti riflessi dal punto di vista della concorrenza nei mercati digitali e con riferimento alla circolazione dei contenuti.

A livello europeo entrambi questi valori trovano fondamento nel Regolamento UE 2015/2120. Se l'accesso ad Internet trova solo implicito riconoscimento nell'art. 3, par. 1, di tale Regolamento, la neutralità della Rete è invece esplicitamente disciplinata al paragrafo 3 dello stesso articolo[30].

Il paragrafo 1 sancisce il diritto degli utenti di «accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta [...] tramite il servizio di accesso a Internet». Situazione che corrisponde al diritto di accedere ai contenuti e servizi disponibili on line[31].

Il paragrafo 2 stabilisce che né gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti né le pratiche commerciali adottate dai fornitori di servizi possono limitare il diritto di cui al paragrafo 1, ossia la fruizione di Internet.

Il paragrafo 3 stabilisce infine che tutto il traffico dati deve essere trattato allo stesso modo. In particolare, sono vietate discriminazioni, restrizioni o interferenze del traffico motivate da ragioni economiche e commerciali, ossia non tecniche.

Tale articolo è stato interpretato dalla Corte di Giustizia dell'UE[32] che, nel valutare le pratiche di c.d. *zero rating*[33] come possibili violazioni alla neutralità della Rete, ha parlato di quest'ultimo principio come una misura a tutela dei diritti degli utenti on line.

Nello specifico, la Corte ha interpretato la norma nel senso che pacchetti attuati da un fornitore di servizi di accesso a Internet mediante accordi conclusi con utenti finali, ai sensi dei quali questi ultimi possono acquistare un piano tariffario che conferisce loro il diritto di utilizzare senza restrizioni un determinato volume di dati senza che da tale volume sia

detratto l'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici soggetti a "tariffa zero", e, una volta esaurito tale volume di dati, possono continuare a utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici mentre alle altre applicazioni e agli altri servizi disponibili sono applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico, sono incompatibili con il paragrafo 2 dell'art. 3 del Regolamento 2120, in combinato disposto con il paragrafo 1 dello stesso articolo, in quanto detti pacchetti, detti accordi e dette misure di blocco o di rallentamento limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali. Inoltre, sono altresì incompatibili con il paragrafo 3 del predetto articolo in quanto le suddette misure di blocco o di rallentamento sono basate su considerazioni di ordine prettamente commerciale e non su requisiti di qualità tecnica del servizio[34].

In tal senso, la neutralità della Rete è anch'essa una situazione giuridica a tutela degli utenti finali, come rilevato dalla Corte che, allo stesso tempo, si pone anche come tutela della libertà e concorrenzialità dei mercati digitali[35].

Sicché la neutralità della Rete, quale declinazione del principio di uguaglianza nel contesto digitale, si pone a presidio di una connessione aperta, effettiva, eguale e neutrale, e contribuisce al rilievo dell'accesso ad Internet quale diritto degli utenti finali. In tal senso, come evincibile dal Considerando 1 del Regolamento 2120, la neutralità della rete garantisce «un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutela[re] i relativi diritti degli utenti finali. Esso mira a tutelare gli utenti finali e a garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell'ecosistema di Internet quale volano per l'innovazione».

4. La garanzia di una connessione effettiva

Punto di partenza per verificare lo stato in cui si trova l'Italia con riferimento al digitale non possono che essere i risultati dall'ultimo indice Desi disponibile (2020). Tale rapporto restituisce l'immagine di un'Italia che avanza con riferimento alla connettività e diffusione della banda larga ma rimane spaventosamente indietro con riferimento al capitale umano, ossia le abilità e competenze digitali dei cittadini, nonché con riferimento ai servizi digitali offerti dalla pubblica amministrazione.

Complessivamente, il nostro Paese si posiziona al 25esimo posto in Europa come livello di digitalizzazione. Ciò è conseguenza di diversi fattori. Tra questi, sicuramente la limitata diffusione di competenze digitali, comprese quelle "di base", ma anche la ridotta adozione e la scarsa capacità di concepire e gestire le tecnologie: dal cloud a sistemi di trattamento ed elaborazione dei dati, oltre a una ridotta sicurezza dei sistemi informatici.

Sono questi gli aspetti sui quali l'Italia deve recuperare terreno: da un lato gli investimenti in banda ultra-larga e infrastrutture di connessione alla Rete in generale, la costituzione e messa in sicurezza di sistemi, data base e servizi cloud[36], dall'altro creare le condizioni giuridiche ed economiche affinché, una volta diffusa la banda larga, il cittadino possa "permettersele" e sia in grado di utilizzarla; tra queste, un'attenzione particolare merita l'istruzione e le competenze digitali, come anche la digitalizzazione della PA.

Con riferimento alla garanzia dell'effettività dell'eguale accesso ad Internet, mentre il rispetto del principio di neutralità della Rete è demandato alla vigilanza delle autorità nazionali di regolazione *ex* art. 5, par. 1, Regolamento 2120 (in Italia l'AgCom[37]), le strade per garantire la connessione ai cittadini sono diverse.

A livello primario non sono mancate norme, come la legge 9 gennaio 2004, n. 4, c.d. "Stanca" e il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il "CAD", dedicate al tema dell'accessibilità. In particolare, l'art. 8 del CAD onera lo Stato di favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione. Mentre il seguente art. 8-*bis* impone alle pubbliche amministrazioni di garantire la disponibilità di connettività alla rete Internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi pubblici, in particolare nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico.

Si tratta tuttavia di norme dirette a consentire una libertà del cittadino[38] e che, con riguardo alla possibilità di accedere ad Internet, prevedono degli obblighi specifici riguardanti casi particolari[39].

Dunque, in tale contesto e in assenza di una norma costituzionale che tracci i principi guida e ordini gli interventi e le fonti del diritto, il soggetto che prevalentemente si è attivato a tal fine, soprattutto in tempi recenti, è il governo.

Negli ultimi anni questo si è attivato per stendere la banda larga e ultra-larga sul territorio nazionale tramite appositi piani e la costituzione di società per garantire concorrenzialità nel mercato delle infrastrutture di rete.

Da ultimo, il duplice obiettivo di rafforzare le infrastrutture di connessione alla rete insieme ad interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali (in particolare quelle di base), sembrerebbe essere recepito all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"),

approvato il 22 giugno 2021 dalla Commissione europea[40] che, per tali obiettivi, stanzia la cifra di 9,75 miliardi di euro.

All'interno di tale documento, infatti, l'attenzione al digitale risulta centrale nella misura in cui è ben evidenziata non solo l'importanza della "connettività" ma anche le possibilità che derivano dalla sua applicazione trasversale e dal fattore abilitante e di crescita tanto per il singolo quanto per la comunità tipico del diritto di accesso ad Internet.

Si legge, infatti, nelle pagine del PNRR, che l'investimento in digitalizzazione e innovazione è necessario per "svecchiare" e "sburocratizzare" la pubblica amministrazione, anche tramite l'utilizzo di sistemi di cloud e l'interoperabilità dei dati delle amministrazioni[41], semplificare la vita dei cittadini e rendere più efficiente il sistema paese[42]. A ciò si aggiunge, da un lato la necessità di investire in "interventi di supporto" per l'arricchimento delle competenze digitali dei cittadini, dall'altro il rafforzamento delle tutele di cybersecurity.

Tutto ciò non può che basarsi sulla realizzazione di infrastrutture di comunicazione adeguate. Ecco perché il PNRR annuncia «importanti investimenti per garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga (fibra FTTH, FWA e 5G), condizione necessaria per consentire alle imprese di catturare i benefici della digitalizzazione e più in generale per realizzare pienamente l'obiettivo di *gigabit society*»[43].

Particolare attenzione, con riferimento alle infrastrutture digitali, viene data ai sistemi di cloud. L'approccio a cui si ispira il PNRR è infatti quello del *cloud first*[44] diretto a sollecitare la pubblica amministrazione a preferire, prima di qualsiasi altra opzione tecnologica, il paradigma cloud.

La possibilità di accedere ad Internet non dipende però solo dalla disponibilità tecnica delle infrastrutture di connessione e dalle capacità cognitive e informatiche apprese ma anche da un terzo fattore, ossia la disponibilità economica[45]. In altre parole, i cittadini e le famiglie, oltre che essere raggiunti dalla banda ultra-larga ed essere in possesso delle conoscenze e abilità necessarie per sfruttare adeguatamente la tecnologia, devono materialmente avere le risorse economiche per potersi permettere un abbonamento Internet. Tale analisi economica, diretta a verificare se e a che condizioni i cittadini possono godere di un abbonamento di accesso ad Internet, deve necessariamente essere affiancata all'analisi giuridica, infrastrutturale e sociale. Tutti questi "step" e diverse tipologie di analisi devono essere tenute presenti congiuntamente per evitare il rischio che: il cittadino non sia raggiunto da adeguate infrastrutture di connessione alla Rete (digital divide infrastrutturale); laddove raggiunto non abbia la competenze o non colga i vantaggi del digitale sull'analogico (digital divide culturale o cognitivo)[46]; laddove sia adeguatamente istruito e abbia quanto meno le competenze di base, non disponga delle risorse economiche per sottoscrivere abbonamenti di connessione o per acquistare computer o altri device.

Se le prime due forme di discriminazioni sono quelle fino ad oggi più intensamente esaminate e affrontate, da ultimo nel PNRR, l'analisi delle condizioni economiche dei cittadini si è timidamente diffusa solo in tempi recenti.

Può essere ascritta a tale ultima categoria il "Piano voucher per la connettività in banda ultra larga"[47], approvato nel maggio 2020 dal Comitato per la Banda Ultralarga (COBUL). Si tratta di una misura diretta a incentivare e sostenere l'acquisto di servizi di connettività a banda ultra-larga e un tablet o pc, tramite voucher fino a 500 euro ai cittadini con ISEE inferiore a una certa cifra[48].

Si tratta certamente di un passo in avanti significativo per ridurre il divario tra offerta e domanda di connessioni Internet a banda larga e ultra-larga, che però rischia di produrre effetti limitati se concepito come misura *una tantum*. Affinché questa diventi un efficace strumento di contrasto alla povertà digitale è infatti necessario che tali misure siano continue nel tempo[49].

4.1. La revisione degli obblighi di servizio universale

Se, quindi, il PNRR può essere considerata la politica pubblica più recente con riferimento allo sviluppo delle infrastrutture e diffusione delle conoscenze digitali, nell'attesa che questa dia i suoi frutti e mentre strumenti di incentivo alla domanda di connessione risultano ancora in una prima fase, non resta che interrogarsi su come portare a sistema tutto questo. Detto altrimenti, come passare da un'ottica emergenziale e di investimento straordinario *una tantum* ad un sistema di fisiologica manutenzione, aggiornamento e rafforzamento dei tre fattori di incentivo al digitale (infrastrutture di connessione, competenze digitali, incentivo alla domanda di connessione)?

È noto a tutti, infatti, che tanto le tecnologie quanto le relative conoscenze si evolvono e cambiano molto repentinamente, sicuramente più velocemente delle normative che fissano obiettivi precisi in termini di quantità e tempo per raggiungerli. La sfida diventa così creare un quadro normativo che consenta una fisiologica manutenzione nonché graduale aggiornamento di infrastrutture e conoscenze.

Un punto di partenza utile potrebbe essere l'aggiornamento degli obblighi di servizio universale[50], disciplinato in Italia dal d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 ("Codice delle comunicazioni elettroniche" o "CCE") in modo da ricomprendere anche la connessione a banda ultra-larga[51]. Storicamente, infatti, il servizio universale è lo strumento giuridico usato nell'ambito delle telecomunicazioni per garantire a tutti, soprattutto agli utenti più svantaggiati per condizioni geografiche o sociali, servizi considerati indispensabili a prezzi accessibili[52].

Ad oggi, tra gli obblighi di servizio universale rientrano servizi come: la fornitura di un accesso alla rete di comunicazione pubblica da postazione fissa (art. 54 CCE), per voce, fax e dati (ad una velocità pari a 56 kbps); telefonia pubblica (art. 56 CCE) che permetta anche chiamate gratuite d'emergenza; i servizi per i quali siano previste agevolazioni economiche riservate a categorie disagiate, quali famiglie a basso reddito (sconto 50% canone voce) e persone sorde (esenzione totale canone voce)[53].

Risulta evidente come le prescrizioni del servizio universale si riferiscano principalmente alla possibilità degli utenti finali di comunicare tramite strumenti di telefonia[54] e che non siano, quindi, allineati con lo sviluppo tecnologico e con le mutate esigenze di cittadini e imprese. Sicché, sa da un lato si fa riferimento a tecnologie e servizi ormai obsoleti, dall'altro Internet viene menzionato per tipologie di connessione desuete e senza la previsione di benefici economici definiti (come nel caso invece del canone voce)[55]. Allo stato, quindi, non resta che concludere per l'inesistenza di un obbligo giuridico in capo agli operatori di telecomunicazioni di assicurare standard minimi di connessione adeguati alle moderne esigenze.

Opportuno sarebbe quindi, non solo rivedere il contenuto del servizio universale al fine di innalzare la velocità minima di connessione garantita e, se del caso, calibrarla diversamente a seconda delle zone d'Italia pur nel rispetto di un minimo al di sotto del quale non è possibile andare senza svilire la *ratio* del diritto di accesso ad Internet, ma rispettare anche le disposizioni che prescrivono una revisione periodica di tali condizioni (art. 65 del CCE).

Che questa sia la direzione da intraprendere è confermato dal "Codice europeo delle Comunicazioni elettroniche", la Direttiva (UE) 2018/1972 dell'11 dicembre 2018, che l'Italia avrebbe dovuto recepire entro il 21 dicembre 2020[56], la quale va proprio nella direzione di un aggiornamento del codice "al fine di rispecchiare il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e delle domanda degli utenti".

L'art. 84 di tale Codice stabilisce che «Gli Stati membri provvedono affinché tutti i consumatori nei loro territori abbiano accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, a un adeguato servizio di accesso a internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale, che siano disponibili, al livello qualitativo specificato nei loro territori, ivi inclusa la connessione sottostante, in postazione fissa».

A tal fine, il paragrafo 3 dello stesso articolo chiarisce che, alla luce delle circostanze nazionali e della larghezza minima di banda di cui dispone la maggioranza dei consumatori nel territorio dello Stato, deve essere garantita «la larghezza di banda necessaria per la partecipazione sociale ed economica alla società». Ciò vuol dire, in base all'Allegato V del Codice, garantire almeno l'accesso ai servizi di: e-mail; motori di ricerca che consentano la ricerca e il reperimento di ogni tipo di informazioni; strumenti basilari online di istruzione e formazione; stampa o notizie online; ordini o acquisti online di beni o servizi; ricerca di lavoro e strumenti per la ricerca di lavoro; reti professionali; servizi bancari online; utilizzo dei servizi dell'amministrazione digitale; media sociali e messaggeria istantanea; chiamate e videochiamate in qualità "standard".

È importante sottolineare come le norme citate prevedono anche l'attivarsi dello Stato per consentire l'accesso ad Internet, tramite misure appropriate, anche ai "consumatori a basso reddito".

Il recepimento di tale direttiva, e la conseguente modifica dell'attuale codice delle comunicazioni elettroniche, comporterà l'onere delle istituzioni pubbliche di garantire l'accesso ad Internet, con tariffe e velocità adeguate, quale servizio universale. Ciò consente di concludere sul punto, con le parole di Allegri, che: «anche indipendentemente dalle proposte di revisione costituzionale fin qui esaminate, per adempiere a quanto previsto dalla normativa europea l'ordinamento giuridico nazionale dovrà comunque espressamente prevedere il diritto di accedere ad Internet a banda larga, in quanto compreso nella nozione di servizio universale, nonché quello di usufruire, liberamente e senza discriminazioni, di tutti i servizi disponibili online mediante apparecchiature e applicativi di propria scelta. Il servizio universale – cioè quell'insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a un prezzo ragionevole a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica – implica l'obbligo per le istituzioni pubbliche di garantire a tutti, a un prezzo abbordabile, un nucleo ristretto di prestazioni ritenute essenziali per la collettività, indipendentemente da ogni valutazione di convenienza economica. Ciò sottrarrebbe il diritto di accesso a Internet a banda larga dalla sfera dei diritti sociali "finanziariamente condiziona-

ti", la cui garanzia richiede di essere bilanciata con le esigenze di equilibrio del bilancio pubblico»[57].

Nell'attesa di un simile intervento, si registra con favore l'attenzione che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni sta dedicando al tema della trasparenza e della corretta informazione all'interno dei contratti di accesso ad Internet proposti dai vari operatori. In presenza di una normativa non ancora così tutelante nei confronti degli utenti, sono propri tali contratti a disciplinare, con "forza di legge tra le parti" come afferma l'art. 1372 c.c., la portata, le modalità e quindi l'effettività dell'accesso ad Internet degli utenti[58]. In tale ambito, la predetta autorità, con delibera n. 244/08/CSP e successive modifiche, ha introdotto nella regolamentazione italiana le definizioni di "velocità minima" e "velocità massima". Ciò al fine di aumentare la trasparenza nei confronti degli utenti e migliorare il controllo sulla qualità dei servizi di connessione ad Internet. Infatti, la "velocità minima concordata contrattualmente" è vincolante per gli operatori che devono così specificare nei loro contratti le velocità minime garantite[59].

Dal punto di vista economico, come anche rilevato[60], si potrebbe invece proseguire sulla strada degli incentivi e altre forme di agevolazioni (come sgravi, sussidi diretti, "kit di digitalizzazione"[61] bonus e voucher per l'acquisto di strumenti digitali) che mettano i cittadini nelle condizioni di usufruire dei servizi digitali.

Solo così, tramite un approccio convergente tra investimenti infrastrutturali, interventi giuridici ed economici e tramite l'intervento parallelo in più settori, sarà possibile garantire l'effettività al diritto di accedere ad Internet e di usufruire in modo eguale e senza discriminazioni dei suoi servizi.

5. Conclusioni

Assicurare l'effettività di un diritto tanto declamato ma, purtroppo, ancora poco garantito, si è dimostrato nella pratica non semplice.

Se a livello sociale Internet è stato ed è sicuramente un fattore rivoluzionario della nostra epoca, la possibilità di usufruirne liberamente e adeguatamente è minacciato o compromesso in alcune zone del mondo e, nelle altre, oggetto di grandi attenzioni economiche ma di scarsa consapevolezza e valorizzazione politica e civica, in cui, come visto, è quasi dato per scontato.

Sul piano giuridico, nonostante non si sia mai del tutto sopito l'attività di attivisti, organizzazioni o studiosi che chiedono un riconoscimento del fondamentale ruolo dell'accesso ad Internet[62], dall'altro l'attenzione politica, mediatica e della collettività in senso lato risulta ancora debole sul tema. Non si è così giunti a una posizione di "politica del diritto" comune, esplicita, forte. Basti pensare, a tal fine, che sebbene quasi ininterrottamente dal 2010 ad ogni in ogni legislatura siano state presentate una o anche più proposte di riconoscimento, in forma varia, del diritto di accesso ad Internet, al di fuori di pochissime eccezioni il Parlamento italiano[63] non si è mai espresso ufficialmente.

Sorte più favorevole ha avuto invece il principio di neutralità della rete che, sebbene sia una conseguenza più che un presupposto dell'accesso ad Internet, ha invece trovato effettivo riconoscimento in un regolamento europeo. Come anche evincibile dalle parole della Corte di giustizia[64], è probabile che la chiave per il riconoscimento di tali situazioni giuridiche passi dalla tutela del mercato, della concorrenza tra imprese e dei diritti dei consumatori. Forte è qui il legame tra la tutela del mercato e la tutela dei diritti dei cittadini e utenti.

Questa vicenda ci permette di guardare con più speranza ad altre forme di riconoscimento dell'effettività della connessione ad Internet: a fonti subcostituzionali del diritto e ad interventi economici di incentivo e supporto al digitale.

In ultima analisi, il bene giuridico tutelato dal diritto di accesso ad Internet è l'inclusione della persona nel contesto sociale, economico e politico che sempre più si esplica nella dimensione digitale[65]. Difficile dire se tale situazione verrà esplicitamente riconosciuto come diritto fondamentale, quanto meno nel breve periodo. Più probabile è però che il tema sia regolato a partire dai bisogni concreti.

Sicché l'ordinamento sembrerebbe oggi muoversi più per tutelare situazioni acquisite che per individuare il diritto astratto a cui poi segue la normazione secondaria. Con riferimento al digitale, questa è stata forse la lezione più importante che abbiamo imparato dalla pandemia da Covid-19. Il sistema infrastrutturale di connessione alla Rete, così vitale per continuare a condurre un'esistenza dignitosa anche in presenza di forme più o meno stringenti di *lockdown* e "distanziamento sociale", non è all'altezza delle sfide che il tempo gli pone. Ma ora che è evidente quali sono le necessità concrete da tutelare, vi è la speranza che si parta da quelle.

Dinanzi alla consapevolezza di tale obsolescenza sia tecnica che culturale, ben vengano interventi forti e vigorosi da parte della politica. Ciò che è importante però è uscire dall'ottica dell'emergenza e dell'intervento *una tantum* quando la situazione è ormai critica. Senza un quadro normativo ed economico che porti a sistema questi sforzi non vi sarà quel tanto invocato progresso sociale e quella diffusa dimesti-

chezza tanto dai benefici quanto dei rischi del vivere anche online.

Senza un quadro normativo chiaro, nonché senza un sistema di *enforcement* che renda effettivo e vigili sulla corretta applicazione di quanto scritto nelle norme non si avrà vera innovazione.

La pandemia da Covid-19 finirà, prima o poi, ma se non si crea un sistema fisiologico di manutenzione, aggiornamento, sviluppo, comprensione, accessibilità e messa in sicurezza delle infrastrutture di connessione alla Rete, come di tutte le altre infrastrutture (dai trasporti, all'istruzione, alla sanità, fino a processi produttivi non inquinanti), il rischio che si corre è che, finito il Covid, la società sarà ancora ferma ai problemi che c'erano prima.

Note

[1]Rai News 24, *Interrotto l'accesso a internet, imposta legge marziale: l'ascesa brutale dei golpisti del Myanmar*, 15 marzo 2021.

[2]G. Porro, *L'esercito del Myanmar ha bloccato internet a tempo indeterminato*, in "Wired", 2 aprile 2021.

[3]R. Miranda, *Non solo Myanmar. Tutti i blackout della rete che servono ai regimi*, in "Formiche", 2 febbraio 2021.

[4]M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Aracne, 2019.

[5]M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, 2020.

[6]Ciò è testimoniato dalla recente proposta europea sul c.d. "Digital service act"; cfr. European Commission, *The Digital Services Act package*.

[7]R. Scano, *Accessibilità senza pensare all'accessibilità: i problemi generati dall'Intelligenza Artificiale*, in "Tech Economy 2030", 9 aprile 2021.

[8]L. Nannipieri, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso a Internet*, in "Rivista del Gruppo di Pisa", 2013, n. 3. Si vedano anche C. Lotta, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, in "Rivista del Gruppo di Pisa", 2020, n. 2, p. 61 ss.; P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in "Osservatorio AIC", 2020, n. 3, p. 285 ss.

[9]Con riferimento al monitoraggio stato della Rete nello scenario di emergenza Covid-19 si veda: AgCom, *Relazione annuale sulle attività svolte dall'Autorità in materia di Open Internet. Implementazione del Regolamento (UE) 2015/2120*, 30 giugno 2021, p. 20 ss. L'Autorità ha rilevato «un significativo incremento del traffico dati e voce, sia per rete fissa sia per rete mobile, rispetto al periodo antecedente all'avvio della crisi epidemica e ai primi provvedimenti di *lockdown* in alcune aree territoriali, generalmente individuato alla settimana 7 (10-16 febbraio 2020). Un primo decremento del traffico è invece riscontrabile alla settimana 21 (18-25 maggio 2020) coincidente con l'avvio della Fase 2 e la fine del *lockdown*».

[10]L'art. 82 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto Cura Italia), per far fronte alla crescita dei consumi dei servizi e del traffico sulle reti di comunicazione elettronica prodottasi nei mesi del primo *lockdown* del 2020, ha previsto che i fornitori di servizi di comunicazione elettronica fossero tenuti ad intraprendere ogni utile iniziativa atta a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi. A ciò ha fatto seguito l'intervento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che, con Comunicazione del 20 marzo 2020 recante "Attuazione dell'art. 82 del decreto Cura Italia e prime misure urgenti sui servizi a banda larga e ultralarga per facilitare e abilitare il lavoro agile", ha adottato le prime misure e iniziative per il mercato volte a scongiurare situazioni di congestione, saturazione della banda, nonché ogni esclusione sociale degli utenti attualmente non connessi alla rete a banda ultra-larga, oltre ad una garanzia di una maggiore qualità dei servizi offerti ai consumatori finali. Tra queste ha disposto che tutti gli operatori autorizzati alla fornitura di reti e servizi di comunicazioni elettroniche si adoperassero per individuare soluzioni tecniche per un immediato aumento della banda media per cliente, su rete fissa, di almeno il 30%.

[11]In generale, sul tema del diritto di accesso ad Internet si rinvia a M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, ESI, 2010, p. 11 ss; M.R. Allegri, G. d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne, 2017; O. Pollicino, *The Right to Internet Access*, in A. von Arnauld, K. von der Decken, M. Susi (eds.), "The Cambridge Handbook of New Human Rights", Cambridge University Press, 2020, p. 263 ss. Sia consentito rinviare, infine, alla sezione monografia, a cura del sottoscritto, sul *Diritto di accesso ad Internet*, in "MediaLaws", 2021, n. 1.

[12]Possiamo definire l'accesso ad Internet come una nuova situazione giuridica abilitatrice di ulteriori condizioni di vita tramite l'accesso a un nuovo luogo, una nuova dimensione dell'agire umano, il cyberspazio. Un diritto servente l'esercizio di altri, che sfrutta le caratteristiche proprie della rete Internet per ampliare l'esercizio tradizionale di attività, facoltà, diritti, obblighi e relazioni. Sia consentito rinviare a G. d'Ippolito, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, in "MediaLaws", 2021, n. 1, p. 84 ss.

[13]Discriminazione, anche di tipo economico, che rischia solo di peggiorare se non si riuscirà a fare in modo che tutti i cittadini abbiano la possibilità di accedere ad Internet. Sul tema si veda S. Da Empoli, *Un approccio economico al diritto di accesso a Internet: verso una revisione del servizio universale*, in "MediaLaws", 2021, n. 1, p. 160: «il divario sociale rischia di aumentare se al contempo gli strumenti digitali incrementano la produttività e il benessere di chi è in grado di usarli».

[14]A. Masera, G. Scorza, *Internet, i nostri diritti*, Laterza, 2016, p. 12: «non disporre effettivamente del diritto di accedere a Internet, nell'era dell'accesso, significa essere [...] eremiti analogici in un mondo digitale».

[15]M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in "MediaLaws", 2021, n. 1, p. 59 ss.

[16]R. Pisa, *L'accesso ad Internet: un nuovo diritto fondamentale?*, in "treccani.it", 7 gennaio 2010; F. Marcelli, *L'accesso a Internet come diritto fondamentale? Tendenze del diritto internazionale e realtà dei fatti*, in M. Pietrangelo (a cura di), "Il diritto di accesso ad Internet", cit., p. 99 ss.; F. Borgia, *Riflessioni sull'accesso a Internet come diritto umano*, in "La Comunità internazionale", 2010, n. 3, p. 395 ss.

[17]T.E. Frosini, *Il Costituzionalismo nella Società tecnologica*, in "Liber Amicorum per Pasquale Costanzo", tomo I – Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale, Collana di studi di Consulta online, 2020.

[18]Per una ricostruzione costituzionale, anche a livello internazionale, del diritto di accesso ad Internet si rinvia a M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit.

[19]V.G. Cerf, *Internet Access Is Not a Human Right*, in "The New York Times", Jan. 4, 2012; L. Nannipieri, *Esame in sede referente dei DDL 1317 e 1561 sul diritto di accesso ad Internet*, in "federalismi.it – Focus TMT", 2015, n. 1, p. 10;

M. Bassini, *Le tecnologie avanzano, le norme passano ma le costituzioni rimangono*, p. 24 ss. e L. Nannipieri, *Sulla bozza della Dichiarazione dei diritti in Internet*, p. 60 ss., entrambi in M. Bassini, O. Pollicino (a cura di), "Verso un Internet Bill of Rights", Aracne, 2015.

[20] M.R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al ciberspazio?)*, in "Rivista AIC", 2016, n. 1, p. 1 ss.; A. Busacca, *Il "diritto di accesso" alla rete Internet*, in "Ordine internazionale e diritti umani", 2017, n. 3, p. 345 ss.; M.R. Allegri, G. d'Ippolito (a cura di), *op. cit.*; O. Pollicino, *The Right To Internet Access*, cit.

[21] G. d'Ippolito, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, cit., pp. 81-102. Sulla qualificazione dell'accesso ad Internet come diritto sociale si vedano: L. Cuocolo, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, in "Politica del diritto", 2013, n. 2-3, pp. 284-286; G. De Minico, *Diritti Regole Internet*, in "Costituzionalismo.it", 2011, n. 2; Id., *Uguaglianza e accesso a Internet*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 2013, n. 3; T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in M. Pietrangelo (a cura di), "Il diritto di accesso a Internet", cit., p. 32; P. Marsocci, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in "Costituzionalismo.it", 2011, n. 2, p. 15; L. Nannipieri, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso a Internet*, cit., p. 21; M. Pietrangelo, *Oltre l'accesso a internet, tra tutele formali ed interventi sostanziali. A proposito del diritto di accesso ad Internet*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), "Internet e Costituzione", Giappichelli, 2014, p. 174; P. Tanzarella, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in "Rivista del Gruppo di Pisa", 2012, n. 3, pp. 7, 23-26; A. Valastro, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso a Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. Pietrangelo (a cura di), "Il diritto di accesso a Internet", cit., p. 48.

[22] Disegno di legge costituzionale S. 2485, Introduzione dell'articolo 21-*bis* della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet, presentato al Senato il 6 dicembre 2010. Sul tema: S. Rodotà, *Una Costituzione per Internet?*, in "Politica del diritto", 2010, n. 3, p. 337 ss., Id., *Perché Internet in Costituzione è fondamentale*, in "Wired.it", 29 dicembre 2010; nonché Id., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, p. 386 e Id., *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, 2014. Si veda anche G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in "Politica del diritto", 2011, n. 3, p. 367 ss.

[23] Disegni di legge costituzionale S. 1561, Introduzione dell'articolo 34-*bis* della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet, presentato al Senato il 10 luglio 2014 e C. 2816, Introduzione dell'articolo 34-*bis* della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto universale di accesso alla rete Internet, presentata alla Camera il 14 gennaio 2015. Successivamente, nella XVIII legislatura: disegno di legge costituzionale C. 1136, Introduzione dell'articolo 34-*bis* della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet, Presentato alla Camera il 4 settembre 2018. Sul tema, sia consentito rinviare a G. d'Ippolito, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in M.R. Allegri, G. d'Ippolito (a cura di), "op. cit.", pp. 65-91 e Id., *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, cit. pp. 81-102. Si veda anche M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 68 ss.

[24] A. Di Corinto, *Stefano Rodotà e la magna charta di Internet (prefazione)*, in A. Alù, L. Abba (a cura di), "Il valore della Carta dei Diritti in Internet", Editoriale scientifica, 2020, p. 9 ss.; G. De Minico, *Internet: Rules and Anarchy. The test of algorithms*, in "Liber Amicorum per Pasquale Costanzo", tomo I – Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale, Collana di studi di Consulta online, 2020; A. Masera, G. Scorza, *op. cit.*; G. De Minico, *Towards an Internet Bill of Rights*, in "federalismi.it", 2016; M. Bassini, O. Pollicino (a cura di), *op. cit.*; M. Mensi, *La dichiarazione diritti in Internet: il dibattito in corso e il quadro internazionale*, in "Aspenia Online", 8 agosto 2015; A. Morelli, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in "federalismi.it", 2015, n. 1, p. 1 ss. Si veda anche M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., p. 103 ss.

[25] A. Gambino, R. Giarda, *L'accesso ad Internet come diritto*, in "MediaLaws", 2021, n. 1, p. 115.

[26] Oltre ai documenti già citati, si rinvia anche a P. Passaglia, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in "Liber Amicorum per Pasquale Costanzo", tomo I – Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale, Collana di studi di Consulta online, 2020.

[27] Più diffusamente, sul tema si vedano T. Wu, *Network neutrality, broadband discrimination*, in "Journal of Telecommunication and High Technolgy Law", 2003, n. 2; J.P. Martinez, *Net neutrality: contributions to the debate*, Fundación Telefónica, 2010; G. De Minico, *Net Neutrality come diritto di chi verrà*, in "Costituzionalismo.it", 2016, n. 1; M.R. Allegri, G. d'Ippolito (a cura di), *op. cit.*; L. D'Acunto (a cura di), *Net (or not) Neutrality? Web e regolazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017. Si veda anche A. Gambino, R. Giarda, *op. cit.*, p. 112 ss.

[28] A. Gambino, R. Giarda, *op. cit.*, p. 114 che la definisce come «assenza di restrizioni arbitrarie sui dispositivi connessi ad Internet e sul modo in cui essi operano, ossia dal punto di vista della fruizione dei vari servizi e contenuti di rete da parte dell'utente finale».

[29] S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, cit., p. 22.

[30] Sul tema si vedano anche le linee guida del Berec sull'applicazione della normativa e il controllo da parte delle Autorità Nazionali di Regolamentazione: Berec, *BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation*, 2020.

[31] M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 73: «a ben guardare la disposizione riguarda non tanto il diritto di accedere alla rete, quanto piuttosto quello – che in qualche modo è una conseguenza del primo – di accedere ai contenuti presenti online attraverso device di libera scelta; conseguentemente, la disposizione è incentrata sulla libertà degli utenti di Internet nella modalità di fruizione dei servizi online e non prevede esplicitamente alcun obbligo di facere in capo alle istituzioni nazionali, quali ad esempio quello di far sì che tutti possano disporre delle apparecchiature necessarie alla connessione».

[32] CGUE (Grande Sezione), *Telenor Magyarország Zrt. c. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke*, 15 settembre 2020, cause riunite C-807/18 e C-39/19.

[33] Per *zero rating* si intende quella pratica di c.d. *traffic management* che si sostanzia in offerte e pratiche commerciali dirette a non computare il traffico generato da (o verso) particolari servizi o applicazioni (c.d. "zero-rated") ai fini del raggiungimento delle soglie di consumo nelle offerte che prevedono l'imposizione di un *data cap* (ossia il massimo di connessione dati disponibile). G. d'Ippolito, M. Monti, *Net neutrality e "tariffe zero": la convergenza delle esigenze democratiche e di mercato*, in "MediaLaws", 2021, n. 1.

[34] AgCom, *Relazione annuale*, cit., p. 17. Un caso simile era stato affrontato dall'AgCom con delibera n. 123/17/CONS quando l'operatore WindTre era stato diffidato per un caso analogo a quello affrontato dalla Corte di Giustizia riferito alle app Wind Veon e Music by 3. Su tale delibera si era pronunciato poi, a fronte del ricorso dell'operatore, il TAR del

Lazio che ha confermato l'operato dell'Autorità con sentenza n. 12510/18. Tale sentenza non risulta essere stata appellata.

[35] G. d'Ippolito, M. Monti, *op. cit.*

[36] Con riferimento alle criticità connesse alla gestione dei dati nei sistemi cloud si veda I. Genna, E. Prosperetti, *La raggiungibilità giuridica dei dati. Il cloud: rischi e regole di condotta nell'affidare i dati alla nuvola informatica*, 2020.

[37] Si veda, a riguardo, AgCom, *Relazione annuale sulle attività svolte dall'Autorità in materia di Open Internet. Implementazione del Regolamento (UE) 2015/2120*, cit.

[38] L'art. 1 della legge Stanca riconosce ad ogni persona il diritto di «accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici».

[39] Più approfonditamente si veda: M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 72 ss.

[40] Cfr. *Il PNRR è stato approvato dalla Commissione Europea*, in "Il Post", 22 giugno 2021.

[41] *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 23 aprile 2021, p. 88 ss. Principio del *once only*, p. 84 ss.

[42] *Ivi*, p. 83 ss.

[43] *Ivi*, p. 84.

[44] *Ivi*, p. 89 ss.

[45] Tale analisi economica del diritto di accesso ad Internet è stata brillantemente esaminata da S. Da Empoli, *op. cit.*, pp. 158-171.

[46] 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), "op. cit.", p. 189 ss.

[47] Ministero dello Sviluppo economico, *Voucher connettività*.

[48] Per una trattazione più dettagliata del Piano Voucher, si rinvia a S. da Empoli, G. Massaro, *Il Piano Voucher tra sostegno alla domanda e competitività*, 2021.

[49] S. Da Empoli, *op. cit.*, p. 164 ss.

[50] M. Clarich, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in "Diritto pubblico", 1998, n. 1, pp. 181-200; P. Liberati, A. Caduro, *Brevi note sul servizio universale*, in "Costituzionalismo.it", 2019, n. 1, p. 131 ss.

[51] Per un'analisi anche in ottica comparata si rinvia a A. Gambino, R. Giarda, *op. cit.*, p. 119 ss. Si vedano anche M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 73 ss. e S. Da Empoli, *op. cit.*

[52] S. Da Empoli, *op. cit.*

[53] Si veda la pagina informativa dell'AgCom, *Servizio Universale*. Altri osservatori ritengono, invece, che il livello qualitativo della velocità di connessione ad Internet sia pari ad almeno 7 Mbps in tecnica ADSL. Cfr. C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *Codice delle Comunicazioni Elettroniche (d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 commentato e annotato articolo per articolo)*, La Tribuna, 2018, p. 366.

[54] A. Gambino, R. Giarda, *op. cit.*, p. 117.

[55] S. Da Empoli, *op. cit.*, p. 164.

[56] R. Jacchia, M. Stillo, *Codice Ue delle comunicazioni elettroniche: la nuova normativa per un mercato più accessibile e sicuro*, in "Agenda Digitale", 30 aprile 2021. Il 21 maggio 2021 il Ministero dello sviluppo economico ha indetto una procedura di consultazione pubblica sullo schema di Decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2018/1072; cfr. Mise, *Al via la consultazione pubblica sul nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, 21 maggio 2021.

[57] M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 75.

[58] In generale, sui contratti di accesso ad Internet si veda E. Battelli, *Il contratto di accesso ad Internet*, in "MediaLaws", 2021, n. 1, pp. 129-157.

[59] AgCom, *Relazione annuale*, cit., p. 25.

[60] S. Da Empoli, *op. cit.*, p. 170.

[61] Legge n. 178/2020, approvata il 30 dicembre 2020.

[62] Il 28 ottobre 2020 si è infatti svolto un incontro virtuale sul tema del diritto di accesso ad Internet come nuovo diritto umano (*Internet access: a new human right*), promosso dal Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli con la partecipazione della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, del Professor Romano Prodi, dell'inventore del web Sir Tim Berners-Lee e dell'attivista Simona Levi. Si veda anche T. Berners-Lee, *It's time to recognise internet access as a human right*, October 28, 2020 e l'iniziativa *Contract for the Web*.

[63] Per esempio la *Dichiarazione dei diritti in Internet*. Tra le proposte di riforma costituzionale per il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet presentate in Parlamento, si può ricordare che solo gli atti del Senato n. 1371 e 1561, congiuntamente esaminati ai fini del riconoscimento del diritto di accesso ad Internet, sono stati oggetto di una prima analisi da parte della I Commissione Affari costituzionali del Senato. Commissione questa che ha disposto anche un interessante ciclo di audizioni di cui si possono consultare i risultati sul sito del Senato.

[64] CGUE (Grande Sezione), cause riunite C-807/18 e C-39/19, cit.

[65] G. d'Ippolito, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, cit., p. 86.

* * *

Achieving the effectiveness of Internet access and net neutrality

Abstract: Although it is not considered yet a fundamental or human right, Internet access is perceived as a precondition for the exercise of rights and freedoms. Connecting to the Internet, and doing it on equal terms, is nowadays essential to "live" in the digital dimension as well. Indeed, not having equal access to the Internet means being cut off from the world. Nonetheless, recognizing a right is not enough to guarantee its effectiveness. There is also the need to invest both in infrastructures and information or education to better acquire digital skills and awareness to the use of Internet. Moreover, there is also the need of economic actions in order to allow, even to the weakest groups, to afford the costs of Internet access contracts or the purchase of various devices. Thus, rather than examining the issue of the right of Internet access and net neutrality from a constitutional or fundamental rights approach, the article looks to the law and other norms in order to better assess whether and how to guarantee the effectiveness of the Internet access.

Keywords: Internet access – Net neutrality – Universal service - European Electronic Communications Code