



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
AGCOM COMUNICAZIONI

SENATO DELLA REPUBBLICA
1^a COMMISSIONE
(Affari Costituzionali)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE
DELL' AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
PROF. ANGELO MARCELLO CARDANI

TESTO BASE DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE D.D.L. 1561

Introduzione dell'articolo 34-*bis* della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del
diritto di accesso ad internet

Roma, 29 aprile 2015

Ringrazio tutti Loro per l'odierno invito rivolto all'Istituzione da me rappresentata e per l'occasione che ci viene offerta di partecipare al dibattito sul delicatissimo tema della costituzionalizzazione del diritto di accesso ad internet.

L'evoluzione tecnologica che ha conosciuto il *web* in questi ultimi anni sta trasformando la platea dei suoi utenti da semplice testimone a vera e propria protagonista della penetrazione della rete all'interno del tessuto sociale, sempre più permeato da una "cultura digitale". Questa metamorfosi può dirsi realizzata con l'evoluzione del *web* da statico (il cosiddetto "*web 1.0*") - fondato su siti di sola consultazione, testi ed ipertesti informativi, senza alcuna possibilità di interazione tra utente e contenuti - a dinamico (il "*web 2.0*"), in cui, stimolando l'interattività tra gli utenti della rete, i cittadini da meri utenti passivi ("*users*") sono diventati anche creatori di contenuti. Con l'espressione *web 2.0* si indica, infatti, la transizione dei siti *web* da contenitori informativi isolati a sorgenti di contenuto e funzionalità, capaci di fungere, in tal modo, da piattaforma elaborativa al servizio delle applicazioni *web* per l'utente finale. Un esempio di tale sviluppo è rappresentato dal cosiddetto *social commerce*, l'evoluzione dell'*e-commerce* in senso interattivo, che consente una maggiore partecipazione dei clienti, attraverso *blog*, *forum* e sistemi di valutazione del sito e della relazione commerciale posta in essere.

Nell'arco di due decenni la rete ha assunto la dimensione di immenso spazio di libertà individuali e collettive; di fattore di crescita culturale, sociale ed economica; di mezzo universale di scambio e di conoscenza.

E' dunque, fin troppo evidente come un simile mutamento di approccio rispetto alle modalità "tradizionali" di fruizione del *web*, con le sue inevitabili ricadute sul piano sociale, culturale ed economico, non poteva che alimentare, arricchendolo di nuova linfa, il dibattito giuridico, già in corso da tempo, sul rapporto tra diritti e doveri, individuali e collettivi, degli utenti, in cui dialetticamente si contrappongono la posizione più radicale di quanti ritengono che internet sia, per sua natura, un ambiente insuscettibile di qualsiasi forma di regolamentazione, e quella di coloro che, viceversa,

invocano una regolamentazione di internet in una cornice costituzionale che disciplini il diritto di accesso alla rete, a presidio della democraticità della sua fruizione e in funzione di garanzia dell'impegno dello Stato e delle Istituzioni pubbliche in generale a rendere effettivo l'esercizio di siffatto diritto.

Il testo del disegno di legge n. 1561 propugna, evidentemente, questa seconda opzione e lo fa prospettando l'introduzione in Costituzione di un articolo 34-*bis*¹, che riconduce il diritto di accesso ad internet nell'ambito dei rapporti etico-sociali.

A questo dibattito, non può evidentemente restare estranea l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, stante l'ormai indiscusso valore di internet quale terzo mezzo di comunicazione di massa in termini di penetrazione; il che vale a renderne sempre più pervasivo il ruolo nella formazione della pubblica opinione e a suggerire una riflessione sulle nuove frontiere del pluralismo informativo e sulle soluzioni più idonee alla salvaguardia dei diritti "classici" dei cittadini anche nel mutato scenario tecnologico.

Sul tema della centralità ormai assunta da internet nel sistema delle comunicazioni, mi sia consentito rinviare alle risultanze di due indagini conoscitive recentemente condotte dall'Autorità.

In sintesi, con l'indagine conoscitiva "*sul settore dei servizi internet e sulla pubblicità online*"² abbiamo esaminato il funzionamento di internet nel suo complesso, tenendo conto del valore strategico del nuovo mezzo di comunicazione per l'economia dei Paesi avanzati. L'indagine ha confermato il ruolo di internet quale mezzo di comunicazione di primaria importanza e diffusione.

Alla predetta indagine ha fatto seguito una seconda indagine conoscitiva "*Informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni*"³, che ha costituito un approfondimento della prima, volto ad analizzare le caratteristiche e le dinamiche

¹ «Art. 34-*bis*. - Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in modo neutrale, in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo ove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale».

² Cfr. Delibera n. 19/14/CONS.

³ Cfr. Delibera n. 146/15/CONS.

dell'offerta e della fruizione di contenuti e servizi di informazione in Italia, con specifico riguardo al mutamento delle modalità di ricerca, fornitura e fruizione di contenuti informativi determinato dall'utilizzo di internet e dai processi di profonda digitalizzazione in atto.

In questo quadro, l'Autorità non può, dunque, che guardare con favore e apprezzamento a interventi intesi al riconoscimento dell'accesso alla rete da parte di tutti i cittadini come diritto essenziale per una moderna democrazia.

Attraverso quale strumento è naturalmente tema delicatissimo.

In particolare, è noto che l'idea della costituzionalizzazione del diritto di accesso alla rete non è unanimemente condivisa, in ragione della possibilità di assicurare una tutela del medesimo diritto sia attraverso soluzioni legislative di carattere ordinario o interpretazioni evolutive di norme già vigenti sia, ancora, ricorrendo al *framework* comunitario delle comunicazioni elettroniche e, in particolare, alla disciplina del servizio universale includendo sotto la sua copertura anche la connessione ad internet a banda larga. A tale ultimo riguardo, la Commissione europea ha recentemente avviato le prime riflessioni interne sulla riforma del pacchetto legislativo che, nella versione risultante dal processo di aggiornamento del 2009, presiede alla disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica dell'Unione. In tale contesto, è già emersa una particolare attenzione sul tema della connettività quale motore della fornitura di nuovi servizi e applicazioni *online* e sul possibile ammodernamento del servizio universale attraverso una ridefinizione ed estensione del suo contenuto.

Tenuto conto del ventaglio delle opzioni possibili, e della delicatezza di una eventuale scelta di costituzionalizzazione del diritto di accesso alla rete, scelta che peraltro non rientra nelle sfere di competenza del regolatore, trovo utile tuttavia svolgere alcune considerazioni sulla specifica proposta oggetto dell'odierna audizione.

Il testo del disegno di legge n. 1561 che prospetta l'inserimento di un articolo 34-*bis*⁴ in Costituzione, nell'ambito dei rapporti etico-sociali tutelati dalla Carta appare, in tal

⁴ «Art. 34-*bis*. - Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in modo neutrale, in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le

senso, una soluzione idonea e coerente con l'evoluzione del modello di utilizzazione "dinamica" del *web* cui si accennava poc'anzi. In particolare, la scelta di inserire il diritto di accesso tra i diritti sociali implica la condivisibile valutazione che l'accesso alla rete costituisce esercizio di un diritto fondamentale della persona e di garanzia della stessa democrazia, ossia condizione essenziale, nell'attuale contesto tecnologico, per una effettiva parità di condizioni e per un pieno esercizio dei diritti di cittadinanza. Allo stato dell'evoluzione della tecnologia e dei servizi - e del prepotente proporsi della rete quale nuovo ed irrinunciabile mezzo di comunicazione, formazione ed informazione dei cittadini - il diritto all'accesso deve ormai essere necessariamente declinato nella sua duplice accezione di accesso quale condizione universale (tutti devono poter avere una connessione territorio/popolazione), e di accesso in ambiente di *net neutrality*, ossia in assenza di barriere tecniche ed economiche all'interoperabilità dei vari livelli della rete (c.d. Open Internet). Quest'ultimo aspetto, peraltro, delinea una nuova criticità del sistema su cui la regolamentazione è interpellata, ossia i differenti interessi tra gli operatori TLC-broadband e i nuovi fornitori di servizi e contenuti a valore aggiunto (c.d. *over the top – OTT*). A tal proposito, l'Autorità segue con particolare attenzione l'evoluzione del dibattito in corso, a livello europeo e internazionale, sul principio della neutralità della rete ed i suoi profili applicativi che attengono in particolare alla gestione del traffico, alla qualità dei servizi e alla possibilità di prevedere corsie preferenziali per certe tipologie di servizi (cd. internet a due velocità). Gli sviluppi di tale dibattito incideranno inevitabilmente sulla connotazione del diritto che si propone di costituzionalizzare.

Proseguendo, la caratterizzazione del diritto di accesso nei termini di diritto sociale proposti, che implica quindi una pretesa di prestazione da parte dello Stato, avrebbe il pregio di comportare necessariamente l'adozione, da parte delle Istituzioni pubbliche, di politiche idonee a rendere effettivo l'accesso alla rete. La diversa soluzione di una

condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo ove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale».

modifica dell'art. 21 della Costituzione (in termini, appunto, di libertà negativa) non avrebbe questa stessa coerenza.

Il pieno riconoscimento del diritto di accesso alla rete quale diritto (sociale) fondamentale presuppone, e al tempo stesso persegue, il superamento di qualsivoglia forma di *digital divide*, sia esso infrastrutturale, culturale e socio-economico, attraverso il coinvolgimento di tutte le Istituzioni competenti.

Come ho già avuto modo di sottolineare nell'ambito dei lavori di una Commissione istituita dalla Presidente Boldrini per l'elaborazione di una dichiarazione dei diritti in Internet, il tradizionale parametro del *digital divide*, in origine inteso a qualificare unicamente la disomogenea distribuzione della possibilità di accesso ad internet in senso geografico (tra centro e periferia, tra aree urbane e rurali), ha assunto oggi un significato molto più articolato che concerne sia l'aspetto della educazione e dell'alfabetizzazione digitale, sia l'aspetto della qualità tecnologica dell'accesso.

Quanto al profilo della educazione e dell'alfabetizzazione digitale - ciò che comunemente definiamo come *cultural divide* - dobbiamo avere presente che se l'Italia può ormai vantare una copertura della banda larga fissa quasi totale, in linea con quella dei maggiori Paesi europei (98,6% delle abitazioni, secondo i dati Eurostat 2013), lo stesso non si può dire a proposito della percentuale di coloro che effettivamente si connettono alla rete e la utilizzano in qualunque modo. Detta percentuale resta ancora drammaticamente bassa ove si pensi che nel 29% delle abitazioni non è stata attivata una connessione, pur essendocene la possibilità, e che oltre 1/3 degli italiani non usa in alcun modo il *web*. Questi indicatori fanno ben comprendere come esistano fasce della popolazione italiana che incontrano ostacoli in primo luogo culturali e sociali e secondariamente economici, che occorre sollecitamente rimuovere se si intende raggiungere l'obiettivo di una società realmente connessa, nella quale possano essere veicolati attraverso la rete tutti i servizi, a partire da quelli della pubblica amministrazione, senza creare ingiuste disuguaglianze tra coloro che hanno accesso alla rete e coloro che non sono in grado di farlo per un perdurante *deficit* di conoscenza e formazione, prima ancora che di opportunità economiche.

Quanto al profilo della qualità tecnologica dell'accesso, si deve tener conto del fatto che il progresso tecnologico spinge sempre più in avanti i requisiti minimi della qualità dell'accesso e pone l'accento sulle velocità con cui si effettuano le connessioni.

Gli obiettivi definiti dall'Agenda digitale europea (DAE) mirano a raggiungere, entro il 2020, il 100% della popolazione con connettività ad almeno 30 Mbps, e almeno il 50% della popolazione con una connettività a 100 Mbps.

Per raggiungere tali obiettivi in Italia, il Consiglio dei Ministri ha approvato la Strategia italiana per la banda ultra-larga, che si propone, al 2020, l'obiettivo di raggiungere: (i) il 100% popolazione italiana con una connettività ad almeno 30 Mbps; (ii) l'85% popolazione italiana con una connettività ad almeno 100 Mbps.

Accanto alle più recenti iniziative governative intese a sviluppare le politiche infrastrutturali del Paese con specifico riferimento alla diffusione delle banda larga e ultra-larga⁵, mi sia consentito ricordare come il tema dell'accesso a internet e la sua evoluzione, alla luce della continua innovazione tecnologica, sia sempre stato al centro delle attività svolte dall'Autorità sulla base delle proprie competenze. Si ricordi, in proposito, il *“Programma di Ricerca Infrastrutture e Servizi a Banda Larga ed Ultra-larga”* pubblicato già nel 2010⁶ (realizzato col contributo di alcune Università ed Enti di ricerca) che affronta le tematiche inerenti allo sviluppo di una rete di comunicazione a banda larga e, in prospettiva, ultra-larga.

Più di recente, l'Autorità ha condotto, assieme all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, un'indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni

⁵ Con il cd. Decreto “Sblocca Italia” (n. 133/2014, convertito con modificazioni in legge n. 164/2014) sono state previste delle agevolazioni per la realizzazione delle reti a banda larga; previsioni per la cui attuazione il legislatore ha previsto l'adozione di decreti ministeriali da parte del Ministro dello sviluppo economico. Quanto, invece, alla possibile adozione di uno specifico decreto legge sulla banda larga, il Governo, ha presentato al termine del Consiglio dei ministri degli inizi di marzo scorso, un nuovo piano di investimenti pubblici per la banda larga e ultra larga che intende raggiungere, entro il 2020, gli obiettivi posti dall'Agenda Digitale Europea fornendo connessioni a 100 Mbps (megabit al secondo) ad almeno la metà della popolazione italiana.

⁶ Cfr. delibera n. 125/10/CONS.

a banda larga e ultra-larga⁷. La realizzazione delle reti fisse a banda ultra-larga in fibra ottica costituisce, infatti, un progetto di rinnovamento radicale delle infrastrutture di un settore a rete liberalizzato che probabilmente non ha precedenti. Le comunicazioni, peraltro, costituiscono la struttura portante dell'economia digitale e della società dell'informazione, e oggi più che mai sono un fattore determinante per la competitività e la crescita economica. Lo sviluppo delle nuove reti impone una riflessione in merito alla definizione di un quadro coerente di politica industriale, regolazione e concorrenza. L'analisi svolta, ha mostrato come siano parimenti importanti sia le regole *ex ante* di promozione e garanzia della concorrenza, sia gli strumenti *ex post* di tutela della non discriminazione e della parità di trattamento tra imprese e verso i consumatori.

Inoltre, nel settore dei servizi audiovisivi *online*, lo scorso gennaio si è conclusa l'indagine conoscitiva in vista della redazione di un "*Libro bianco sulla Televisione 2.0 nell'era della convergenza*"⁸. Lo studio ha analizzato in particolare le prospettive del mercato dei servizi e dei prodotti audiovisivi nel nuovo contesto tecnologico e confrontato i diversi modelli di *business* presenti sul mercato, investigando nello specifico l'offerta di nuovi servizi di televisione su protocollo IP.

Avviandomi verso la conclusione, ritengo opportuno sottolineare come questo sia un momento cruciale per l'attività di regolamentazione dell'Autorità propedeutica a favorire la massima diffusione di internet sul territorio, obiettivo peraltro condiviso dalla strategia nazionale del Governo per la banda ultra-larga. Per quanto ci riguarda, è in corso – infatti – l'approvazione del nuovo ciclo di regolamentazione che intende coniugare il duplice obiettivo di garantire la concorrenza tra operatori (con i connessi benefici in termini di qualità e prezzi dei servizi e di opportunità di scelta per i consumatori) e di favorire gli investimenti e l'innovazione, con quanto ne discende in termini di garanzia ai cittadini/consumatori di servizi di connessione ad alta velocità, in sintonia con le previsioni dell'Agenda digitale europea.

⁷ Cfr. delibera n. 1/14/CONS.

⁸ Cfr. delibera n. 19/15/CONS.

Dunque, l'Autorità è coinvolta a pieno titolo nello studio e analisi della tematica dell'accesso a internet rispetto alla quale arduo e complesso è l'impegno che il Parlamento assume con la proposta di inserimento in Costituzione di un articolo 34-*bis* dedicato al diritto di accesso alla rete.

Confido con questo mio intervento di aver fornito un ulteriore contributo al prezioso lavoro avviato da codesta Commissione.