

## I. INTRODUZIONE

Negli ultimi vent'anni, l'evoluzione della rete, dalla banda larga al 5G, e la diffusione di dispositivi mobili sempre più performanti hanno prodotto una modifica senza precedenti delle modalità di interazione sociale, economica e istituzionale.

La rete oggi non rappresenta più solo uno strumento tecnologico, ma è diventata un fondamentale mezzo di inclusione, un'infrastruttura di cittadinanza, poiché la sua disponibilità è la condizione abilitante per la fruizione dei servizi pubblici digitali, per l'interazione con la pubblica amministrazione e per la piena partecipazione alla vita civile, culturale ed economica<sup>1</sup>.

Basti pensare come a partire dal 2020 la pandemia da COVID-19 abbia costretto milioni di persone a lavorare, studiare e comunicare esclusivamente tramite la rete. La didattica a distanza, lo smart working, l'implementazione della telemedicina, l'accesso ai servizi digitali della pubblica amministrazione e la gestione sanitaria hanno mostrato come l'assenza di connettività possa tradursi in una concreta forma di esclusione sociale e istituzionale. Secondo l'ISTAT nel 2023<sup>2</sup> in media solo l'83,1% delle famiglie italiane disponeva di un accesso a Internet da casa, con delle sensibili variazioni percentuali tra le regioni del Centro e del Nord (in Toscana l'84,7%, in Trentino-Alto Adige l'89,8%) e regioni del

---

<sup>1</sup> V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, su *Italian papers on federalism* Rivista giuridica on-line ISSiRFA – CNR, n. 1/2025, «Incidendo su tutti gli ambiti della società, la digitalizzazione ha innescato un processo di trasformazione in grado di modificare alcuni paradigmi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Trasformando l'esercizio delle funzioni amministrative, e, più profondamente, il rapporto tra individui e potere pubblico, la digitalizzazione finisce per incidere sul concetto di cittadinanza, ovvero, sulle modalità di esercizio di quei diritti derivanti dall'appartenenza ad una determinata comunità anche se non necessariamente collegati allo status di cittadino».

<sup>2</sup> ISTAT, *Cittadini e ICT – Anno 2023*, pubblicato il 20 dicembre 2023, [Cittadini e ICT – Anno 2023 – Istat](#).

Mezzogiorno, dove ad esempio in Calabria la percentuale scendeva considerevolmente al 73,6%.

Oltre alle differenze geografiche, sono state registrate importanti differenze tra chi dichiarava di disporre di un accesso ad Internet anche in ragione del sesso (82,4% degli uomini contro il 76,8% delle donne), del livello di istruzione (il 90,3% di chi ha un diploma di scuola secondaria superiore contro il 66,2% di chi ha conseguito al massimo la licenza media) e delle possibilità economiche (con differenze tra dirigenti imprenditori e liberi professionisti contro gli operai di 7,8 punti percentuali nel 2022 e di 5,2 punti percentuali nel 2023).

In merito all'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale<sup>3</sup> i dati si sono rivelati più sconcertanti: solo il 27,7% delle persone maggiori di 14 anni che avevano utilizzato Internet nei precedenti 12 mesi dichiarava di aver fatto ricorso ai siti web della PA per avere informazioni su servizi, benefici, diritti, leggi e orari di apertura, mentre solo il 13,3% della popolazione dichiarava di aver utilizzato servizi di *e-government* per svolgere pratiche *online*, con differenze tra le fasce di età e la provenienza geografica.

Ulteriori conferme provengono dal Digital Economy and Society Index (DESI) della Commissione europea<sup>4</sup> pubblicato nel 2024, che ha collocato l'Italia sotto la media UE per quanto riguarda le competenze digitali di base possedute in Italia solo dal 45,75% della popolazione, a fronte di una media europea del 55,56%.

Questi dati testimoniano l'esistenza di un *digital divide* strutturale, legato non solo a fattori economici, ma anche territoriali, culturali

---

<sup>3</sup> A livello normativo non esiste una definizione esatta del concetto di cittadinanza digitale, che nel Codice dell'Amministrazione digitale viene resa attraverso il supporto di strumenti e processi nell'esercizio dei relativi diritti. Si veda V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e diseguaglianze*, su *Italian papers on federalism* Rivista giuridica on-line ISSIRFA – CNR, n. 1/2025.

<sup>4</sup> European Commission, DESI 2024 – *Compare Contry Regions*, [DESI - Compare countries progress - Digital Decade DESI visualisation tool](#).

e di genere, con conseguenze sull'effettivo godimento dei diritti fondamentali.

L'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale passa necessariamente attraverso due fattori fondamentali: l'esistenza di un'infrastruttura di rete che garantisca la disponibilità di una connessione veloce, accessibile in maniera continua e non discriminatoria e l'alfabetizzazione informatica.

Per porvi rimedio, le istituzioni hanno formalmente riconosciuto con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il carattere strategico della digitalizzazione, investendovi in maniera poderosa, attraverso la previsione di specifiche misure per l'ampliamento della connettività, lo sviluppo delle competenze digitali e l'innovazione nella pubblica amministrazione<sup>5</sup>.

Accanto al rilancio infrastrutturale, seppur necessario, si è manifestata l'esigenza di definire un quadro normativo stabile e coerente, in grado di garantire certezza giuridica ed un accesso alla rete non discriminatorio.

Su un piano giuridico, se il diritto di accesso a Internet si è progressivamente confermato come il presupposto imprescindibile per l'effettivo esercizio di una vasta gamma di diritti fondamentali, tra cui la libertà di espressione e la partecipazione democratica, il suo eventuale collocamento tra i diritti fondamentali ha sollevato numerosi interrogativi in ordine alla sua natura, al suo contenuto minimo garantito, a limiti e obblighi gravanti sui soggetti pubblici e privati, nonché alla ripartizione delle competenze tra Stato, Unione europea e Regioni. Il presente lavoro si colloca in questo contesto, proponendosi in primo luogo, di analizzare da un punto di vista giuridico il diritto di accesso a Internet, esaminandone i fondamenti costituzionali, le implicazioni in termini di responsabilità e di tutela, accennando alle recenti proposte di inserimento espresso nella Carta

---

<sup>5</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Italia Domani*, 2021, Missione 1.

costituzionale, seguite da una disamina delle opinioni favorevoli e delle opinioni contrarie alla sua costituzionalizzazione, che temono derive retoriche o difficoltà applicative.

Un'attenzione particolare sarà dedicata al quadro europeo, con riferimento al Regolamento (UE) 2015/2120 e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che sanciscono il principio della neutralità della rete e tutelano l'accesso aperto e non discriminatorio con interessanti risvolti giurisprudenziali ed applicativi.

Nella seconda parte, si approfondirà il tema della cittadinanza digitale, in cui il diritto alla connessione si intreccia con i diritti di cittadinanza introdotti dal Codice dell'amministrazione digitale, attraverso l'utilizzo di strumenti come l'identità digitale ed il domicilio digitale, recentemente introdotti nell'ordinamento italiano.

A chiusura dell'indagine, si affronterà il ruolo delle Regioni in materia di società dell'informazione, alla luce del complesso rapporto tra competenza esclusiva statale in materia di ordinamento delle comunicazioni e competenze concorrenti o residuali regionali sia sotto il profilo normativo che sotto quello operativo.

In particolare, si analizzerà la produzione legislativa della Regione Toscana, considerata pioniera in questo ambito.

L'obiettivo complessivo è quello di offrire una ricostruzione sistematica del diritto di accesso a Internet e dell'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale, evidenziandone le implicazioni ed i contributi al dibattito sulla sua formalizzazione come diritto fondamentale, sugli aspetti in materia di responsabilità dei soggetti investiti a garantire condizioni non discriminatorie in materia e sul coordinamento istituzionale attuato per assicurarne l'effettività su tutto il territorio nazionale.

## II. IL DIRITTO DI ACCESSO AD INTERNET

### 1. *Natura e contenuti del diritto di accesso ad Internet.*

Nel contesto della *digital society*, la personalità individuale può proiettarsi in maniera ormai quasi indistinguibile dalla sua dimensione analogica: per mezzo della rete internet, è possibile condurre una vita sociale, informarsi, esprimersi, lavorare a distanza, concludere contratti, effettuare transazioni, rapportarsi con la Pubblica amministrazione e con il sistema giudiziario nonché esercitare i propri diritti in modalità digitale.

La facilità con cui, tramite la connessione alla rete internet, è possibile accedere ad una pressoché infinita varietà di informazioni e di contatti offre una significativa espansione delle opportunità sociali, lavorative, commerciali, comprimendone i costi; non potervi accedere, ad esempio a causa dell'assenza in determinate aree geografiche di infrastrutture tecnologiche che permettono la connessione, determina uno svantaggio per gli individui che ne soffrono, una vera e propria limitazione dei diritti fondamentali passibile di costituire una vera e propria discriminazione.

Il diritto di accesso ad Internet, comunemente inteso quale “*il diritto a garantire la possibilità ad ogni persona di accedere ad Internet al fine di esercitare nella realtà online i propri diritti: dalla libertà di espressione all’iniziativa economica privata e le proprie libertà fondamentali, attribuendo la responsabilità di tale garanzia agli Stati*”, costituisce

dunque il presupposto necessario all'esercizio in modalità digitale dei diritti individuali<sup>6</sup>, nel pieno sviluppo della persona umana.

La portata del diritto di accesso ad Internet assume una valenza sociale, oltre a quella individuale, configurando una pretesa degli individui e delle persone giuridiche, a che la Repubblica rimuova *“gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*<sup>7</sup>.

Nel contesto sovranazionale il Consiglio per i diritti umani dell'ONU ha pubblicato a luglio del 2012 la Risoluzione A/HCR/20/L.13: un documento estremamente sintetico con il quale afferma che gli stessi diritti che le persone hanno offline debbano essere protetti anche online, in particolare la libertà di espressione. Inoltre, in ragione della natura globale ed aperta di Internet come forza trainante per l'accelerazione del progresso nelle sue varie forme, tutti gli Stati vengono chiamati a promuovere e facilitare l'accesso ad Internet e alla cooperazione internazionale volta allo sviluppo dei media e degli strumenti di comunicazione ed informazione in tutti i Paesi<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> F.FAINI, *Diritto all'esistenza digitale*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 3/2019, pag. 96.

<sup>7</sup> Art. 3 comma 2, Costituzione della Repubblica Italiana.

<sup>8</sup> UNITED NATIONS, General Assembly, 16th July 2012, Human Rights Council Twentieth Session, *“The Promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet”*, «1. Affirms that the same rights that people have offline must also be protected online, in particular freedom of expression, which is applicable regardless of frontiers and through any media of one's choice, in accordance with articles 19 of the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights; 2. Recognizes the global and open nature of the Internet as a driving force in accelerating progress towards development in its various forms; 3. Calls upon all States to promote and facilitate access to the Internet and international cooperation aimed at the development of media and information and communications facilities in all countries; 4. Encourages the special procedures to take these issues into account within their existing mandates, as applicable; 5. Decides to continue its consideration of the promotion, protection and enjoyment of human rights, including the right to freedom of expression, on the Internet and in other technologies, as well as of how the Internet can be an important tool for development and for exercising human rights, in accordance with its programme of work».

Tale risoluzione, pur non avendo carattere vincolante, costituisce un importante strumento di pressione politica sugli Stati, affinché considerino l'accesso ad Internet alla stregua di un diritto fondamentale dell'uomo, ricondotto attraverso il collegamento con libertà di espressione nell'alveo dei diritti di cui all'art. 19 della Dichiarazione Universale dei diritti umani<sup>9</sup>.

Con la successiva risoluzione del giugno 2016, il Consiglio per i diritti umani dell'ONU ha ripreso il contenuto di tale documento esplicitando in maniera più diretta i contorni del diritto di accesso ad Internet, affermando al punto 5. l'importanza di assicurare ed ampliare l'accesso ad Internet con un approccio onnicomprensivo basato sui diritti fondamentali, chiedendo uno sforzo a tutti gli Stati per colmare le molteplici forme di divario digitale<sup>10</sup>.

## *2. Competenze degli enti pubblici e principio di precauzione*

La realizzazione delle infrastrutture necessarie a colmare il divario digitale rientra a pieno titolo tra gli obiettivi del Governo italiano nell'attuazione della strategia italiana per la banda ultra-larga verso la “*Gigabyte Society*”<sup>11</sup>, secondo le indicazioni della Commissione Europea, confluita nell'obiettivo di transizione digitale in favore di cittadini e di imprese del PNRR e pertanto

---

<sup>9</sup> *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, UNGA, 10 dicembre 1948, art. 19 «Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere».

<sup>10</sup> UNITED NATIONS, General Assembly, 27th June 2016, Human Rights Council Thirty second session, “*The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*”, «Affirms also the importance of applying a comprehensive human rights-based approach in providing and in expanding access to Internet and requests all States to make efforts to bridge the many forms of digital divides».

<sup>11</sup> Approvata dal Comitato interministeriale per la transizione digitale, 25 maggio 2021, [Strategia BUL.docx](#), consultato in ultimo il 9/4/2025. «Sono 7 gli interventi che compongono la Strategia italiana: Piano aree bianche, Piano voucher, Piano Italia a 1 Giga, piano Italia 5G, Piano Scuole connesse, Piano Sanità connessa, Piano Isole Minori»

oggetti di importanti ulteriori investimenti da parte dell'Unione Europea<sup>12</sup>.

A livello nazionale, tra gli interventi finanziati, il Governo ha destinato oltre 1 miliardo e mezzo di incentivi per favorire la realizzazione, entro il 2026, di infrastrutture per lo sviluppo del 5G nelle zone del Paese prive di investimenti da parte del mercato<sup>13</sup>.

Con il termine di 5G si intende la quinta generazione delle tecnologie di comunicazione elettronica in mobilità, che offrono velocità di connessione maggiori di quelle attuali, sfruttando tre distinte bande di frequenza, utilizzando anche radiazioni a frequenza maggiore rispetto a quella utilizzata dalle precedenti tecnologie<sup>14</sup>; questa caratteristica ha destato preoccupazioni nella popolazione in termini di rischi per la salute causati dall'esposizione a tali radiazioni, tanto da condurre alla formazione di Comitati sui territori comunali con finalità informative e partecipative a tutela della cittadinanza. Si tratta, quindi, di un aspetto che impone l'utilizzo della tecnica del bilanciamento degli interessi.

Nel realizzare le infrastrutture necessarie a colmare il divario digitale, il Codice delle comunicazioni elettroniche individua le competenze dei soggetti pubblici attuatori coinvolti ovvero Stato, Regioni ed Enti Locali<sup>15</sup> chiamati ad operare in base al principio di

---

<sup>12</sup> «il 27% delle risorse totali del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sono dedicate alla transizione digitale, di cui 6,7 miliardi per la Missione 1 – Componente 2 – Investimento 3 “Reti ultraveloci”», Infratel Italia per il PNRR, <https://www.infratelitalia.it/infratel-italia-per-il-pnrr>, consultato in ultimo il 9/4/2025.

<sup>13</sup> Infratel Italia per il PNRR, Piano Italia 5G, [Italia 5G | - Infratel Italia società in-house del Ministero dello Sviluppo Economico, soggetto attuatore del Piano nazionale Banda Larga e Progetto Strategico Banda Ultralarga](#), consultato in ultimo il 9/4/2025.

<sup>14</sup> ANCI, Nota informativa sulla tecnologia 5G, [Nota-informativa-su-5G.pdf](#), consultato in ultimo il 9/4/2025.

<sup>15</sup> D.lgs. 259/2003, Codice delle comunicazioni elettroniche, art. 8 «(Regioni ed Enti locali) (art. 5 Codice 2003)

1. Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, ferme restando le competenze legislative e regolamentari delle Regioni e delle Province autonome, operano in base al principio di leale collaborazione,