

# Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali\*

Maria Romana Allegri

## Abstract

Internet ha rappresentato una preziosa opportunità nelle strategie di contrasto alla pandemia da Covid-19. Certamente in sua assenza le ripercussioni del cosiddetto “distanziamento sociale” sul piano economico, sociale e psicologico sarebbero state ben più devastanti. Ciò ha riproposto all’attenzione pubblica il tema del diritto di accesso a Internet, del cui inserimento in Costituzione si discute da un decennio. Se inizialmente il diritto di accesso a Internet era concepito soprattutto in termini di libertà di espressione, oggi la dottrina dominante tende a qualificare l’accesso a Internet come diritto sociale, che presuppone obblighi di prestazione in capo alle istituzioni pubbliche. Nello stesso tempo, però, prevale l’opinione che uno specifico richiamo a Internet in Costituzione non sia necessario, potendosi rinvenire il fondamento del diritto di accesso nelle disposizioni costituzionali già esistenti (in particolare, negli artt. 2, 3 e 21). Nelle conclusioni di questo scritto si sostiene, invece, la tesi dell’opportunità di prevedere in Costituzione – preferibilmente fra i principi fondamentali – il riferimento alle reti digitali o al cyberspazio, senza però utilizzare il termine Internet, che si riferisce a una specifica infrastruttura tecnologica e quindi, come tale, contingente.

The Internet has represented a precious opportunity in the strategies to combat the Covid-19 pandemic. Otherwise the repercussions of the so-called “social distancing” on the economic, social and psychological level would have been much more devastating. This has brought back to public attention the issue of the right of access to the Internet, whose inclusion in the Constitution has been under discussion for a decade. Initially, the right to access the Internet was conceived mainly in terms of freedom of expression, but today the dominant doctrine tends to qualify it as a social right, which presupposes performance obligations on the part of public institutions. At the same time, however, the prevailing opinion is that a specific reference to the Internet in the Constitution is not necessary, since the foundation of the right of access is rooted in the already existing constitutional provisions (in particular, in Articles 2, 3 and 21). Instead, this paper conclusively supports the thesis of the advisability of mentioning digital networks or cyberspace in the Constitution – preferably among the fundamental principles – without however using the term Internet, which refers to a specific technological infrastructure and is therefore, as such, contingent.

\* Su determinazione della direzione, il contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo in conformità all’art. 15 del regolamento della Rivista

## **Sommario**

1. Per introdurre il tema. – 2. Il diritto di accesso a Internet in relazione all'art. 21 Cost. – 3. L'accesso a Internet come diritto sociale. – 4. Le proposte per l'inserimento in Costituzione di un art. 34-*bis*. – 5. L'accesso a Internet nella normativa vigente, anche in relazione alle «modalità tecnologicamente adeguate». – 6. Occorre davvero inserire il diritto di accesso a Internet in Costituzione?

## **Keywords**

Internet – reti digitali – Costituzione – diritto di accesso – diritti sociali

---

## **1. Per introdurre il tema**

Nella conferenza stampa del 6 aprile 2020<sup>1</sup> il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha rilanciato l'idea di inserire in Costituzione un articolo specificamente dedicato al diritto di accedere alle reti infotelematiche, definendo l'accesso a Internet il migliore e più efficace strumento di partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale della Repubblica, per realizzare in concreto il principio di uguaglianza sostanziale postulato dall'art. 3 Cost. In effetti, l'epidemia di Coronavirus, che ha determinato la sospensione o la riduzione di numerosissime attività implicanti l'incontro fisico fra più persone per un prolungato periodo di tempo, ha mostrato con tutta evidenza che la disponibilità di una connessione ad Internet efficiente, stabile e sufficientemente veloce segna la differenza fra chi ha potuto continuare a svolgere in qualche modo attività lavorative, educative, sociali e culturali anche nei mesi del *lock-down* e chi, invece, si è trovato a dover sperimentare una situazione di sostanziale esclusione sociale, rimanendo tagliato fuori da gran parte dei contesti di interazione umana.

Non c'è dubbio che la disponibilità di Internet ha rappresentato una preziosa opportunità nelle strategie di contrasto alla pandemia da Covid-19 e che, in sua assenza, le ripercussioni del cosiddetto “distanziamento sociale” sul piano economico, sociale e psicologico sarebbero state ben più devastanti. Così come non c'è dubbio che in questo periodo si sono acuite le situazioni di svantaggio determinate dal *digital divide*<sup>2</sup>, che rappresenta appunto uno degli ostacoli che la Repubblica sarebbe chiamata a rimuovere *ex art. 3 Cost*<sup>3</sup>. Non a caso, proprio durante il *lock-down* il d. l. 17 marzo 2020, n. 18

---

<sup>1</sup> *Disponibile qui*

<sup>2</sup> Con l'espressione *digital divide* ci si riferisce «al perdurante discrimine (dovuto a fattori culturali, economici e generazionali) tra una parte della popolazione in grado di sfruttare, almeno parzialmente, le potenzialità offerte dalla rete, ed un'altra parte, che rimane priva degli strumenti per accedervi ed ivi esercitare i diritti e le libertà previste dall'ordinamento, nonché adempiere i doveri che – in modo crescente – non possono prescindere dall'utilizzo dello strumento informatico» (così L. Nannipieri, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso a Internet*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2013, 3). Sull'acuirsi del *digital divide* come conseguenza dell'epidemia di Covid-19 si veda C. Lotta, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2020, 61 ss. Sulle misure recentemente adottate per ridurre il *digital divide* si veda P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, 285 ss.

<sup>3</sup> Sul fondamento costituzionale di Internet negli artt. 2 e 3 Cost. si veda P. Passaglia, *Internet nella*

(convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) ha previsto all’art. 120 lo stanziamento di risorse economiche per il potenziamento della didattica a distanza da parte delle scuole, sia dal punto di vista dell’acquisto di strumentazione digitale sia da quello della formazione del personale scolastico<sup>4</sup>. Nonostante queste misure correttive, nel periodo “emergenziale” dovuto al Covid-19 il *digital divide* di tipo infrastrutturale (mancanza di copertura di rete a banda larga sull’intero territorio nazionale, con notevoli differenze fra zone urbane e aree rurali), tecnologico (impossibilità di disporre personalmente di una adeguata velocità di connessione e di idonei *device*), economico (indisponibilità di adeguate risorse economiche per dotarsi delle necessarie attrezzature informatiche) e culturale-cognitivo<sup>5</sup> (scarso livello di alfabetizzazione digitale) ha comportato per molti la compressione o addirittura la negazione di alcuni diritti fondamentali, primo fra tutti quello al pieno sviluppo della persona umana e all’effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3 Cost.).

L’impossibilità di accedere ai servizi di connettività a Internet produce, dunque, un danno alla persona rappresentato in termini di perdita di *chances* di inclusione<sup>6</sup>, tanto da spingere la giurisprudenza di merito, già alcuni anni fa<sup>7</sup>, a parlare esplicitamente di danno esistenziale da *digital divide*. Più la tecnologia progredisce, più le conseguenze del *digital divide* producono un danno difficilmente recuperabile: se l’impossibilità di connettersi a Internet in uno stadio 4G rappresenta una perdita di *chances* ancora relativamente limitata, in un futuro assai prossimo l’inaccessibilità ai servizi offerti dalla tecnologia 5G potrà costituire addirittura, per qualcuno, «una questione di vita o di morte sociale»<sup>8</sup>.

Si, può affermare, allora, che il diritto di accesso ad Internet sia da considerarsi un nuovo diritto fondamentale<sup>9</sup> o un nuovo diritto umano<sup>10</sup>? In questi termini, per esempio, si è espressa la High Court del Kerala (India) nel settembre 2019, definendo l’accesso a Internet un *fundamental right*, che è parte integrante tanto del diritto all’istruzione

---

*Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, cit., 1 ss. (spec. 13-27).

<sup>4</sup> Sulle conseguenze del *digital divide* emerse in relazione all’epidemia di Covid-19 e, in particolare, sulle misure previste dal decreto-legge “cura Italia” (d.l. 17 marzo 2020, n. 18) per il potenziamento delle infrastrutture di rete e per il sostegno economico e tecnologico alla didattica a distanza si veda L. Giannini, *Coronavirus, ora il digital divide minaccia i diritti fondamentali*, in *agendagitale.eu*, 31 marzo 2020.

<sup>5</sup> Particolarmente sul *digital divide* di tipo cognitivo e sui suoi riflessi sulla (scarna) legislazione nazionale e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale si veda L. Nannipieri, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell’individuo nello spazio virtuale*, in M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, cit., 189 ss.

<sup>6</sup> D. Bianchi, *I diritti della persona “nativi” dell’Internet. Diritto di accesso alla Rete, danno alla persona e Internet governance*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, Napoli, 2011, 109 ss.

<sup>7</sup> In particolare, GdP Trieste, 30 luglio 2012, n. 587. Si veda in proposito D. Bianchi, *Il danno da “digital divide” nella giurisprudenza*, in *diritto24.ilsole24ore.com*, 27 settembre 2012.

<sup>8</sup> D. Bianchi, *Diritto a Internet nel 5G, danno da digital divide e COVID-19. Quando l’accesso è una questione di vita o di morte sociale*, in *Diritto e giustizia*, 14 aprile 2020.

<sup>9</sup> 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 a Internet*, cit., 99 ss.

<sup>10</sup> F. Borgia, *Riflessioni sull’accesso a Internet come diritto umano*, in *La Comunità internazionale*, 3, 2010, 395 ss.; V. Cerf, *Internet Access is not a Human Right*, in *The New York Times*, 4 gennaio 2012.

ne quanto del diritto alla privacy, entrambi protetti dalla Costituzione indiana<sup>11</sup>. Però, a parte il fatto che le categorie dei diritti umani e dei diritti fondamentali non sono perfettamente sovrapponibili, essendo la prima tendenzialmente utilizzata nel diritto internazionale e la seconda, invece, nel diritto costituzionale<sup>12</sup>, la dottrina dominante<sup>13</sup> concorda sul fatto che non si riscontrano elementi sufficienti per poter considerare il diritto in parola come diritto umano dotato di una sua autonomia: l'accesso a Internet sembra essere, piuttosto, una precondizione per l'esercizio di altri diritti fondamentali della persona, soprattutto di quelli attinenti alla sfera della partecipazione di tutti gli individui alla società dell'informazione, poiché l'accesso alla Rete costituisce un presupposto essenziale della condivisione della conoscenza e della comunicazione<sup>14</sup>. Proprio questo, del resto, è l'approccio seguito negli atti di *soft law* di livello internazionale relativi al diritto di accesso a Internet<sup>15</sup> e, pertanto, quest'ultimo non può dirsi ancora riconosciuto nel diritto internazionale come nuovo diritto umano indipendente. Sebbene autorevoli voci abbiano sostenuto recentemente l'opportunità che l'accesso a Internet venga considerato un diritto umano di per sé, anche costoro ne mettono in luce la natura strumentale rispetto alla realizzazione di altri diritti<sup>16</sup>.

Ciò considerato, data l'assenza di una adeguata protezione a livello internazionale, l'eventuale costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet potrebbe rappresentare un deciso passo in avanti nel senso della sua definitiva emancipazione dal rapporto di strumentalità con altri diritti fondamentali (in particolare il diritto alla libera manifestazione del pensiero), cosa che potrebbe avere significativi riflessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale e che potrebbe mettere al riparo il diritto in esame da possibili limitazioni introdotte per via legislativa, tali da minarne l'essenza<sup>17</sup>. Occorre però valutare con attenzione la natura del diritto di accesso a Internet, in modo che l'eventuale inserimento in Costituzione possa avvenire con la collocazione e con la

<sup>11</sup> Kerala High Court, *Fabeema Shirin.R.Kvs State Of Kerala*, 19 September 2019, W.P(C).No.19716/2019-L.

<sup>12</sup> Questa distinzione è messa in luce da O. Pollicino, *The Right To Internet Access*, in A. von Arnault et al. (a cura di), *The Cambridge Handbook of New Human Rights*, Cambridge, 2020, 263 ss.

<sup>13</sup> Oltre agli Autori già citati nelle note 9, 10 e 12, condividono tale opinione anche: L. Cuocolo, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del Diritto*, 2-3, 2012, 263 ss.; A. Pirozzoli, *Il libero accesso alla Rete: un diritto in espansione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2018, 213 ss.

<sup>14</sup> J. Rifkin (*L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000) evidenzia come nell'era moderna, la possibilità di fruire di opportunità culturali ed economiche è legata non più tanto alla proprietà e al possesso dei beni, quando piuttosto alla loro effettiva accessibilità.

<sup>15</sup> In particolare si vedano: UNCHR, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue*, 16 maggio 2011, A/HRC/17/27; UNCHR, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, 29 giugno 2012, A/HRC/20/L.13 e 4 luglio 2018, A/HRC/38/L.10; OSCE Representative on Freedom of the Media, *Freedom of Expression on the Internet*, 15 dicembre 2011; Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione 1987 (2014), *The right to Internet access*, 9 aprile 2014.

<sup>16</sup> Qui il riferimento è a una ricerca svolta nel 2019 all'università di Birmingham, coordinata da M. Reglitz. Si veda M. Reglitz, *The Human Right to Free Internet Access*, in *Journal of Applied Philosophy*, 2, 2020, 314 ss. Secondo Reglitz, «free Internet access should be considered a universal moral and human right because in a digital age it is essential for the protection and promotion of other well-established human rights»; tuttavia, «Internet access is a sui generis right because it is not reducible to, or encompassed by, any other individual right».

<sup>17</sup> Così O. Pollicino, *The Right To Internet Access*, cit.

formulazione linguistica più appropriate. A tal fine, si potrebbe trarre qualche spunto dalle (poche) Carte costituzionali di altri paesi che recentemente hanno previsto il diritto di accesso a Internet: la Costituzione greca<sup>18</sup>, che ha il pregio di esprimersi anche in termini di obblighi positivi per lo Stato, quella portoghese<sup>19</sup> e quella equadoregna<sup>20</sup>, particolarmente attenta alla dimensione partecipativa e inclusiva di tale diritto.

## **2. Il diritto di accesso a Internet in relazione all’art. 21 Cost.**

In origine, l’idea di costituzionalizzare il diritto di accesso a Internet<sup>21</sup> è stata lanciata nel 2010 da Stefano Rodotà all’apertura della terza edizione italiana dell’*Internet Governance Forum*. Quella proposta si era poi concretizzata in un disegno di legge di iniziativa parlamentare<sup>22</sup> che richiamava esplicitamente nel testo il principio di uguaglianza sia formale sia sostanziale di cui all’art. 3 Cost. e che non tralasciava di considerare le modalità tecnologicamente adeguate con cui l’accesso a Internet si sarebbe dovuto realizzare. Il ddl del 2010 propendeva però per una concezione del diritto in parola legato alla libera manifestazione del pensiero e, conseguentemente, ne presupponeva la collocazione in Costituzione all’interno di un nuovo art. 21 bis.

Fra i sostenitori della proposta, qualcuno<sup>23</sup> ha suggerito allora di inserire la nuova

<sup>18</sup> Secondo l’art. 5, par. 2, della Costituzione greca, tutti hanno diritto di partecipare alla società dell’informazione e, pertanto, facilitare l’accesso alle informazioni trasmesse elettronicamente, così come la loro produzione, scambio e diffusione, costituiscono obblighi per lo Stato.

<sup>19</sup> Secondo l’art. 35, par. 6, della Costituzione portoghese, deve essere garantito a tutti l’accesso alle reti telematiche di uso pubblico. Va sottolineato che la Costituzione portoghese include il diritto di accesso a Internet in un articolo dedicato alla protezione dei dati personali che circolano *online*.

<sup>20</sup> Vale la pena di riportare integralmente l’art. 16 della Costituzione della Repubblica dell’Ecuador, adottata nel 2008: «*Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación. 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. 4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad. 5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.*».

<sup>21</sup> Mi sia consentito il rinvio a M. R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al cyberspazio?)*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, 1 ss., nonché a M. R. Allegri - G. d’Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della Rete, fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2018. Una accurata ricostruzione delle problematiche inerenti al diritto di accesso a Internet si legge anche in A. Busacca, *Il “diritto di accesso” alla rete Internet*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2017, 345 ss.

<sup>22</sup> 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: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire le violazioni dei diritti di cui al Titolo I della parte I». Si veda su questo G. Scorza, *Accedo ergo sum*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, cit., 125 ss. Inoltre S. Rodotà, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 3, 2010, 337 ss., nonché Id., *Perché Internet in Costituzione è fondamentale*, in *Wired.it*, 29 dicembre 2010. Analoghi concetti ripresi in Id., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 386 e in Id., *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014.

<sup>23</sup> G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3, 2011, 367 ss. L’Autore sostiene, fra l’altro, che

disposizione direttamente all'interno dell'art. 21 Cost., subito dopo il primo comma: in tal modo il diritto di accesso a Internet sarebbe risultato ancora più strettamente ancorato al più generale diritto alla libera manifestazione del pensiero, quasi fosse una specificazione di quest'ultimo. A questa idea hanno aderito, nel 2014, i promotori di un nuovo disegno di legge, anch'esso di iniziativa parlamentare, volto ad arricchire l'art. 21 Cost. di un secondo comma riferito al diritto di accedere liberamente alla rete Internet, con obbligo in capo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che ne impediscono l'effettivo godimento e impegno a promuovere lo sviluppo delle tecnologie informatiche<sup>24</sup>. In tempi recentissimi, l'idea è stata riproposta nuovamente ed è in discussione alla Camera dei Deputati<sup>25</sup>.

Le proposte fin qui considerate, nell'accostare il diritto di accesso a Internet a quello di libera manifestazione del pensiero, non tenevano nel dovuto conto l'ovvia considerazione che Internet non è solo un mezzo attraverso cui si manifesta il pensiero – anche se certamente è anche questo – ma è un luogo immateriale in cui si svolgono una molteplicità di attività e di funzioni di tipo individuale e relazionale, non tutte riconducibili all'ambito della libertà di espressione o del diritto di ricercare e ricevere informazioni. Internet può dunque essere considerato uno spazio in cui l'individuo svolge la propria personalità, sia come singolo sia all'interno di un sistema di relazioni sociali, come postulato dall'art. 2 Cost.<sup>26</sup>. L'accesso a Internet – inteso come dimensione immateriale non contrapposta allo spazio fisico, ma con esso oggi strettamente interconnessa – rappresenta quindi un'espansione della personalità del singolo, che può così prendere parte pienamente ed effettivamente alla vita della società<sup>27</sup>. Per questo, lo stretto legame fra la previsione costituzionale del diritto di accesso a Internet e l'art. 21 Cost. appare riduttivo e improprio, anche perché la collocazione stessa di tale diritto ne suggerirebbe un'interpretazione nel senso della libertà – eventualmente soggetta a limiti imposti dalla legge – di accedere ai contenuti presenti in Rete, senza ricomprendere al suo interno la questione dell'accessibilità, cioè dell'effettiva possibilità di disporre di mezzi tecnologici (apparecchiature e servizi di connettività) idonei a

---

se da un lato è opportuno prevedere un'apposita previsione di rango costituzionale per tutela il diritto di accesso a Internet, dall'altro occorrerebbe reagire alle inevitabili disuguaglianze nell'uso della Rete mediante la progressiva elaborazione di Carte internazionali dei diritti formulate con l'apporto sia di attori istituzionali che di esponenti della società civile globale. Similmente Id., *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 1 ss., nonché Id., *Lex digitalis e democrazia*, in M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, cit., 351 ss.

<sup>24</sup> Disegno di legge costituzionale S. 1317, *Modifica all'articolo 21 della Costituzione, in materia di tutela e di libero accesso alla rete internet*, presentato al Senato il 17 febbraio 2014: «Tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica».

<sup>25</sup> Proposta di legge C. 2769, presentata il 5 novembre 2020, intitolata *Modifica all'articolo 21 della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto di accesso alla rete internet*. Nel momento in cui si scrive (novembre 2020) il testo non è ancora disponibile.

<sup>26</sup> P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, cit., 1 ss. (spec. 13-27).

<sup>27</sup> G. d'Ippolito, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in M. R. Allegri - G. d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della Rete, fra principi costituzionali e regole europee*, cit., 66-67.

connettersi alla Rete con velocità adeguata<sup>28</sup>.

Peraltro, se l'accesso a Internet viene qualificato solo in termini di libertà di espressione e di informazione, la sua inclusione nell'art. 21 Cost. può anche apparire superflua, considerando che il primo comma di tale articolo contiene già il riferimento a «ogni altro mezzo di diffusione» e che, di conseguenza, le coperture costituzionali esistenti possono essere estese senza difficoltà all'ambito di Internet<sup>29</sup>. Se invece, come suggerito in parte in S. 1317<sup>30</sup>, si tenta di includere nella nuova disposizione anche l'aspetto dell'accessibilità in senso materiale, si commette l'errore di inserire un obbligo prestazionale da parte dello Stato (rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale e promozione dello sviluppo tecnologico) in una *sedes materiae* tipica delle libertà negative, generando una certa confusione nell'originaria architettura costituzionale<sup>31</sup>. Ora, è vero che anche a proposito della libera manifestazione del pensiero la giurisprudenza della Corte costituzionale è arrivata ad espanderne il significato, comprendendovi il diritto ad essere informati, il principio del pluralismo dei media e il conseguente compito per il legislatore di garantirne l'effettività<sup>32</sup>; tuttavia, pur se intesa in senso funzionale alla piena realizzazione della democrazia<sup>33</sup>, la libera manifestazione del pensiero è stata concepita come libertà individuale<sup>34</sup>, che può essere limitata per legge al fine di garantire il bilanciamento con altri diritti costituzionalmente protetti<sup>35</sup>, ma che mal si presta ad essere reinterpretata alla stregua di un diritto sociale, godibile solo in relazione all'erogazione di prestazioni pubbliche.

Va detto, però, che una visione del diritto di accesso a Internet essenzialmente come libertà negativa trova autorevole conferma non solo in atti di *soft law* emanati dalle Nazioni Unite<sup>36</sup>, ma anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>28</sup> Esprime perplessità circa la qualificazione del diritto di accesso a Internet in termini di “corollario” alla libertà di manifestazione del pensiero anche M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019, 285-286.

<sup>29</sup> L. Cuocolo, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, cit., 283; G. De Minico, *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 8.

<sup>30</sup> Su S. 1317 si veda la nota 24.

<sup>31</sup> L. Nannipieri, *Audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 24 febbraio 2015. Il testo è disponibile su [medialaws.eu](http://medialaws.eu).

<sup>32</sup> Corte cost., 15 giugno 1972, n. 105; 10 luglio 1974, n. 225; 20 maggio 1977, n. 94; 26 marzo 1993, n. 112; 7 maggio 2002, n. 155.

<sup>33</sup> Così P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975; L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in Id. (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, 1979; M. Gobbo, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, Bologna, 1997.

<sup>34</sup> Come sostenuto da C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, nonché da V. Crisafulli, *Problematica della “libertà di informazione”*, in *Il Politico*, 2, 1964, 285 ss. Più recentemente A. Pace, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, nonché V. Zeno-Zencovich, *La libertà di espressione. Media, mercato e potere nella società dell'informazione*, Bologna, 2004.

<sup>35</sup> Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1; 19 febbraio 1965, n. 9; 28 novembre 1968, n. 120; 9 maggio 1985, n. 138.

<sup>36</sup> Il riferimento più significativo è il *Rapporto Frank La Rue*, elaborato dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) e presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 maggio 2011, in cui Internet è definito un mezzo fondamentale attraverso cui è possibile esercitare la libertà di opinione e di espressione garantita dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. In ogni caso, il Rapporto non

mo<sup>37</sup>. Né potrebbe essere altrimenti, poiché la Corte Edu può pronunciarsi solo sul rispetto, da parte degli Stati, dei diritti sanciti dalla Convenzione europea del 1950 e, conseguentemente, non può che interpretare il diritto di accesso a Internet alla luce di quest'ultima, con particolare riferimento al suo art. 10 (libertà di espressione, di opinione e di ricevere e comunicare informazioni e idee) e alla legalità, necessità e proporzionalità delle misure restrittive all'accesso eventualmente adottate a livello nazionale. Sulla stessa linea si è espresso nel 2009 il Conseil Constitutionnel francese<sup>38</sup>, che ha posto in stretta relazione il diritto di accesso a Internet con la libertà di espressione protetta dall'art. 11 della Déclaration des droits de l'homme et du citoyen del 1789. Richiamandosi proprio a questa sentenza, nel 2010 la Sala Constitucional della Corte Suprema del Costa Rica ha definito l'accesso a Internet «un instrumento básico para facilitar el ejercicio de derechos fundamentales»<sup>39</sup>. Non è dunque alla Dichiarazione Universale né alla CEDU né alla giurisprudenza delle corti straniere che bisogna guardare per rintracciare un fondamento del diritto di accesso a Internet che superi la dimensione delle libertà negative e che si traduca in obblighi di *facere* in capo alle pubbliche istituzioni<sup>40</sup>. A maggior ragione, dunque, la nostra Carta costituzionale, incardinata intorno al principio dell'uguaglianza sostanziale, continua a rappresentare un riferimento imprescindibile.

---

qualifica mai l'accesso ad Internet come un diritto umano in sé e per sé. Sul contenuto del Rapporto si veda L. Cuocolo, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, cit., spec. 265-267.

<sup>37</sup> CEDU, *Ahmet Yildirim v. Turkey*, ric. 3111/10 (2013), su cui si veda M. Orofino, *La libertà di espressione tra Costituzione e carte europee dei diritti*, Torino, 2015, 65-67. In questa sentenza la Corte ha richiamato espressamente una precedente e significativa pronuncia del *Conseil constitutionnel* francese del 10 giugno 2009, n. 2009-580, in cui però l'unica situazione giuridica qualificata come diritto era l'espressione del pensiero, mentre l'accesso a Internet era qualificato solo come libertà funzionale alla precedente. Più recentemente, la Corte Edu ha considerato nei medesimi termini l'accesso a Internet in *Kalda v. Estonia*, ric. 17429/2010 (2016), su cui si vedano: O. Prevosti, *Il caso Kalda contro Estonia: il diritto di accesso a internet dei detenuti secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2016, 1 ss.; D. Galliani, *Internet e la funzione costituzionale rieducativa della pena*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 maggio 2017, 1 ss. Infine, in *Jankovskis v. Lituania*, ric. 21575/08 (2017) la Corte Edu ha messo in relazione l'accesso a Internet – come libertà funzionale e strumentale – non solo al diritto di espressione e di informazione, ma anche al diritto all'istruzione. Su quest'ultima sentenza si veda D. Galliani, *Internet Internet e la funzione costituzionale rieducativa*, cit., spec. 11-15. Una sintesi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'accesso a Internet in relazione alle restrizioni alla libertà di ricevere e diffondere informazioni e idee si trova in ECHR Press Unit, *Factsheet: Access to Internet and freedom to receive and impart information and ideas*, giugno 2020.

<sup>38</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, § 12: «en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services».

<sup>39</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentenza n. 12790 del 30 luglio 2010, Exp: 09-013141-0007-CO, § V: «En este momento, el acceso a estas tecnologías se convierte en un instrumento básico para facilitar el ejercicio de derechos fundamentales como la participación democrática (democracia electrónica) y el control ciudadano, la educación, la libertad de expresión y pensamiento, el acceso a la información y los servicios públicos en línea, el derecho a relacionarse con los poderes públicos por medios electrónicos y la transparencia administrativa, entre otros. Incluso, se ha afirmado el carácter de derecho fundamental que reviste el acceso a estas tecnologías, concretamente, el derecho de acceso a la Internet o red de redes».

<sup>40</sup> Anche se, in realtà, la sentenza della Sala Constitucional costaricense contiene sempre nel § V un riferimento al fatto che «un este contexto de la sociedad de la información o del conocimiento, se impone a los poderes públicos, en beneficio de los administrados, promover y garantizar, en forma universal, el acceso a estas nuevas tecnologías».

### 3. L'accesso a Internet come diritto sociale

Il 18 luglio 2015 è stata pubblicata la Dichiarazione dei diritti in Internet, un documento elaborato da una commissione di studio istituita presso la Camera dei Deputati per iniziativa dell'allora Presidente Laura Boldrini. Nonostante il risalto che le è stato dato al momento della sua emanazione, la Dichiarazione non ha alcuna efficacia giuridicamente vincolante ma, al pari degli atti di *soft law*, può svolgere tutt'al più una funzione di *moral suasion* sul piano assiologico e culturale<sup>41</sup>. L'art. 2 della Dichiarazione mette in evidenza fin dal suo primo comma la duplice natura – individuale e sociale – del diritto di accesso a Internet<sup>42</sup>. La sua collocazione proprio all'inizio del documento – subito dopo la disposizione di apertura (art. 1), che enuncia la garanzia dei diritti fondamentali di ogni persona in Internet – evidenzia come l'accesso a Internet sia un necessario presupposto per il godimento dei diritti fondamentali nell'ambiente Internet: se non si accede alle reti digitali non ha senso preoccuparsi di tutelare i diritti della persona in quest'ambito.

È certamente interessante il tentativo di racchiudere in un'unica disposizione le varie sfaccettature del diritto di accesso a Internet, superando l'iniziale visione che lo collegava essenzialmente alla libera manifestazione del pensiero. Da una parte, infatti, l'art. 2 richiama il diritto fondamentale della persona, che deve poter essere esercitato in condizioni di uguaglianza e che deve implicare la libertà di scelta nelle modalità del suo esercizio; dall'altra parte, si fa riferimento alle modalità tecnologicamente adeguate con cui la connessione deve avvenire, alla necessità che vengano rimossi gli ostacoli di ordine economico e sociale, alle prestazioni cui sono tenute le pubbliche istituzioni affinché l'esercizio del diritto in parola venga garantito in concreto.

In effetti il diritto di accesso a Internet, oltre all'aspetto legato alla libera manifestazione del pensiero – e, più precisamente, alla libertà individuale di avvalersi degli strumenti informatici per accedere a tutte le opportunità disponibili online – presenta anche un aspetto tipico dei diritti sociali: quello cioè della pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche finalizzate alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'agevole accesso alla Rete. La dottrina prevalente tende infatti a

---

<sup>41</sup> Sulla natura, sull'efficacia e sul contenuto della Dichiarazione si rimanda a tutti i saggi di vari Autori contenuti in M. Bassini - O. Pollicino (a cura di), *Verso un Internet Bill of Rights*, Roma, 2015. Si vedano inoltre: M. Alovisio, *Prime riflessioni sulla bozza della Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015, 1 ss.; 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*, 1, 2015, 1 ss. Inoltre, M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., 103 ss. riporta i risultati di uno studio condotto dall'Università di Harvard sulla natura e sulle caratteristiche degli *Internet Bills of Rights*.

<sup>42</sup> Questo è il testo dell'art. 2 della Dichiarazione: «1. L'accesso ad Internet è diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale. 2. Ogni persona ha eguale diritto di accedere a Internet in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e aggiornate che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. 3. Il diritto fondamentale di accesso a Internet deve essere assicurato nei suoi presupposti sostanziali e non solo come possibilità di collegamento alla Rete. 4. L'accesso comprende la libertà di scelta per quanto riguarda dispositivi, sistemi operativi e applicazioni anche distribuite. 5. Le Istituzioni pubbliche garantiscono i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale tra cui quelli determinati dal genere, dalle condizioni economiche oltre che da situazioni di vulnerabilità personale e disabilità».

privilegiare la qualificazione del diritto di accesso a Internet come diritto sociale a prestazione<sup>43</sup>, strumentale alla realizzazione di altri diritti fondamentali, alcuni dei quali legati alla libera manifestazione del pensiero, ma molti altri attinenti piuttosto alla sfera delle libertà economiche e a quella dell'inclusione sociale e della partecipazione civica. Da questo punto di vista, la nozione di accesso viene a coincidere con quella di accessibilità e lo scopo ultimo delle prestazioni pubbliche si traduce nell'attuazione di misure di vario tipo volte ad eliminare il divario digitale nelle sue diverse accezioni (cioè dal punto di vista infrastrutturale, tecnologico, economico e cognitivo-culturale). In quest'ottica il riferimento al secondo comma dell'art. 3 è perfettamente calzante e, peraltro, in assenza di altre apposite e specifiche disposizioni costituzionali, rappresenta al momento l'unico possibile fondamento del diritto di accesso a Internet come diritto sociale. Un diritto sociale, si badi, a utilità plurima e differenziata, nel senso che la soddisfazione dell'interesse non coincide con la possibilità di connettersi in sé e per sé, bensì con l'acquisizione dei vari beni finali procurati dalla navigazione<sup>44</sup>.

Come tutti i diritti sociali, però, l'accesso a Internet, a prescindere dalla sua copertura costituzionale, non avrebbe capacità autosatisfattiva, ma verrebbe riconosciuto solo nella misura in cui il diritto positivo preveda le risorse necessarie affinché le pubbliche istituzioni possano erogare le necessarie prestazioni<sup>45</sup>: la pretesa di accedere a Internet potrebbe essere fatta valere solo se ed in quanto riconosciuta e garantita dall'ordinamento giuridico<sup>46</sup>. Si verrebbe allora a porre il problema dell'adeguatezza degli standard applicabili a tali prestazioni, cioè quali presupposti debbano ricorrere affinché l'accesso sia effettivamente garantito e quale sia il livello qualitativamente e quantitativamente accettabile di copertura e velocità di connessione<sup>47</sup>. La questione, dunque, nell'ottica della costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet, si

<sup>43</sup> Condividono l'idea dell'accesso a Internet come diritto di natura essenzialmente sociale, ancorché strumentale alla realizzazione di altri diritti costituzionalmente tutelati: L. Cuocolo, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, cit., 284-286; G. De Minico, *Diritti Regole Internet*, cit., 2-3; G. d'Ippolito, *L'accesso a Internet come diritto sociale. Ecco perché è necessario*, in *agendadigitale.eu*, 29 marzo 2017; T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, Napoli, 2011, 32; P. Marsocci, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 15; L. Nannipieri, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso ad Internet*, in *gruppodipisa.it*, 20 settembre 2013, 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*, cit., 174; P. Tanzarella, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in *gruppodipisa.it*, 3 settembre 2012, 7 e 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., 48.

<sup>44</sup> G. De Minico, *Diritti Regole Internet*, cit., 3.

<sup>45</sup> Ne consegue – come nota E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, 1, 2017, 115 – che «nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie non prevalgono i diritti, se non, rispetto ai vincoli di bilancio, il loro nucleo essenziale, che non può essere vanificato dal legislatore, senza violare la dignità della persona umana»; sicché «nella zona di frizione del principio dell'equilibrio finanziario con la concretizzazione dei diritti sociali, è riconosciuta da parte della giurisprudenza costituzionale la discrezionalità politica del legislatore, residuando alla Corte la sola sindacabilità della manifesta irragionevolezza della scelta legislativa».

<sup>46</sup> L. Cuocolo, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, cit., 284-285. Così anche G. De Minico, *Diritti Regole Internet*, cit., 3.

<sup>47</sup> Così M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., 287-288.

sposterebbe sull'idoneità dei diritti sociali a imporre al legislatore specifici obblighi di *facere*: «se così non fosse, i diritti sociali sarebbero diritti solo nel nome, per ridursi nella sostanza ad aspettative di mero fatto perché privi della coercibilità della prestazione»<sup>48</sup>. Così ragionando, dovrebbe essere possibile un giudizio di costituzionalità sulla condotta omissiva del legislatore; in altre parole «la Corte dovrebbe sostituire alla identificazione dei diritti sociali come situazioni soggettive ad attuazione futura e incerta, perché subordinati alle disponibilità economiche insindacabilmente quantificate dal legislatore, quella inedita del diritto incondizionato, esito imposto anche dalla comune origine personalistica dei diritti sociali e delle libertà negative, che nati dalla dignità della persona contribuiscono al suo pieno sviluppo»<sup>49</sup>. A simili conclusioni, in effetti, la Corte costituzionale sembra essere pervenuta in anni recenti<sup>50</sup>, dopo una lunga stagione in cui, a partire dalle sentenze 16 ottobre 1990, n. 455 e 16 giugno 1993, n. 283, ha più volte sostenuto la possibilità di limitare i diritti sociali in relazione all'effettiva disponibilità delle necessarie risorse economiche. Invece, con la sentenza 16 dicembre 2015, n. 275, la Corte sembra aver in parte superato la sua precedente impostazione, affermando che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

Sebbene la dottrina maggioritaria propenda, come si è detto, per la qualificazione dell'accesso a Internet come diritto sociale, la (scarna) giurisprudenza della Corte costituzionale non ha finora offerto molti appigli in tal senso<sup>51</sup>. Infatti, nel 2004 la Corte<sup>52</sup> non ha pienamente condiviso la linea interpretativa proposta dall'Avvocatura di Stato – per la quale l'accesso ai mezzi informatici andava considerato un vero e proprio diritto sociale, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali, e pertanto rientrante nelle materie di esclusiva competenza legislativa statale *ex* art. 117, c. 2, lett. *m*), della Costituzione, riguardante «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» – ma ha piuttosto ricondotto la materia «a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione». Quindi, seguendo il medesimo ragionamento,

<sup>48</sup> Ivi, 4.

<sup>49</sup> Ivi, 5.

<sup>50</sup> S. Barbareschi, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati. Riflessioni a partire dal diritto alla salute*, in *federalismi.it*, 13, 2018, 1 ss.; I. Ciolli, *I diritti sociali “condizionati” di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2017, 353 ss.; V. Manzetti, *La tutela dei diritti sociali nello “stato delle crisi”*, in F. Lancaster (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, 303 ss.

<sup>51</sup> Sulle ragioni della marginalità del diritto dell'Internet nella giurisprudenza della Corte costituzionale si veda P. Passaglia, *Corte costituzionale e diritto dell'Internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2014, 4837 ss.

<sup>52</sup> Corte cost., 21 ottobre 2004, n. 307. La Regione Emilia-Romagna aveva impugnato alcune disposizioni di leggi statali (27 dicembre 2002, n. 289 e 24 dicembre 2003, n. 350) che istituivano contributi economici destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di PC da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, ritenendole lesive dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale.

anche in una successiva occasione la Corte costituzionale<sup>53</sup> ha ritenuto che non fossero direttamente applicabili alle Province autonome di Trento e Bolzano le disposizioni della legge 9 gennaio 2004, n. 4, ritenendo priva di fondamento la tesi dell'Avvocatura di Stato, secondo cui «poiché i sistemi informatici sono ormai strumenti fondamentali di partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, garantirne la fruibilità ai disabili rientrerebbe nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e contribuirebbe, inoltre, a rendere effettivo anche per costoro il diritto al lavoro riconosciuto a tutti dall'art. 4 della Costituzione».

In sintesi, la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha finora contribuito a fornire una chiara qualificazione dell'accesso a Internet come diritto sociale e ha escluso che il compito di garantire l'intensità della sua protezione debba essere affidato esclusivamente allo Stato, in virtù dell'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost.

#### **4. Le proposte per l'inserimento in Costituzione di un art. 34-bis**

Comunque, il riferimento fatto dalla Corte costituzionale alla “dimensione culturale” dell'accesso agli strumenti informatici, unitamente alla qualificazione sociale del diritto di accesso a Internet, sono alla base della proposta di revisione costituzionale, presentata per iniziativa parlamentare nel 2014<sup>54</sup>, volta ad inserire in Costituzione un art. 34-*bis* a ciò dedicato. In tal modo, l'accesso a Internet verrebbe collocato all'interno di quel gruppo di diritti che la Costituzione qualifica come “rapporti etico-sociali”, subito dopo le disposizioni dedicate all'istruzione e alla scuola: il diritto all'istruzione, infatti, sembra essere quello dotato di maggior rilievo per un corretto uso delle tecnologie digitali, in un'ottica di sviluppo della “cultura digitale”<sup>55</sup>. Questa collocazione metterebbe soprattutto in luce gli aspetti sociali e culturali dell'accesso a Internet<sup>56</sup>, perdendo però il legame concettuale con la libertà di manifestazione del pensiero che, sebbene non

---

<sup>53</sup> Corte cost., 12 aprile 2005, n. 145. La Provincia autonoma di Trento aveva censurato alcune disposizioni della legge 9 gennaio 2004, n. 4 (*Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*), ritenendole lesive delle proprie competenze statutarie.

<sup>54</sup> Disegno 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: «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». Una identica proposta di legge costituzionale è stata presentata anche alla Camera dei Deputati il 14 gennaio 2015 (C. 2816). Si veda in proposito G. d'Ippolito, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in M. R. Allegri - G. d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della Rete, fra principi costituzionali e regole europee*, cit., 65 ss.

<sup>55</sup> S. De Vido, *Diritto all'istruzione e accesso a Internet all'epoca del Covid-19*, in *SIDIBlog*, 20 aprile 2020.

<sup>56</sup> Secondo L. Nannipieri, *Audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit., 5, «da progressione della cultura informatica finalizzata all'abbattimento dell'analfabetismo digitale debba essere ricondotta, senza ulteriori indugi, al diritto sociale all'istruzione. Meglio, si potrebbe dire che l'accesso ad Internet, sotto il profilo del divario digitale cognitivo, rappresenta un segmento del diritto sociale all'istruzione».

esaustivo di tutte le potenzialità offerte dalle reti digitali, ne rappresenta comunque una componente essenziale. Per gli estensori della proposta, occorre evidentemente abbandonare l'equazione fra diritto di accesso a Internet e libertà di espressione e, più in generale, evitare uno specifico collegamento fra l'accesso a Internet e uno qualsiasi degli altri diritti e libertà: solo se dotato di una propria autonomia il diritto di accesso a Internet potrebbe riferirsi, trasversalmente e con pari intensità, all'esercizio di ogni diritto e libertà costituzionali<sup>57</sup>.

Non si tratterebbe, dunque, di un “diritto al mezzo” (cioè di tutela riferita a un particolare strumento tecnologico), ma della costituzionalizzazione dell'obbligo di creare le condizioni affinché le persone possano sviluppare la propria personalità e partecipare più pienamente alla vita sociale<sup>58</sup>. Del resto, Internet non è solo un mezzo, ma è soprattutto «un luogo territoriale in cui le dimensioni di spazio e tempo hanno parametri diversi rispetto al mondo fisico», ovvero un'immensa agorà in cui «è possibile compiere azioni sostitutive o integrative di quelle svolte nello spazio fisico con mezzi tradizionali»<sup>59</sup>.

Dal punto di vista lessicale, nella disposizione in commento il riferimento immediato è all'art. 2 Cost., essendo Internet qualificato come luogo<sup>60</sup> ove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Dunque, ne emerge una visione dell'accesso a Internet essenzialmente in ottica strumentale al godimento di altri diritti e all'adempimento di doveri costituzionali. Il riferimento all'art. 3 Cost. appare invece più sfumato, attraverso il riferimento alle condizioni di parità (uguaglianza sostanziale) con cui l'accesso dovrebbe avvenire e alla funzione “promozionale” della Repubblica volta alla realizzazione di condizioni di effettività.

Il richiamo alle «condizioni tecnologicamente adeguate» con cui l'accesso a Internet dovrebbe realizzarsi tiene conto della natura “dinamica” del diritto in parola, inevi-

<sup>57</sup> G. d'Ippolito, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, cit., 78-79.

<sup>58</sup> Ivi, 88.

<sup>59</sup> P. Bilancia, *La complessa tutela dei diritti nella Rete*, in A. Papa (a cura di), *Comunicazione e nuove tecnologie*, Roma, 2011, 30.

<sup>60</sup> La concezione di Internet come luogo trova la sua prima affermazione in L. Lessig, *Code 2.0*, New York, 2006. Si tratta, tuttavia, di un luogo non naturale ma artificiale, privo di confini fisici: un'architettura sociale la cui forma ed estensione è determinata dalle relazioni che intercorrono fra i soggetti che la “abitano”. Il luogo, infatti, è essenzialmente un'entità socio-culturale, a differenza dello spazio, che è invece un'entità geografico-territoriale (così S. Zamagni - P. Venturi, *Da Spazi a Luoghi*, Aicon short paper n. 13, 2017, 1 ss.); tale distinzione è ben esemplificata da quella, di antica memoria, fra *urbs* (spazio architettonico) e *civitas* (luogo, in quanto organizzazione sociale). H. Lefebvre (*Il diritto alla città*, Venezia, 1970, 68) coglie la differenza fra «la città, realtà presente, immediata, dato pratico-sensibile, architettonica, e l'urbano, realtà sociale composta di rapporti da concepire, da costruire o ricostruire per mezzo del pensiero». La metafora urbanistica si presta bene ad essere applicata ad Internet, in cui «l'urbano è la connessione dei dati inseriti che si intrecciano tra loro, a identificare un panorama interiore e meta-individuale» (così A. Venanzoni, *Dissolvenze: il diritto pubblico davanti a Internet*, in *Cyberspazio e diritto*, 3, 2016, 227 ss., spec. 237). Internet, dunque, richiede regole di “governo del territorio” esattamente come gli spazi urbani. In tal senso, la giurisprudenza (soprattutto statunitense) non ha mancato in varie occasioni di cogliere la metafora di Internet come luogo in cui la sovranità statale, a dispetto delle dottrine “cyberlibertarie”, può effettivamente esplicarsi, nella convinzione che il diritto non solo può, ma deve, occuparsi di Internet: il tema è approfondito da M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., 71-77.

tabilmente condizionato dal livello di sviluppo tecnologico che via via si raggiunge: compito della Repubblica sarebbe infatti quello di garantire a tutti l'accesso a Internet con modalità tali (velocità di connessione e di caricamento/scaricamento di dati, disponibilità di adeguate infrastrutture di rete e di idonei terminali) da risultare efficienti ed in linea con gli standard comunemente adottati, eventualmente stabiliti da norme di rango sub-costituzionale modificabili nel tempo<sup>61</sup>.

Appare invece piuttosto ambiguo, nella proposta in esame, l'inciso riguardante il «modo neutrale» con cui l'accesso dovrebbe avvenire: il riferimento implicito è probabilmente quello al principio di neutralità della rete, in base al quale qualsiasi forma di comunicazione elettronica dovrebbe essere trattata dagli operatori in modo non discriminatorio, indipendentemente dal contenuto, dall'applicazione, dal servizio, dal terminale, dal mittente e dal destinatario; non si tratta però di un requisito su cui la Repubblica italiana può avere grande influenza, essendo la *governance* di Internet soggetta alle decisioni del governo americano attraverso la *Federal Communications Commission*, che tra l'altro alla fine del 2017 ha scelto di ripristinare la libertà degli operatori digitali di mettere in atto pratiche di *network management*<sup>62</sup>. Più limitatamente, l'inciso può considerarsi attinente all'atteggiamento neutrale che le istituzioni pubbliche dovrebbero mantenere nei confronti dei mezzi (apparecchiature, applicativi, ecc.) prescelti dagli utenti finali per la connessione a Internet, così come previsto dal regolamento UE n. 2015/2120<sup>63</sup>. Questo regolamento, su cui si tornerà anche in seguito, ha stabilito che, almeno nell'Unione europea, i fornitori di servizi di accesso ad Internet devono trattare tutto il traffico in maniera uguale, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate<sup>64</sup>. La *net neutrality* corrisponde infatti oggi alla versione digitale del principio di

<sup>61</sup> Sulle modalità tecnologicamente adeguate con cui l'accesso a Internet dovrebbe avvenire si veda il paragrafo successivo.

<sup>62</sup> Sulla *net neutrality*, sulla revoca di tale principio da parte dell'amministrazione Trump e sul contenzioso che ne è seguito si vedano: R. Calise, *Quattro cose che non sapevi sulla net neutrality: storia di una lite in USA*, in *cyberlans.it*, 25 ottobre 2018; Id., *Quattro cose che non sapevi sulla net neutrality: le ragioni a favore dell'abolizione*, ivi, 18 marzo 2019; M. Dal Co, *Neutralità della rete con il 5G: tutte le nuove sfide*, in *agendadigitale.eu*, 4 settembre 2019; L. Di Felicitantonio, *Zero-Rating: tra difesa dei consumatori e tutela della concorrenza*, in *federalismi.it*, 2, 2016, 1 ss.; V. Pampanin, *I nuovi protagonisti del mondo digitale tra neutralità della Rete e accesso all'informazione*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2017, 237 ss. In particolare sui concetti di *net neutrality* e di *open Internet* così come disciplinati dal Regolamento UE n. 2015/2120 si veda P. Damiani, *Il principio di non discriminazione del traffico Internet nella U.E.*, in *federalismi.it*, 32, 2020, 77 ss.

<sup>63</sup> Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione. In particolare, secondo l'art. 3, par. 1, «gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet».

<sup>64</sup> In particolare, secondo l'art. 3, par. 3, del regolamento (UE) 2015/2120, «i fornitori di servizi di accesso a Internet, nel fornire tali servizi, trattano tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature

uguaglianza, poiché assicura che in Internet tutti abbiano accesso agli stessi mezzi, le stesse opportunità e gli stessi diritti<sup>65</sup>.

L'idea dell'introduzione in Costituzione di un art. 34-*bis* dedicato all'accesso a Internet inteso come diritto sociale è stata riproposta alla Camera dei Deputati, sempre per iniziativa parlamentare, nel 2018<sup>66</sup>. Il nuovo testo si discosta leggermente da quello del 2014. In particolare, i primi due commi sono identici alla proposta S. 1561 del 2014, tranne che per l'omissione della locuzione «in modo neutrale», che viene però recuperata in modo più esplicito nel terzo comma. Però, il secondo comma è stato arricchito da un inciso che subordina la limitazione del diritto in parola alla duplice garanzia della riserva di legge (relativa) e della riserva di giurisdizione. Ciò suggerisce l'idea che, per gli estensori della proposta, l'accesso a Internet debba rientrare fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost., la cui limitazione è appunto circondata da ampie garanzie; tuttavia, l'adozione del sistema di protezione che la Costituzione tipicamente pone a difesa delle libertà civili, ma non certo dei diritti sociali, può generare una qualche confusione circa l'esatta qualificazione del diritto in esame. Il terzo e ultimo comma della proposta per un nuovo art. 34-*bis* è dedicato alla neutralità della rete, che viene «riconosciuta» (né potrebbe essere altrimenti, trattandosi di un principio esterno alla sfera di efficacia dell'ordinamento giuridico italiano) e che è declinata sostanzialmente nei termini in cui essa è disciplinata dal regolamento (UE) 2015/2120: in particolare, è riconosciuta agli utenti di Internet la possibilità di utilizzare e di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta (come prescritto dall'art. 3, par. 1, del regolamento europeo) e si demanda alla legge il compito di garantire che i fornitori dei servizi non mettano in atto pratiche di *traffic management* «se non per fini di utilità sociale». Da questo punto di vista, la proposta in esame è più restrittiva rispetto al regolamento europeo, il cui art. 1, par. 3, «non impedisce ai fornitori di servizi di accesso a Internet di attuare misure di gestione ragionevole del traffico» e declina il concetto di ragione-

---

terminali utilizzate», anche se ciò «non impedisce ai fornitori di servizi di accesso a Internet di attuare misure di gestione ragionevole del traffico. Per essere considerate ragionevoli, tali misure devono essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate e non devono essere basate su considerazioni di ordine commerciale ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico. Tali misure non controllano i contenuti specifici e sono mantenute per il tempo strettamente necessario». Sulla *net neutrality* così disciplinata dal regolamento in commento si vedano G. De Minico, *Net neutrality e le generazioni future*, in M. R. Allegri - G. d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della Rete, fra principi costituzionali e regole europee*, cit., 159 ss.; M. Orofino, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in *federalismi.it*, 2, 2016, 1 ss.; P. Otranto, *Net neutrality e poteri amministrativi*, ivi, 3, 2019, 1 ss.

<sup>65</sup> G. d'Ippolito, *Neutralità della rete e uguaglianza: dallo stato di natura al diritto*, in P. Passaglia - D. Poletti (a cura di), *Nodi virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole*, Pisa, 2017, 325 ss. (spec. 329).

<sup>66</sup> Proposta di legge costituzionale C. 1136, *Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet*, presentata alla Camera dei Deputati il 4 settembre 2018: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo dove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. La limitazione di tale diritto può avvenire, con le garanzie stabilite dalla legge, solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria. È riconosciuta la neutralità della rete internet. La legge determina le condizioni affinché i dati trasmessi e ricevuti mediante la rete internet non subiscano trattamenti differenziati se non per fini di utilità sociale e riconosce la possibilità di utilizzare e di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta».

volezza con maggiore elasticità, senza menzionare affatto la necessaria aderenza alle finalità di utilità sociale<sup>67</sup>. Potrebbe dunque porsi qualche problema di compatibilità fra il quadro normativo introdotto dal regolamento europeo e questo specifico aspetto dell'art. 34-bis, a meno di non adottare una interpretazione assai espansiva del concetto di utilità sociale.

## **5. L'accesso a Internet nella normativa vigente, anche in relazione alle «modalità tecnologicamente adeguate»**

Come si è visto, la proposta di inserimento in Costituzione di un art. 34-*bis* conterrebbe un riferimento alle modalità tecnologicamente adeguate con cui l'accesso dovrebbe avvenire. Infatti, nella relazione introduttiva alla proposta di legge costituzionale C. 1136 del 2018 si menziona il «bisogno di attribuire allo Stato la responsabilità e l'onere di una connessione sempre effettiva, stabile, adeguata e funzionale in ogni parte del territorio», poiché «un generico riconoscimento del diritto di accesso a Internet non sarebbe soddisfacente in termini di effettività»; per questo, la qualificazione dell'accesso a Internet come diritto sociale comporterebbe «anche l'obbligo dello Stato di intervenire per garantire un adeguato e aggiornato standard minimo nel servizio di connessione o di realizzare le condizioni affinché le infrastrutture di accesso a Internet siano sempre sviluppate, adeguate e rese efficienti, mirando a una diffusione omogenea e capillare nel Paese, senza dimenticare le zone cosiddette “a fallimento di mercato”».

Anche a prescindere dall'eventuale costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet, tali obiettivi possono considerarsi comunque sanciti dalla legislazione vigente? Fin dal 2004 la cosiddetta “legge Stanca”<sup>68</sup>, al di là della tutela specificamente apprestata alle persone con disabilità, ha esteso *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» (art. 1). Altre disposizioni rilevanti si rinven- gono nel Codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, più volte modificato in seguito), specialmente nella sezione intitolata Carta dell'amministrazione digitale (artt. 3-11): in particolare, il vigente art. 8 (così modificato dal d. lgs. 26 agosto 2016, n. 179) sollecita lo Stato a promuovere l'alfabetizzazione informatica dei cittadini<sup>69</sup>, mentre l'art. 8-*bis* (introdotto sempre nel 2016 e modificato dal d. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217) impone alle Pubbliche Amministrazioni di mettere a disposizione degli utenti la connettività alla rete Internet – ove possibile anche a banda larga – presso gli

---

<sup>67</sup> Secondo l'art. 3, par. 3, del regolamento europeo, per essere considerate ragionevoli le misure di gestione del traffico Internet devono essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate e non devono essere basate su considerazioni di ordine commerciale, ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico; inoltre, tali misure non devono prevedere il controllo dei contenuti specifici e devono avere carattere temporaneo (cioè devono essere mantenute solo per il tempo strettamente necessario).

<sup>68</sup> Legge 9 gennaio 2004, n. 4, “Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”.

<sup>69</sup> «Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni».

uffici pubblici e altri luoghi pubblici<sup>70</sup>. Anche l’Unione Europea intende promuovere concretamente la possibilità per i cittadini di connettersi gratuitamente a Internet negli spazi pubblici tramite reti wi-fi, concedendo sovvenzioni ai comuni che intendono impegnarsi in tal senso, tramite il programma WiFi4EU<sup>71</sup>, varato nel 2017 e da allora più volte prorogato<sup>72</sup>.

Frattanto, il 30 aprile 2016 è entrato in vigore il già menzionato regolamento (UE) 2015/2120, che senza incertezze ha sancito la garanzia del diritto di accesso a Internet come norma direttamente applicabile in tutto il territorio dell’Unione, dotata di efficacia prevalente sugli ordinamenti giuridici nazionali: «gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell’utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall’origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet» (art. 3, par. 1). Tuttavia, 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 *favere* in capo alle istituzioni nazionali, quali ad esempio quello di far sì che tutti possano disporre delle apparecchiature necessarie alla connessione.

Oltre a ciò, il regolamento europeo affida alle autorità nazionali di regolamentazione il compito di far sì che l’accesso a Internet avvenga in modo non discriminatorio e soprattutto «a livelli qualitativi che siano al passo con il progresso tecnologico» (art. 5, par. 1). Infatti, come spiega il considerando n. 19 premesso al regolamento, gli obblighi in capo ai fornitori di servizi di accesso a Internet consistono anche nel «garantire una capacità di rete sufficiente alla fornitura di servizi di accesso a Internet non discriminatori di elevata qualità, la cui qualità generale non dovrebbe essere danneggiata in ragione della fornitura di servizi diversi dai servizi di accesso a Internet con un livello di qualità specifico».

Si tratta allora di verificare se esistano disposizioni di diritto europeo o nazionale che prescrivano l’accesso a Internet anche in termini di standard qualitativi. Per la verità la direttiva europea sul servizio universale<sup>73</sup> – tanto nel 2002 quanto nella revisione

---

<sup>70</sup> «1. I soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, favoriscono, in linea con gli obiettivi dell’Agenda digitale europea, 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, anche prevedendo che la porzione di banda non utilizzata dagli stessi uffici sia messa a disposizione degli utenti attraverso un sistema di autenticazione tramite SPID, carta d’identità elettronica o carta nazionale dei servizi, ovvero che rispetti gli standard di sicurezza fissati dall’AGID. 2. I soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, mettono a disposizione degli utenti connettività a banda larga per l’accesso alla rete Internet nei limiti della banda disponibile e con le modalità determinate dall’AGID».

<sup>71</sup> WiFi4EU | Wi-fi gratuito per gli europei, in [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

<sup>72</sup> Regolamento (UE) 2017/1953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, che modifica i regolamenti (UE) 1316/2013 e (UE) n. 283/2014 per quanto riguarda la promozione della connettività Internet nelle comunità locali.

<sup>73</sup> Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio

del 2009 – non ha qualificato l'accesso alle reti telematiche e l'accesso ai contenuti da esse veicolati come diritto immediatamente azionabile né ha reso obbligatoria una determinata velocità di trasmissione dei dati via Internet<sup>74</sup>. Di conseguenza, in Italia il Codice delle comunicazioni elettroniche<sup>75</sup>, che recepisce il contenuto delle direttive europee, si limita per ora a richiamare lo sviluppo delle reti a banda larga fra gli obiettivi da raggiungere (art. 4, c. 3, lett. *e-f*), senza includere l'accesso a Internet fra gli obblighi del servizio universale (artt. 53 ss.). Ultimamente, però, la direttiva (UE) 2018/1972 dell'11 dicembre 2018, che ha istituito il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche e che deve essere recepita dagli Stati membri dell'Unione entro il 21 dicembre 2020, ha stabilito l'obiettivo di «promuovere la connettività e l'accesso alle reti ad altissima capacità – comprese le reti fisse, mobili e senza fili – e il loro utilizzo da parte di tutti i cittadini e le imprese dell'Unione» (art. 3, par. 2, lett. *a*), ha attribuito al BEREC<sup>76</sup>, in consultazione con la Commissione europea, il compito di formulare entro il 21 dicembre 2020, e di aggiornare progressivamente, le «linee guida sui criteri che una rete deve soddisfare per essere considerata una rete ad altissima capacità » (art. 82), infine ha inserito l'accesso a Internet a banda larga fra gli obblighi di servizio universale che gli Stati membri sono tenuti a soddisfare (art. 84, par. 1)<sup>77</sup>, precisando altresì che la larghezza di banda può considerarsi adeguata se è in grado di supportare almeno l'insieme minimo di servizi elencati in un apposito allegato (art. 84, par. 3)<sup>78</sup>. Il recepimento della direttiva<sup>79</sup> comporterà, per quanto riguarda l'Italia, l'adeguamento

---

universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009.

<sup>74</sup> Secondo l'art. 4, par. 2, infatti, «la connessione fornita è in grado di supportare le comunicazioni vocali, facsimile e dati, a velocità di trasmissione tali da consentire un accesso efficace a Internet, tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza degli abbonati e della fattibilità tecnologica».

<sup>75</sup> D. lgs. 1° agosto 2003, n. 259, successivamente modificato dal d. lgs. 28 maggio 2012, n. 70, e da ultimo dal d. l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla l. 14 giugno 2019, n. 55.

<sup>76</sup> L'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) è un'agenzia dell'Unione europea che ha sede a Riga (Lettonia), istituita dal regolamento (CE) n. 1211/2009. Il BEREC, composto dai responsabili delle Autorità nazionali di regolamentazione e da un organismo europeo di supporto, ha il compito di coordinare l'attuazione della normativa europea sulle comunicazioni elettroniche.

<sup>77</sup> «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».

<sup>78</sup> «Ciascuno Stato membro definisce, alla luce delle circostanze nazionali e della larghezza minima di banda di cui dispone la maggioranza dei consumatori nel territorio di tale Stato membro, e tenendo conto della relazione del BEREC sulle migliori prassi, il servizio di accesso adeguato a internet a banda larga ai fini del paragrafo 1 al fine di garantire la larghezza di banda necessaria per la partecipazione sociale ed economica alla società. Il servizio di accesso adeguato a internet a banda larga è in grado di fornire la larghezza di banda necessaria per supportare almeno l'insieme minimo di servizi di cui all'allegato V».

<sup>79</sup> La direttiva (UE) 2018/1972 verrà recepita in Italia tramite l'art. 4 della legge di delegazione europea 2019, che è stata approvata dal Senato il 29 ottobre 2020 (S. 1721) e trasmessa alla Camera dei Deputati (C. 2757), in cui il 25 gennaio 2021 è iniziato l'esame in assemblea. In particolare, l'art. 4, lett. *e*), del disegno di legge, nella versione approvata dal Senato, affida al Governo, nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/1972, il compito di «introdurre misure per lo

alle sue prescrizioni del vigente Codice delle comunicazioni elettroniche, con conseguenti obblighi prestazionali in capo alle istituzioni pubbliche di fornitura del servizio universale, inclusivo di Internet, con tariffe e velocità adeguate.

Dunque, 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<sup>80</sup> – 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<sup>81</sup>. Ciò sottrarrebbe il diritto di accesso a Internet a banda larga dalla sfera dei diritti sociali “finanziariamente condizionati”<sup>82</sup>, la cui garanzia richiede di essere bilanciata con le esigenze di equilibrio del bilancio pubblico.

## **6. Occorre davvero inserire il diritto di accesso a Internet in Costituzione?**

Alla domanda suggerita nel titolo di questo paragrafo, per la verità varie autorevoli voci hanno risposto negativamente, nella convinzione che le norme già presenti in Costituzione siano sufficienti a fornire un'adeguata base giuridica sui cui fondare il diritto di accesso a Internet, senza necessità di ulteriori integrazioni. Per Passaglia, ad esempio, sarebbe preferibile evitare di inserire l'accesso a Internet nel dettato costituzionale, essendo ciò «il miglior modo di mantenere una neutralità della Costituzione in merito alla selezione dei profili dell'universo Internet da prendere in considerazione ai fini della tutela delle situazioni giuridiche soggettive, il che equivale a garantire una apertura costituzionale costante – sia pure solo per via ermeneutica – alle sfide che si pongono continuamente in tema di protezione dei diritti nella rete»<sup>83</sup>. Non diversamente Rossetti, per il quale «un generico diritto di accesso sarebbe un perfetto esempio di quella

---

sviluppo della connettività e per potenziare gli investimenti in reti a banda ultralarga, sia fisse che mobili, garantendo altresì l'accesso generalizzato delle reti ad altissima velocità e la loro ampia diffusione per tutti i cittadini, evitando zone bianche in assenza di copertura sul territorio nazionale, a prezzi accessibili e con possibilità di scelta adeguata, nonché introdurre una nozione di servizio universale che rispecchi il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e della domanda degli utenti».

<sup>80</sup> Tale definizione si rinviene nell'art. 2, lett. j), della direttiva 2002/21/CE del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (c. d. “direttiva quadro”).

<sup>81</sup> Per approfondire la nozione di servizio universale si veda M. Clarich, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto pubblico*, 1, 1998, 181-200, nonché P. Liberati - A. Caduro, *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019, 131 ss.

<sup>82</sup> L'espressione si deve a F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 30.

<sup>83</sup> P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana*, cit., 55.

che in teoria del diritto si chiama una *norma opaca*, ossia una norma il cui referente da normare è intrinsecamente inaccessibile al potere normativo del legislatore»<sup>84</sup>. Per lo più, dunque, si condivide l'idea che il fondamento costituzionale del diritto di accesso a Internet possa rinvenirsi in un'interpretazione evolutiva – cioè adattata al continuo sviluppo tecnologico – degli artt. 2, 3, 15 e 21 Cost. e che tale base giuridica sia di per sé adeguata e sufficiente<sup>85</sup>. Inoltre, secondo De Minico, l'art. 2 Cost. come catalogo aperto dei diritti fondamentali, in sinergia con il secondo comma dell'art. 3 Cost. e con l'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost. (che assegna alla competenza del legislatore statale la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali) possono fornire coercibilità giuridica addirittura alla pretesa prestazionale alla banda larga nei confronti del legislatore nazionale<sup>86</sup>. Riassumendo ciò che emerge da queste posizioni, «l'inserimento in Costituzione di previsioni specifiche relative all'accesso a Internet sarebbe quindi non solo inutile, ma anche concettualmente sbagliato, perché partirebbe dall'erroneo presupposto che il tema dell'effettività si ponga, nel caso di Internet, in modo diverso da come si pone, e si è sempre posto, per ogni altra libertà e per ogni altro bene o servizio (la casa, i trasporti, la posta, il telefono, ecc.) l'accesso al quale si pone come condizione materiale di effettività del godimento di una libertà costituzionale. In più, l'inserimento in Costituzione di previsioni specifiche e puntuali in materia di accesso a Internet sarebbe probabilmente anche foriero di difficoltà e problemi, perché finirebbe con il “fotografare”, cristallizzandola, una situazione che è in realtà in costante mutamento, e rispetto alla quale forse è bene che la Costituzione non vincoli eccessivamente le scelte future»<sup>87</sup>.

Non manca però chi, invece, si mostra critico verso la costituzionalizzazione per via interpretativa del diritto di accesso a Internet in assenza di esplicite disposizioni costituzionali, ritenendola piuttosto il frutto di una scorretta sovra-interpretazione del testo costituzionale, dettata solo dalle soggettive esigenze di giustizia dell'interprete<sup>88</sup>. Dunque, *rebus sic stantibus* il diritto di accesso a Internet avrebbe fragili appigli nella Carta costituzionale, poiché dall'art. 21 Cost. non può essere fatto derivare, se non al prezzo di inaccettabili forzature, il diritto di accedere a Internet come *mezzo*, mentre la tesi dell'accesso a Internet come diritto sociale, fondata sul secondo comma dell'art. 3 Cost., si scontra con la sua incapacità autosatisfattiva<sup>89</sup>. Ciò considerato, non vi sarebbero «soverchie controindicazioni a dare uno smalto di gioventù anche alla prima parte

<sup>84</sup> A. Rossetti, *È necessario il diritto di accesso alla rete?*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, cit., 92.

<sup>85</sup> Così M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., 93; G. De Minico, *Diritti, Regole, Internet*, cit., 15-16; L. Nannipieri, *Audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit., 7-8; P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana*, cit., 13-21; A. Pirozzoli, *Il libero accesso alla Rete ...*, cit., 225-226; A. Valastro, *Le garanzie di effettività ...*, cit., 47.

<sup>86</sup> G. De Minico, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2013, 3.

<sup>87</sup> M. Cuniberti, *Costituzione e mezzi di comunicazione*, in Aa. Vv., *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2019, 252. Della stessa idea anche M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., 289.

<sup>88</sup> M. Betzu, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 4.

<sup>89</sup> P. Costanzo, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consulta OnLine*, 17 ottobre 2012.

della Costituzione, ma evitando il rischio di una sovraesposizione del fenomeno»<sup>90</sup>. Una visione favorevole all'ipotesi di una revisione costituzionale orientata verso le reti digitali può però anche fondarsi sulla constatazione che l'accesso a Internet presenta le caratteristiche proprie dei diritti sociali, in quanto è lo Stato che primariamente può e deve farsi garante della sua effettività tramite un intervento diretto ed ineludibile di spesa pubblica, aderendo al principio di uguaglianza sostanziale espresso dall'art. 3, c. 2, Cost.; sarebbe quindi utile inserire un'autonoma disposizione relativa al diritto di accesso alla Rete fra i diritti sociali riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, in modo da rivitalizzare il principio di uguaglianza sostanziale e contrastare il diffondersi di un'economia sovrana e avulsa da ogni considerazione in merito alla distribuzione della ricchezza<sup>91</sup>.

Per quanto sia certamente possibile un'interpretazione delle disposizioni costituzionali vigenti tale da ricavarne anche il fondamento del diritto di accesso a Internet, e per quanto tale soluzione abbia il vantaggio di lasciare la Costituzione aperta ad accogliere per via ermeneutica tutti i diritti derivanti dai continui mutamenti tecnologici, a giudizio di chi qui scrive – come già espresso esaurientemente altrove<sup>92</sup> – appare davvero singolare che la nostra Carta fondamentale non dedichi alcuna attenzione all'ambiente digitale, nel quale oggi si svolge gran parte (probabilmente la maggior parte) della nostra vita individuale e di relazione. Né può sostenersi, per motivare l'inutilità di menzionare Internet in Costituzione, che tendenzialmente quest'ultima sia indifferente rispetto ai singoli luoghi o mezzi nei quali o mediante i quali l'individuo svolge la propria personalità: al contrario, i Costituenti hanno attribuito esplicita rilevanza a tutte quelle formazioni sociali (ad esempio la famiglia, la comunità religiosa, quella scolastica, i partiti politici, i sindacati), a tutti quei luoghi (luoghi pubblici o aperti al pubblico, il domicilio, la scuola, l'ambiente di lavoro) e a tutti quei mezzi di comunicazione (la parola, lo scritto, la stampa, gli spettacoli, la corrispondenza) che nel momento storico in cui la Costituzione è stata scritta erano percepiti come meritevoli di una specifica disciplina, data la loro importanza per lo svolgimento della personalità individuale. Evitare perveracamente di adeguare la Costituzione alle sfide della contemporaneità significa, di fatto, accrescere progressivamente lo scollamento fra il suo contenuto normativo e la realtà effettivamente vissuta dai cittadini. Tutte le Costituzioni nascono in un periodo storicamente determinato e riflettono le esigenze maggiormente avvertite in quel dato momento, ma al contempo la loro attualità si coniuga con la loro vocazione alla permanenza nel tempo: le norme costituzionali, infatti, sono pensate per essere durevoli. Ciò non esclude però in alcun modo la necessità di un costante lavoro di manutenzione della Carta costituzionale, per il quale sono state previste fin dall'inizio apposite procedure di revisione costituzionale. Se così non fosse, le Costituzioni si trasformerebbero gradualmente in vestigia di epoche passate, in monumenti che testimoniano culture e

<sup>90</sup> P. Costanzo, *Audizione in merito ai d.d.l. costituzionali 1317 e 1561 sul diritto di accesso a Internet, tenuta dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica il 10 marzo 2015*, in *federalismi.it*, 1, 2015, 8. In tale occasione l'Autore ha suggerito una riformulazione dell'art. 21 Cost.

<sup>91</sup> P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 2 e 12.

<sup>92</sup> M. R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al ciber spazio?)*, cit.

civiltà non più corrispondenti al presente. Certamente non è possibile recepire in Costituzione ogni minimo mutamento sociale man mano che si verifica, ma è altrettanto impossibile evitare del tutto di considerare una rivoluzione epocale e sconvolgente come quella rappresentata da Internet<sup>93</sup>: ciò che rileva, nell'ottica costituzionalistica, non è tanto il mezzo in sé, quanto la tutela del diritto di ricorrere a tale mezzo per l'esercizio dei propri diritti.

Tutto ciò premesso, sono necessarie ulteriori considerazioni per inquadrare correttamente la questione dell'inserimento del diritto di accesso a Internet in Costituzione, a cominciare dallo stesso utilizzo del termine Internet, che finora nessuno ha messo in discussione, ma che richiederebbe invece maggiore cautela. Internet non è un nome comune sinonimo di "reti digitali", ma è un *nome proprio* riferito a una specifica infrastruttura di reti interconnesse che, concepita negli Stati Uniti alla fine degli anni Sessanta per scopi essenzialmente difensivi, ha raggiunto oggi una dimensione planetaria grazie soprattutto allo sviluppo dei protocolli Tpc/Ip, che hanno permesso che la struttura reticolare si sviluppasse in forma decentralizzata. Nonostante la sua diffusione ubiquitaria, non è affatto detto che Internet sia l'unica infrastruttura digitale possibile o che rimanga per sempre quella più utilizzata<sup>94</sup>. Già esistono infatti talune esperienze – per ora embrionali – di reti telematiche comunitarie alternative ad Internet, sviluppate grazie all'apporto volontario di attivisti, che ritengono necessario svincolarsi dalla dipendenza da un'infrastruttura tecnologica controllata dal governo americano e da multinazionali che vedono gli utenti essenzialmente come consumatori<sup>95</sup>. Sebbene, come è ovvio, siano gli stessi utenti che preferiscono aggregarsi al sistema che offre maggiori opportunità di interazione, ostacolando così lo sviluppo di reti digitali diverse, è un dato di fatto che un'alternativa ad Internet esiste non solo in astratto, ma anche nell'esperienza concreta.

Tale considerazione, aggiunta a quella che le norme costituzionali devono essere quelle, fra tutte, che esprimono la maggiore aderenza ai principi di generalità e astrattezza della norma giuridica, non può che portare a concludere che non sia opportuno menzionare in Costituzione una specifica infrastruttura – cioè Internet – escludendo le possibili alternative, già esistenti o che potranno svilupparsi in futuro. Piuttosto, chi scrive ritiene preferibile inserire in Costituzione, in luogo del diritto di accesso a Internet, un'espressione meno legata alla contingenza. Si potrebbe, ad esempio, parlare

---

<sup>93</sup> *Contra* M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., 91, che riporta l'obiezione secondo la quale, se si considera necessario il ricorso alla costituzionalizzazione dei nuovi diritti in Internet, si finisce per sostenere implicitamente che la Costituzione italiana non è idonea a tutelare diritti ulteriori rispetto a quelli esplicitamente affermati in essa, qualificando le posizioni giuridiche tutelate dalla Carta fondamentale come un *numerus clausus*; per esempio, sostenendo la necessità di integrare l'art. 21 Cost. con un riferimento ad Internet si sostiene che il diritto alla libera manifestazione del pensiero ivi postulato si riferisca alle sole tecnologie esistenti al momento della redazione della Costituzione. Un'ulteriore obiezione formulata dall'autore (ivi, 93) è quella secondo cui, posto che esistono ancora alcuni diritti non ancora compenetrati dall'utilizzo di Internet, occorrerebbe procedere a discriminare fra loro le diverse libertà fondamentali a seconda della rilevanza o irrilevanza di Internet per il loro esercizio.

<sup>94</sup> Anche M. Bassini (*Internet e libertà di espressione*, cit., 94) evidenzia la possibilità di un'obsolescenza di tale *medium* (che però, a suo giudizio, scongiurerebbe la costituzionalizzazione di Internet).

<sup>95</sup> Si veda in proposito R. Caso - F. Giovannella (a cura di), *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare*, Trento, 2015.

di “diritto di accesso alle reti digitali” o “alle reti telematiche”, così che tale locuzione le ricomprenda tutte, senza specificarne nessuna in particolare. Oppure si potrebbe ricorrere al termine *cyberspazio* (o *cyberspazio*) che, utilizzato spesso in contesti solitamente non giuridici<sup>96</sup>, potrebbe trovare piena cittadinanza anche nel campo del diritto. Prevedendo il “diritto di accesso al cyberspazio” all’interno della Costituzione si evidenzerebbe non tanto il diritto a poter accedere materialmente alle reti digitali (accessibilità), ma più in generale quello di poter accedere a quella che Lévy ha definito “cibercultura universale”, cioè «l’insieme delle tecniche (materiali e intellettuali), delle pratiche, delle attitudini, delle modalità di pensiero e dei valori che si sviluppano in concomitanza con la crescita del cyberspazio»<sup>97</sup>; in questo modo troverebbe fondamento in Costituzione il diritto di poter accedere a tutte le esperienze possibili nel cyberspazio (la cibercultura universale) attraverso le quali si sviluppa la personalità umana, in modo tale che anche nell’ambiente virtuale vengano tutelati i diritti e le libertà fondamentali. Come ben evidenziato da Rifkin, infatti, «il cyberspazio può non essere un luogo nel senso tradizionale del termine, ma per milioni di persone coinvolte in reciproche interazioni rappresenta un punto di incontro: in futuro, gran parte della vita umana si svolgerà in questi mondi elettronici; di conseguenza, la questione dell’accesso diventa una fra le più importanti per l’epoca che ci attende»<sup>98</sup>.

L’ultima questione da considerare, per concludere, è quella della più idonea collocazione del diritto di accesso alle reti digitali, o alle reti telematiche, o al cyberspazio, all’interno della Costituzione. Come già evidenziato *supra*, l’accostamento all’art. 21 Cost. privilegia il legame con il diritto alla libera manifestazione del pensiero, mentre quello all’art. 34 Cost. ne evidenzia la natura di diritto sociale – con conseguenti obblighi di prestazione da parte delle istituzioni pubbliche – legato in qualche modo alla sfera culturale. Nessuna delle due opzioni appare del tutto soddisfacente, poiché nell’ambiente digitale la personalità dell’individuo si sviluppa in senso omnicomprensivo, senza che sia possibile privilegiarne singoli aspetti. Il suggerimento di chi scrive, dunque – per lo più non condiviso, anche se espresso in precedenza anche da P. Passaglia<sup>99</sup> – è dunque quello di includere l’accesso a Internet fra i principi fondamentali della Costituzione, fra cui, del resto, trovano collocazione anche altri importanti contesti in cui si sviluppa la personalità umana (il lavoro, le autonomie territoriali, le comunità linguistiche, le confessioni religiose, l’attività di ricerca, il paesaggio, il patrimonio culturale, le organizzazioni internazionali). La soluzione più semplice potrebbe essere quella di inserire un esplicito riferimento al cyberspazio negli artt. 2 e 3 Cost.<sup>100</sup>, che peraltro sono quelli cui

<sup>96</sup> Espressione inventata e usata per la prima volta nel 1984 da W. Gibson nel suo romanzo di fantascienza *Neuromancer* (prima edizione italiana: *Neuromante*, Milano, 1986).

<sup>97</sup> P. Lévy, *Cybercultura. Gli usi sociali delle nuove tecnologie*, Milano, 2001, 21.

<sup>98</sup> J. Rifkin, *L’era dell’accesso*, cit., 312.

<sup>99</sup> P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana*, cit., 54. L’Autore suggerisce, pur senza convinzione, di menzionare eventualmente Internet fra i principi fondamentali della Costituzione, come art. 2-*bis* o 3-*bis*.

<sup>100</sup> Art. 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, *tanto nello spazio fisico quanto nel cyberspazio*, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Art. 3, c. 2: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, *tanto nello spazio fisico quanto nel cyberspazio*, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno

*rebus sic stantibus* la dottrina dominante riconduce per via interpretativa il fondamento del diritto di accesso a Internet. In tal modo, senza dover necessariamente ricorrere all'interpretazione estensiva del dettato costituzionale, tutte le garanzie costituzionali verrebbero estese ad ogni attività umana che abbia luogo nel ciberspazio – compresa ovviamente quella di potervi accedere – e ostacolerebbe il declassamento dei diritti sociali godibili nel ciberspazio a diritti condizionati alla “riserva del possibile”, rimessi alla buona volontà del legislatore e subordinati alla disponibilità economiche, con conseguente possibilità di estendere il giudizio di costituzionalità all'inerzia del legislatore in tale ambito<sup>101</sup>. Una volta definito in tal modo il quadro costituzionale, norme specifiche relative al contenuto del diritto di accesso (accesso anche all'alta velocità, accesso eventualmente gratuito, eventuali previsioni di specifiche limitazioni in relazioni a specifiche condizioni personali) e alle prestazioni pubbliche ad esso correlate (obbligo di installazione e gestione di infrastrutture, lotta al *digital divide*, misure compensative di talune condizioni di svantaggio) potrebbero essere oggetto di norme di rango sub-costituzionale, caratterizzate da un più alto grado di flessibilità e di adattamento all'ormai rapidissima evoluzione tecnologica.

---

sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Si rinvia a M. R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al ciberspazio?)*, cit., 26-30, per considerazioni sulla praticabilità di una revisione dei principi fondamentali della Costituzione.

<sup>101</sup> Su questo aspetto particolare cfr. G. De Minico, *Diritti, Regole, Internet*, cit.