

Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21 (-bis) al 34-bis*

Guido d’Ippolito

Abstract

Se, da una parte, la recente pandemia da Covid-19 ha inciso profondamente e terribilmente sulle nostre vite, dall’altra si è rivelata un forte acceleratore dell’ingresso del digitale nella società, ponendo delle sfide non più rinviabili come il rafforzamento delle infrastrutture di connessione alla rete e la diffusione della banda ultra-larga. Nei mesi di quarantena e distanziamento sociale, proprio la possibilità di accedere ad Internet è stata l’unica cosa che ha consentito di mantenere, per quanto possibile, inalterato il proprio stile di vita. Ciò ha reso palese l’importanza di una connessione effettiva e diffusa, ponendo chi non ne disponeva in una situazione di materiale difficoltà e sostanziale discriminazione. Come anche ricordato del Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, che si è soffermato sulla necessità di un riconoscimento costituzionale del diritto di accesso ad Internet, tale situazione è tornata ad essere un tema di prioritario interesse e rilievo nazionale, giustificandone il rinnovato esame anche da un punto di vista giuridico. Scopo di questo lavoro sarà quindi ripercorrere brevemente l’evoluzione di tale diritto, dalla proposta di revisione costituzionale volta all’introduzione dell’art. 21-*bis* di Stefano Rodotà fino all’attuale ipotesi di inserimento dell’art. 34-*bis*. Preso atto del fatto che l’accesso ad Internet abbia ormai acquisito il “tono” del diritto costituzionale e sia pacificamente riconosciuto come un “nuovo diritto” dell’uomo, ci si soffermerà sia sull’importanza di un suo esplicito riconoscimento nella Costituzione repubblicana sia sulla conseguente esigenza di una sua celere ed effettiva attuazione a livello normativo e con precise azioni e investimenti.

The Covid-19 pandemic terribly affected our lives but it was also a strong accelerator of the incoming digital society. This situation calls for the strengthening of the Internet infrastructures, the spread of ultra-broadband connection and, from a legal point of view, for the so-called “Right to Internet access”. As the Italian Prime Minister, Giuseppe Conte, said: the right to Internet access should be introduced in the Italian constitution. Thus, this work aims to briefly talk about the evolution of the right of Internet access from a constitutional point of view up to the opportunity of its recognition in the Italian Constitution and the possibility of a fast and effective implementation through law or governmental action.

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

Sommario

1. Introduzione. – 2. Inquadramento giuridico. – 3. Evoluzione del diritto. – 4. Il dibattito italiano sulla costituzionalizzazione dell'accesso ad Internet. – 5. Dall'art. 21-*bis* all'art. 34-*bis*. – 5.1. Sul riconoscimento costituzionale dell'art. 34-*bis*. – 6. Conclusioni.

Keywords

Internet – diritto di accesso – libertà - diritti sociali - Costituzione

1. Introduzione

Tra le conseguenze della pandemia da Covid-19¹ si può annoverare anche la spinta a modernizzare il sistema, specie con riferimento alle tecnologie digitali e la disponibilità di una connessione adeguata su tutto il territorio.

Sicché, questo saggio potrebbe iniziare con le parole del prof. Cardani, presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni durante i mesi del *lock-down*: «L'emergenza sanitaria ci ha mostrato cosa veramente possa fare Internet se usato in maniera appropriata per una società in profonda crisi. [...] Internet ha gettato un salvagente a tutte le società del mondo»², e concludersi con quelle del Presidente del Consiglio Conte: «Fosse per me inserirei una modifica costituzionale e il diritto all'accesso alle reti infotelematiche. Quindi la possibilità di collegarsi ad Internet dovrebbe essere ormai un diritto costituzionalmente tutelato»³. Tra queste due affermazioni vi è il diritto di accesso ad Internet⁴: situazione giuridica alla quale, nel mondo, si attribuisce ormai il “tono” del diritto costituzionale⁵ ma che in Italia registra contrasti sull'opportunità di un suo riconoscimento esplicito all'interno della Costituzione repubblicana.

Per illustrare il tema dell'accesso ad Internet si può oggi partire dal constatare che la tragedia di una pandemia che ha inciso profondamente sulle nostre vite se, da un lato, ha costretto in casa i cittadini di molti Stati, provocato morti, portato allo stremo le strutture sanitarie e al collasso l'economia di diversi settori, dall'altro ha posto delle sfide epocali e non più rinviabili: dalla tutela dell'ambiente e la riduzione dell'inquinamento al completamento dell'integrazione e solidarietà europea, fino agli investimenti

¹ Con riferimento agli impatti giuridici si veda: il Fascicolo speciale/2020: *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, Osservatorio sulle fonti; O. Pollicino - G. De Gregorio, *Constitutional Democracy in the Age of Algorithms: The Implications of Digital Private Powers on the Rule of Law in Times of Pandemics*, *IaI democracy* 2020, 11 November 2020.

² Intervento di Angelo Marcello Cardani, Online Talk. Internet: da tecnologia a diritto?, organizzato da MediaLaws, 8 maggio 2020.

³ Conferenza Stampa del Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte, n. 39 del 6 aprile 2020.

⁴ Per ripercorrere la nascita del diritto di accesso ad Internet si rinvia a M. Pietrangelo, *Accesso a Internet: un diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, in M.R. Allegri - G. d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2017, 25 ss. e M. Pietrangelo, *Introduzione. Il diritto di accesso ad Internet a mezzo secolo dalla nascita di Internet. Stato dell'arte e prospettive*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, 2010, 11 ss.

⁵ T.E. Frosini, *Il Costituzionalismo nella Società tecnologica*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo - Consulta Online*, 25 maggio 2020, 1.

nelle infrastrutture di connessione alla rete e la diffusione della banda ultra-larga. Proprio il Covid-19 ha diffuso la consapevolezza di quanto sia importante avere una stabile ed effettiva connessione ad Internet. Ciò che prima era chiaro a pochi è ora notorio ai più. Malgrado tutto, il Coronavirus ha riempito di senso espressioni che prima sembravano astratte o vuote: «Internet come arma di costruzione di massa»⁶ o «Internet come dono di Dio [...] luogo ricco di umanità, non una rete di fili, ma di persone»⁷, e dato prova del perché l'accesso alla Rete è stato equiparato all'accesso a una risorsa vitale come l'acqua⁸. Nei mesi di quarantena e distanziamento sociale, ciò che ha permesso di mantenere per quanto possibile inalterato il proprio stile e condizione di vita, è stato proprio Internet. Riprova di ciò è la richiesta, fatta dalle istituzioni, ai fornitori di servizi di *video streaming* di ridurre la qualità dei video da loro diffusi per preservare quanta più banda possibile per altri servizi, evitandone il collasso e i conseguenti danni in diversi ambiti: dal lavoro alla medicina e all'istruzione a distanza, fino alle comunicazioni e all'intrattenimento⁹.

È finalmente chiaro che avere la disponibilità di una connessione veloce, stabile, effettiva, capillare e diffusa significa sì, esprimere il proprio pensiero, informare ed essere informati, ma anche proseguire i propri studi, scolastici o universitari che siano, usufruire di consigli e cure mediche a casa, continuare il proprio lavoro “da remoto” laddove possibile, richiedere servizi e interagire con la pubblica amministrazione, svagarsi o semplicemente distrarsi guardando un film, accedere a infinite biblioteche virtuali, creare contenuti originali, mantenersi in contatto con i propri affetti. Ciò è stato da ultimo ribadito al più alto livello delle istituzioni europee che hanno discusso proprio dell'accesso a Internet come nuovo diritto umano e di come l'Unione Europea dovrebbe affrontare la sfida di un'Europa più digitale e di una rete più democratica¹⁰.

Ciò premesso, riconoscere un diritto non basta per renderlo effettivo ma è necessaria una sua applicazione e tutela pratica per dargli concretezza ed evitare che la sua proclamazione *sic et simpliciter* si riveli una chiave che apre una stanza vuota¹¹. Infatti, se la pandemia è stata e continua ad essere un acceleratore dell'ingresso del digitale nelle nostre vite, bisognerà ora ragionare su come tutelare, incrementare e fare in modo che tutti possano usufruire delle opportunità ad esso legate.

Scopo di questo lavoro sarà quindi non tanto ricordare perché il diritto di accesso ad Internet¹² meriti il rango di “nuovo diritto”, più o meno fondamentale ma sicuramente

⁶ F. Fabbri, *Internet: Negroponte sostiene il Nobel per la Pace al web, “Vera arma di costruzione di massa”*, in *key4biz.it*, 15 gennaio 2010.

⁷ A. Spadaro, *Papa Francesco: “Internet è un dono di Dio”. Ecco perché*, in *wired.it*, 23 gennaio 2014.

⁸ O. Solon, *Tim Berners-Lee on the future of the web: The system is failing*, in *The Guardian*, 16 novembre 2017.

⁹ P. Fiore, *Netflix e YouTube abbassano la risoluzione per alleggerire il traffico su Internet*, in *agi.it*, 20 marzo 2020.

¹⁰ Il 28 ottobre 2020 si è infatti svolto un terzo incontro virtuale sul tema del diritto di accesso ad Internet come nuovo diritto umano, promosso dal Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, e che ha visto la partecipazione della Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, del Professor Romano Prodi, dell'inventore del web Sir Tim Berners-Lee e dell'attivista Simona Levi: [Presidente del Parlamento Europeo, Accesso a Internet: nuovo diritto umano, 28 ottobre 2020](#).

¹¹ S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014, 22.

¹² Sul tema sia consentito rinviare, oltre agli altri scritti citati nel prosieguo, anche a: M.R. Allegri - G.

essenziale, ma ripercorrerne brevemente l'evoluzione passando per la nota proposta di art. 21-*bis*, ad opera del prof. Stefano Rodotà, per illustrare così quella dell'art. 34-*bis* che proprio dagli studi di Rodotà ha preso le mosse per avviarsi poi su una strada autonoma.

Qualche breve considerazione sulla necessità di un riconoscimento costituzionale di tale diritto sarà lasciata all'epilogo del lavoro.

2. Inquadramento giuridico

In via preliminare¹³, il diritto di accesso ad Internet¹⁴ può essere considerato come una nuova situazione giuridica abilitatrice di ulteriori condizioni di vita tramite l'accesso a

d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, cit.; M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, cit.

¹³ Come nota definitoria può essere utile precisare che il “diritto di accesso ad Internet” di cui si tratta nel presente scritto non è direttamente connesso al tema del c.d. “diritto alla disconnessione” codificato nell'art. 19, c. 1, legge 22 maggio 2017, n. 81, che, pur avendo anch'esso trovato nuovo rilievo in periodo di pandemia e con la prestazione dell'attività lavorativa da casa “da remoto”, è un diritto operante esclusivamente in ambito lavorativo e diretto a garantire il lavoro da indebite ed eccessive interferenze del datore di lavoro, tramite tecnologie digitali, al di fuori dell'orario lavorativo. Si veda D. Poletti, *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei “diritti digitali”*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1, 2017, 8 ss., che lo ha definito come: «il diritto del lavoratore alla irreperibilità, a non essere cioè fatto oggetto di richieste e a non doverle soddisfare fuori dell'orario di lavoro o durante le ferie». A parere di chi scrive, pertanto, questo diritto non può essere considerato il contraltare del diritto di accesso di cui qui si tratta, nella misura in cui i due diritti tutelano beni giuridici eterogenei e distinti per ambito di operatività, contenuto e finalità. Mentre il diritto di accesso ad Internet mira a garantire l'effettiva partecipazione delle persone alla vita delle moderne società, espandendone così le possibilità, il “diritto alla disconnessione” mira a garantire il “tempo libero” del lavoratore. Sicché la stessa Poletti specifica che esso è: «non certo il diritto “a stare off line” o a “staccare la spina”, come l'hanno ribattezzato le cronache giornalistiche alla ricerca dell'effetto sul lettore, ma il diritto a rimanere nella rete in modo selettivo, impedendo di essere cercato in determinati momenti della giornata per proteggersi dal lavoro “non stop” o da tempi lavorativi atti a generare o a incentivare forme che, facendo ricorso ad altro neologismo, si definiscono di *workabolism*». Sul tema si vedano anche: R. Perrone, *Il “diritto alla disconnessione” quale strumento di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti*, in *federalismi.it*, 24, 2017, 22; E. Dagnino, *Il diritto alla disconnessione nella legge n. 81/2017 e nell'esperienza comparata*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 2017, 1024 ss.

¹⁴ Il tema è ormai diffusamente analizzato in letteratura. Tra questa si ricorda: A. Busacca, *Il “Diritto di accesso” alla rete Internet*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, 345 ss.; G. De Minico, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *federalismi.it*, 4, 2018, 127 ss.; A. Pirozzi, *Il libero accesso alla rete: un diritto in espansione*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2018, 213 ss.; M.R. Allegri - G. d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, cit.; P. Passaglia - D. Poletti (a cura di), *Nodi Virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole. A trent'anni dalla nascita di Internet e a venticinque anni dalla nascita del web*, Pisa, 2017; T.E. Frosini, *Liberté Egalité Internet*, Napoli, 2015; M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014; G. De Minico, *Internet regole e anarchia*, Napoli, 2012; P. Costanzo, *Miti e realtà dell'accesso a Internet. Una prospettiva costituzionalistica*, in *Consulta online*, 2012; M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, cit.; F. Badocco, *Riflessioni sul diritto di accesso ad internet nell'ambito del diritto dell'Unione europea*, in *Informatica e diritto*, 2009, 153 ss.; F. Borgia, *Riflessioni sull'accesso a internet come diritto umano*, in *Le Comunità internazionali*, 2010, 395 ss.; C. Carotti, *L'accesso alla rete e la tutela dei diritti fondamentali (Nota a Conseil Constitutionnel, Décision 10 giugno 2009, n. 580)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2010, 643 ss.; S. Rodotà, *Una costituzione per internet?*, in *Politica del diritto*, 3, 2010, 337 ss.; E. De Marco (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008; P. Passaglia, *L'accesso a internet è un diritto (il Conseil constitutionnel francese dichiara l'incostituzionalità di parte della c.d. “legge anti file - sharing”)*, in *Il Foro italiano*, 10, 2009, 2949 ss.

un nuovo luogo, una nuova dimensione dell’agire umano: il cyberspazio¹⁵. Un diritto “servente” all’esercizio di altri, che sfrutta le caratteristiche proprie della rete Internet per ampliare l’esercizio tradizionalmente fatto, nel contesto materiale o “offline”, di attività, facoltà, diritti, obblighi e relazioni¹⁶.

La rilevanza di tale diritto risiede perciò nel suo essere il presupposto o la precondizione dei diritti “digitali” – dai quali però deve essere distinto in quanto, da un punto di vista ontologico, ne è il presupposto – o dell’esercizio on line dei diritti “tradizionali”. Può essere utile chiarire ulteriormente che con il “diritto di accesso” non si intende tanto rinvenire o costituire un nuovo fondamento costituzionale per l’esercizio dei diritti online; diritti e libertà hanno già, infatti, i loro presidi costituzionali e questi valgono a prescindere dal mezzo, dallo spazio o dal tempo. Ciò a cui si mira è piuttosto la garanzia dell’esercizio dei diritti in un nuovo luogo. In altre parole, non è del fondamento costituzionale di Internet¹⁷ che si discorre ma dell’abilitare e far sì che le persone possano esercitare i propri diritti “anche” su Internet, al riparo da indebite ingerenze pubbliche e/o condizionamenti privati, limitazioni burocratiche e ostacoli del mercato. Dunque, creare le precondizioni affinché, per esempio, situazioni come l’accesso ai servizi della PA siano possibili anche nel mondo digitale secondo modalità elettroniche.

In quel sempre più ampio e ramificato quadro dei diritti figli della società della conoscenza¹⁸, anche oggetto di catalogazione in apposite “carte dei diritti”¹⁹, il punto di

¹⁵ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013, 131, che parla di Internet come un “common”, uno spazio comune dove dev’essere respinta ogni forma di disegualianza digitale, controllo esterno, censura. Si veda anche G. De Minico, *Towards an Internet Bill of Rights*, in *Loy. L.A. Int’l & Comp. L. Rev.*, 37(1), 2015, 28, per la quale: «Internet must be defended as the largest public space that humanity has ever had to gain experience of civic virtues and policies».

¹⁶ La dimensione *online* e quella *offline* sono così strettamente legate da avere ripercussioni reciproche anche significative, tanto da permetterci di vivere contemporaneamente in entrambe le dimensioni, in una realtà che è stata definita “*onlife*”. Per approfondire si rinvia a: L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l’infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, che conia l’espressione “*onlife*” per evidenziare la natura ibrida della nostra vita, in parte digitale e in parte analogica. Si vedano anche A. Morelli, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *federalismi.it*, 1, 2015, 3 ss.; S. Quintarelli, *Costruire il domani. Istruzioni per un futuro immateriale*, Milano, 2016; P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta Online*, 2013, 8; F. Marcelli - P. Marsocci - M. Pietrangelo, *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, 2015; S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, cit., 2.

¹⁷ Sul punto si rinvia, tra i tanti, a: V. Frosini, *L’orizzonte giuridico dell’Internet*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2000, 271 ss; P. Costanzo, *Profili costituzionali di internet*, in E. Tosi (a cura di), *Diritto di internet e dell’e-business*, Milano, 2003, 53 ss.; P. Marsocci, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011; G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011; T.E. Frosini - O. Pollicino - E. Apa - M. Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017; T.E. Frosini, *Liberté, Égalité, Internet*, cit.; P. Passaglia, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo - Consulta Online*, 26 giugno 2019.

¹⁸ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., 409.

¹⁹ Sull’idea di una “Carta dei diritti di Internet” si veda A. Di Corinto, *Stefano Rodotà e la magna charta di Internet (prefazione)*, in A. Alù - L. Abba (a cura di), *Il valore della Carta dei Diritti in Internet*, Napoli, 2020, 9 ss, che ne ripercorre le tappe a partire dalle proposte del *World Summit on Information Society* di Tunisi nel 2005, fino all’esperienza italiana della “Dichiarazione dei diritti in Internet”. A riguardo si vedano: G. De Minico, *Internet: Rules and Anarchy. The test of algorithms*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo - Consulta Online*, 28 aprile 2020; A. Masera - G. Scorza, *Internet, i nostri diritti*, Roma-Bari, 2016; G. De Minico, *Towards an Internet Bill of Rights*, in *federalismi.it*, 2016; M. Bassini - O. Pollicino (a cura di), *Verso*

partenza logico/giuridico non può che essere proprio l'accesso ad Internet. Senza tale possibilità non si potrebbero affrontare questioni di rilievo strategico non solo a livello di possibilità per il singolo, ma anche per la società²⁰. Importante è quindi innanzitutto distinguere l'accesso alla Rete dagli altri diritti digitali (per esempio, l'oblio) nella misura in cui il primo è il presupposto dei secondi²¹, che proprio in questo trovano fondamento e che ha nel principio di neutralità della Rete²² un suo necessario corollario. Pertanto, se giuridicamente il diritto di accesso ad Internet può essere inteso come la pretesa ad una connessione stabile e tecnologicamente adeguata al fine di garantire un effettivo e più ampio esercizio di ogni attività on line, socialmente esso è un abilitatore di ulteriori condizioni di vita proprio tramite l'accesso a un nuovo luogo²³. È proprio grazie alla possibilità di vivere e interagire anche in questa ulteriore dimensione che l'uomo può aumentare le sue possibilità o, in condizioni di forte criticità e di alterazione quasi traumatica dello *status quo*, come accaduto con la pandemia da Covid-19, mantenere gli ordinari stili di vita.

In ultima analisi, il bene giuridico tutelato da tale situazione è l'inclusione della persona nel contesto sociale, economico e politico che sempre più si esplica nella dimensione digitale. Sicché la possibilità di connettersi genererebbe un'espansione della personalità del singolo²⁴, abilitandone nuove possibilità e creando più moderne forme di partecipazione e inclusione sociale²⁵, una maggior disponibilità di informazioni, trasparenza, servizi e attività, come anche nuove possibilità di impresa nei mercati digitali e di interazione con la pubblica amministrazione. Per tali motivi, l'accesso ad

un Internet Bill of Rights, Roma, 2015; A. Morelli, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, cit.; S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, cit. Si vedano inoltre la proposta di una "Magna Carta for the Web", cfr. T.B. Lee, *Una Magna Carta per il web*, in *ted.com*, marzo 2014, e le cc.dd. "Internet bill of rights", tra le quali la più famosa è la legge brasiliana n. 12.965 del 2014, il "Marco civil da Internet".

²⁰ Si pensi allo sviluppo dell'economia "data driven", governata da algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale che analizzano i big data o che organizzano le informazioni in registri distribuiti (*Blockchain*); lo sviluppo dei mercati digitali e la necessità di assicurare la concorrenza tra operatori tradizionali e piattaforme digitali; la correttezza dell'informazione e il contrasto a forme di disinformazione; la protezione dei dati personali e del diritto d'autore online.

²¹ P. Marcocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 2; F. Marcelli - P. Marsocci - P. Pietrangelo, *La rete internet come spazio di partecipazione politica*, cit.; 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., 69.

²² Sul rapporto tra il diritto di accesso ad Internet e la *net neutrality* cfr. M.R. Allegri, G. d'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, cit. Si veda anche G. De Minico, *Net Neutrality come diritto di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016; T. Wu, *Network neutrality, broadband discrimination*, in *Journal of Telecommunication and High Technology Law*, 2, 2003. Il tema della neutralità della Rete è suscettibile di numerose declinazioni e applicazioni particolari come, per esempio, la c.d. "device neutrality" oggetto, nella XVII legislatura, di un apposito disegno di legge: l'atto Camera n. 2520, a prima firma dell'on. Stefano Quintarelli, recante "Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti".

²³ T.E. Frosini, *Il Costituzionalismo nella Società tecnologica*, cit., 4: «Quindi, non tanto e non solo come diritto a essere tecnicamente connessi alla rete Internet ma piuttosto come diverso modo d'essere della persona nel mondo e come effetto di una nuova e diversa distribuzione del potere sociale».

²⁴ P. Passaglia, *Internet nella Costituzione Italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, cit., 23.

²⁵ G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, cit., 127.

Internet è stato anche definito come diritto del singolo a prendere parte alla vita della società²⁶, divenuta sempre più “digitale” tanto da poter affermare che: «non disporre effettivamente del diritto di accedere a Internet, nell’era dell’accesso, significa essere [...] eremiti analogici in un mondo digitale»²⁷.

Spiccata è, in tal senso, la valenza sociale dell’accesso a Internet nella misura in cui l’assenza di tale possibilità avrebbe ripercussioni negative su una moltitudine di elementi della vita quotidiana: dal reperire informazioni, al prenotare una macchina o altro mezzo in “*sharing*”, l’ascolto di musica o l’accesso all’intrattenimento, la possibilità di lavorare in qualunque luogo come se si fosse in ufficio, consentendo così anche una ripresa e valorizzazione delle periferie o dei magnifici borghi italiani²⁸, così come di avere cure mediche, studiare o svolgere ovunque attività di impresa.

In tal senso, il riconoscimento *erga omnes* di una situazione a garanzia della possibilità di “connettersi” diventa una norma volta a fondare e legittimare nuovi standard di vita²⁹. Se questo è vero, è altrettanto vero che il principio astratto, se non adeguatamente declinato, rimane silente su aspetti pure importanti: come, se e quando sia lecito o vietato limitare la possibilità del singolo di connettersi. Di qui la necessità di un riconoscimento non solo del principio generale ma anche delle condizioni del suo esercizio e corretta applicazione.

Pertanto, nel suo nucleo essenziale l’accesso ad Internet non può che essere apprezzato quale norma generale o principio, a cui devono essere affiancate ulteriori indicazioni operative nonché una disciplina di dettaglio nelle fonti di rango inferiore per garantirne la concreta applicazione.

All’esito di questa prima panoramica deve necessariamente aggiungersi che, al pari di ogni diritto, anche l’accesso ad Internet è un diritto “costoso”, ossia il suo riconoscimento non è da solo in grado di consentire effettivamente a chiunque e ovunque di navigare in Rete ma serviranno investimenti e attività di diverso tipo affinché ciò sia possibile. Ciononostante, come tutti i principi ha il grande pregio di tracciare una strada e indicare una via: la necessità di abilitare il ricorso e la diffusione di servizi digitali, nonché di perseguire e incentivare la creazione di un sistema legislativo che incentivi l’innovazione e la digitalizzazione.

²⁶ G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 2; F. Marcelli - P. Marsocci - M. Pietrangelo, *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, cit.

²⁷ A. Masera - G. Scorza, *Internet, i nostri diritti*, cit., 12.

²⁸ Si penso al fenomeno del c.d. “*South Working*” che si pone l’obiettivo di permettere il lavoro a distanza, unendo le possibilità lavorative dei grandi centri urbani alle migliori condizioni di vita di quelli più piccoli, mitigando al contempo le disparità fra nord e sud. Per far ciò, però, è necessario che tutto il territorio statale sia dotato di adeguate infrastrutture di rete. Si veda: J. D’Alessandro, *Dallo smart working al south working. “Per lavorare a Milano vivendo a Palermo”*, in *Repubblica.it*, 26 giugno 2020.

²⁹ A tal riguardo, il prof. Rodotà sottolineava l’intrinseca differenza tra il riconoscimento di una situazione giuridica con norme amministrative o penali e con una norma costituzionale: mentre le prime mirano a limitare o descrivere entro certi confini una data realtà, la norma costituzionale è invece diretta a fondare più saldamente le libertà. Si vedano le osservazioni del prof. Rodotà nell’audizione del 17 marzo 2015 in Commissione Affari Costituzionale sul diritto di accesso ad Internet, 3.

3. Evoluzione del diritto

La qualificazione del diritto di accesso ad Internet ha subito negli anni un'evoluzione che in Italia si è accompagnata al dibattito sul suo riconoscimento costituzionale.

Inizialmente l'accesso ad Internet è stato analizzato in connessione con la libertà di espressione³⁰ e di informazione³¹, cui ha fatto seguito l'assimilazione dello stesso quale "libertà". Tale dottrina nasce dalle prime elaborazioni sul rapporto tra Internet e diritto che, nel descrivere il Web come un mezzo di comunicazione, si basa sull'idea che la Rete abbia riflessi soprattutto sulla manifestazione delle opinioni³², la circolazione delle idee e il diritto di informazione³³.

Tale concezione è rinvenibile nei documenti giuridici dal valore più disparato: da raccomandazioni e atti non vincolanti di ordinamenti internazionali³⁴ e sovranazionali³⁵, a pronunce giurisprudenziali³⁶. Emblematici, in questo senso, nel contesto italiano, i disegni di legge derivanti dalla proposta originaria di art. 21-*bis* presentata nel 2010 da

³⁰ G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, cit., 5; T.E. Frosini, *The Internet access as a fundamental right*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013. Con riferimento al rapporto tra accesso ad Internet e libertà di espressione, celeberrime sono ormai la sentenza della Corte Suprema americana nel caso *Reno vs. A.C.L.U.* del 1997 e la decisione del *Conseil Constitutionnel* francese (n. 2009-580 DC del 10 giugno 2009) sulla c.d. legge Hadopi. Le pronunce sono commentate da T.E. Frosini, *Liberté Egalité, Internet*, cit., 69; P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, cit., 7 ss.; V. Zeno-Zencovich, *Manifestazione del pensiero, libertà di comunicazione e la sentenza sul caso "Internet"*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1996, 604 ss.; G. Ziccardi, *La libertà di espressione in Internet al vaglio della Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 1998, 123 ss.; A. Cerri, *Telecomunicazioni e diritti fondamentali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6, 1996, 785 ss.; P. Costanzo, *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6, 1996, 831 ss.; A. Papa, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*, Torino, 2009, 231; G. Votano, *Internet fra diritto d'autore e libertà di comunicazione: il modello francese*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2009, 524 ss.; P. Passaglia, *L'accesso ad Internet è un diritto*, cit., 473 ss.

³¹ Da ciò il rilievo costituzionale di Internet come diritto fondamentale diretto al raggiungimento della conoscenza come bene comune. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., 130 ss.

³² Più diffusamente, sull'impatto che l'avvento di Internet ha prodotto sull'esercizio della libertà di espressione, si rinvia a M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019.

³³ P. Passaglia, *Internet nella Costituzione Italiana*, cit., 14 ss.: «Il porre l'accento sulla struttura tecnologica che è alla base di Internet evoca il concetto di comunicazione, che, a sua volta, non può che collegarsi in Italia al comma 1 dell'art 15 e all'art. 21 Cost.».

³⁴ *Ex multis*, famoso è il Report di Frank La Rue presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 16 maggio 2011 ad oggetto: *Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*.

³⁵ Per esempio la risoluzione del Parlamento Europeo del 10 aprile 2008 che impegna gli Stati membri a «riconoscere che Internet è una vasta piattaforma per l'espressione culturale, l'accesso alla conoscenza e la partecipazione democratica alla creatività europea, che crea dei ponti tra generazioni nella società dell'informazione, e, conseguentemente, a evitare l'adozione di misure contrarie ai diritti dell'uomo, ai diritti civili e ai principi di proporzionalità, di efficacia e di dissuasione, come l'interruzione all'accesso a Internet». Ma è soprattutto con la c.d. Raccomandazione "Lambridinis", del 26 marzo 2009, che l'accesso ad Internet viene considerato un diritto fondamentale del cittadino digitale.

³⁶ Storiche sono ormai le pronunce della Corte Suprema USA nel caso *Reno vs. A.C.L.U.* del 1997, quelle del *Conseil constitutionnel* francese sul caso *Hadopi* nel 2009, o quella della *Sala constitucional* del Costa Rica n. 12.790 del 30 luglio 2010. Sull'importanza e gli impatti di Internet sul modo di vivere delle persone, si veda anche la decisione 24 gennaio 2013 (III ZR 98/12) della Corte suprema federale tedesca.

Stefano Rodotà³⁷.

Con il passaggio dal “Web 1.0” al “2.0”, nonché il conseguente mutare del contesto sociale, tale ricostruzione risultò riduttiva: Internet non è, infatti, solo uno strumento di comunicazione ma un vero e proprio luogo. Si distingue, a tal proposito, la fisicità materiale che anche Internet ha, costituita da cavi e segnali che tramite nodi si uniscono in reti sempre più grandi e all’interno dei quali circolano pacchetti di dati e informazioni, dal prodotto immateriale di queste reti: il *cyberspazio*³⁸, ossia un luogo in cui i dati si trasformano in servizi o in esercizio di diritti, abilitando un ulteriore modo di estrinsecare l’agire umano. Un mondo³⁹ in cui ogni attività è semplificata dalla dimensione immateriale, la quale annulla le distanze, riduce tempi e moltiplica i beni disponibili⁴⁰.

Al contenuto di libertà, che tramite un dovere di *neminem laedere* tuteli l’accesso da ingerenze e limitazioni altrui, si affianca la necessità di un costante mantenimento dei livelli minimi della garanzia di accesso ad Internet, che acquista così un contenuto pretensivo come diritto di prestazione⁴¹. Infatti, non è più solo necessario che soggetti terzi si astengano da atti limitativi di tale facoltà ma serve anche, e soprattutto, un intervento diretto a realizzare e mantenere i due presupposti per l’effettività di tale diritto: quello di ordine tecnico, come la realizzazione delle infrastrutture di connessione alla Rete (con una velocità adeguata alle esigenze del momento storico), e quello di ordine sociale, ossia investire in istruzione e formazione al corretto uso del digitale.

In altre parole, «qualificare l’accesso ad Internet come diritto fondamentale è un riflesso della funzione assegnata a tale diritto come condizione necessaria per l’effettività di altri diritti fondamentali»⁴² e a cui si riconosce la qualifica di diritto sociale – o eventualmente di servizio universale⁴³ – per valorizzarne l’attitudine a garantire ai cittadini l’eguale⁴⁴ possibilità di “connettersi”⁴⁵, così come si garantisce la possibilità di curarsi

³⁷ Il 29 novembre 2010, durante la terza edizione italiana dell’*Internet Governance Forum*, Rodotà propose di inserire in Costituzione un art. 21-*bis* dedicato all’accesso a Internet. L’art. 21-*bis* è analizzato nel § 5 del presente saggio.

³⁸ M. R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al cyberspazio?)*, in *Rivista Aic*, 1, 2016, 23.

³⁹ U. Galimberti, *Psiche e technè. L’uomo nell’età della tecnica*, Milano, 2000, 626 ss.: «La rete, infatti, o come si dice a proposito dei *computers* il cyberspazio, è un mondo, quindi qualcosa di radicalmente diverso da un mezzo perché, a differenza del mezzo che ciascuno può impegnare per i fini che sceglie, col mondo non si dà altra libertà se non quella di prendervi parte o starsene in disparte».

⁴⁰ S. Quintarelli, *Costruire il domani. Istruzioni per un futuro immateriale*, cit.

⁴¹ Il diritto di accesso ad Internet presenterebbe quindi i caratteri di un diritto sociale che è al tempo stesso un servizio universale. Cfr. M. Mensi - P. Falletta, *Il diritto del web. Casi e materiali*, Padova, 2015, 40; P. Passaglia, *Internet nella Costituzione Italiana*, cit., 22.

⁴² S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., 112.

⁴³ M. Cuniberti (a cura di), *Nuove Tecnologie e libertà della comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Milano, 2008; T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in M. Pietrangeli (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, cit., 23 ss.; V. Zeno-Zencovich, *Access to network as a Fundamental right*, relazione al convegno *Human Rights and New Technologies*, Firenze, 2008.

⁴⁴ A. Papa, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell’accesso alle tecnologie digitali*, in E. De Marco (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, cit., 26; G. De Minico, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2013.

⁴⁵ Ciò non vuol dire comunque che la ricerca di un “eguale” possibilità di connettersi non debba

o istruirsi negli ospedali e scuole pubbliche. In tal senso, il diritto di accesso ad Internet si comporrebbe di due parti: un *non facere*, ossia l'astenersi da ogni limitazione o interferenza al diritto stesso, e un *facere*, ossia un comportamento attivo per rendere effettiva la connessione⁴⁶.

Se, dunque, l'esigenza è investire e costantemente aggiornare e adeguare tanto le infrastrutture di connessione tanto le competenze e conoscenze digitali dei cittadini, l'attribuzione all'accesso a Internet della qualifica di diritto sociale⁴⁷ piuttosto che di libertà sembrerebbe la strada da preferire. Tale qualificazione, che può essere considerata l'attuale punto di convergenza della maggior parte della dottrina, mostra la sua utilità anche nella misura in cui non si limita ad individuare il contenuto del diritto e il titolare o beneficiario, ma esplicita anche: il soggetto onerato della garanzia e le modalità di intervento, contribuendo così a riempire di contenuto una formula che, nella sua astrattezza, poteva risultare vuota⁴⁸. In altre parole, la qualificazione di diritto sociale, più che quella di libertà, contribuisce in modo sostanziale alla costruzione del diritto stesso.

Tale ricostruzione è rintracciabile nel contesto italiano anche in una sentenza della Corte costituzionale⁴⁹ in merito al carattere strumentale del diritto di accesso ad Internet, nonché in alcuni esempi, non sempre organici e a volte episodici, di legislazione sub-costituzionale⁵⁰.

In tale ottica, dal 2014 l'accesso ad Internet ha trovato un riferimento nella proposta art. 34-bis che configura più chiaramente l'accesso come diritto sociale, ossia come pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, al pari della sanità e l'istruzione, che le isti-

essere bilanciata o parametrata in base alle necessità e alle reali possibilità. Pertanto tale ricostruzione dall'accesso ad Internet risulta in linea con quanto espresso da P. Passaglia, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet*, cit., 7: «non può pretendersi che la velocità della rete sia uniforme su tutto il territorio nazionale, dovendosi quindi accettare che, a seconda del territorio in cui ci si trovi, Internet sia fruibile con tempi di *download* e di *upload* dilatati, sia pure, ovviamente, sempre nei limiti dell'accettabilità. Del pari, non può pretendersi che i pubblici poteri rendano il servizio di connessione gratuito in qualunque parte del territorio (ed in particolare, presso qualunque domicilio), mentre può pretendersi che esistano *hotspots* gratuiti che siano raggiungibili da parte di chiunque senza eccessivo aggravio».

⁴⁶ G. De Minico, *Internet regole e anarchia*, cit., 193.

⁴⁷ Sui diritti sociali si rinvia a A. Baldassarre, voce *I diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, 1989, 1 ss.; D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, e con riferimento alle questioni circa la tutela giurisdizionale a C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000. Per un'attenta disamina dell'accesso ad Internet come diritto sociale, coi i pro e i contro di tale qualificazione, si veda: P. Tanzarella, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012; G. De Minico, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, cit.

⁴⁸ G. De Minico, intervento presso la "Tavola Rotonda su Art. 34-bis", Camera dei Deputati, 8 maggio 2015. Si veda anche, sempre della prof.ssa De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, cit., 198 ss.

⁴⁹ In particolare la sentenza n. 307 del 2004, che qualifica la previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione ad Internet, corrispondente a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione).

⁵⁰ Per l'esame di tali provvedimenti, come la l. 4/2004 c.d. "Stanca" o il d.lgs. 82/2005, il *Codice dell'amministrazione digitale*, si rinvia a M. Rospi, *Il diritto di accesso ad Internet come strumento di mobilità sociale e il ruolo del Governo*, in E. Malfatti - L. Azzena (a cura di), *Atti del Convegno "Poteri normativi del governo ed effettività dei diritti sociali"*, Pisa, 2016.

tuzioni devono realizzare tramite investimenti statali e politiche sociali ed educative⁵¹.

4. Il dibattito italiano sulla costituzionalizzazione dell'accesso ad Internet

Nel contesto italiano, il fondamento costituzionale di Internet è generalmente individuato nel combinato tra la fattispecie aperta dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost.⁵², con il principio personalista e di uguaglianza formale e sostanziale di cui ai due commi dell'art. 3 Cost.⁵³. A questo nucleo è possibile aggiungere altri diritti a seconda degli aspetti che si intende valorizzare⁵⁴: dall'art. 9, agli artt. 15 e 21, 34, 41, 97 fino anche all'art. 117, c. 2, lett. m) relativo alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁵⁵, e lett. r) relativamente al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»⁵⁶.

Con riferimento specifico, invece, all'accesso ad Internet, il dibattito risulta caratterizzato da essenzialmente due teorie antitetiche. Secondo un orientamento contrario all'esplicito riconoscimento costituzionale, gli aspetti costituzionalmente rilevanti dell'accesso ad Internet sarebbero già contemplati all'interno dei diritti e della fattispecie esistenti⁵⁷. Di segno opposto è altra dottrina che ritiene comunque utile un riconoscimento⁵⁸ perché intesa come fondamento e garanzia dell'inclusione della persona

⁵¹ T.E. Frosini, *Liberté, égalité, internet*, cit., 13.

⁵² Con riferimento al noto dibattito sull'art. 2 Cost. quale “clausola a fattispecie aperta” si vedano A. Barbera, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 80 ss. e, per la tesi della natura chiusa dell'art. 2, A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 20 ss. Ancora, con riferimento ai “nuovi diritti”, si rinvia a F. Modugno, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; S. Rodotà, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995, 151-152; A. Ruggeri, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio delle leggi: notazioni introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2015, 3 ss.

⁵³ G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, cit., 131: «Grazie alla lettura combinata degli artt. 2 e 3 co. 2, Internet diventa la leva virtuale con effetti reali, essenziale a rimuovere le iniziali disuguaglianze che ostacolano il pieno sviluppo della persona umana». Si veda anche P. Passaglia, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet*, cit., 5 ss.

⁵⁴ P. Passaglia, *Internet nella Costituzione Italiana*, cit., 26 ss.

⁵⁵ G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, cit., 132 ss.

⁵⁶ M. Rospi, *Il diritto di accesso ad Internet come strumento di mobilità sociale e il ruolo del Governo*, cit., 6 ss.

⁵⁷ L. Nannipieri, *Esame in sede referente dei DDL 1317 e 1561 sul diritto di accesso ad Internet*, in *federalismi.it*, 1, 2015, 10; M. Bassini, *Le tecnologie avanzano, le norme passano ma le costituzioni rimangono*, 24 ss. e L. Nannipieri, *Sulla bozza della Dichiarazione dei diritti in Internet*, 60 ss., entrambi in M. Bassini - O. Pollicino (a cura di), *Verso un Internet Bill of Rights*, cit. Si vedano anche le osservazioni del prof. P. Costanzo nell'audizione in Commissione Affari Costituzionali sul diritto di accesso ad Internet e M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2, 2015, 275 ss., per il quale: «il tema dell'accesso non è che una riproposizione del problema dell'effettività, che si pone per le libertà che si esercitano in rete non meno che per ogni altra libertà costituzionale, risolvendosi essenzialmente in un problema di eguaglianza sostanziale».

⁵⁸ S. Rodotà, Audizione Comm. Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 17 marzo 2015, 3: «Il fatto che in Italia si possa già fare riferimento a norme costituzionali o ordinarie non è considerazione per sé risolutiva. Si manifestano, infatti, continue iniziative che considerano Internet come un territorio dove si possa liberamente intervenire, e la debole o nulla tutela nei confronti di queste è talvolta

nella dimensione digitale, raggiungendo risultati ulteriori rispetto a quelli ottenibili *de iure condito*. Pertanto, la costituzionalizzazione dell'accesso ad Internet, al pari di ogni diritto costituzionale, sottrarrebbe la possibilità della connessione alla discrezionalità del legislatore ordinario e comporterebbe l'annullamento delle norme contrastanti. Determinerebbe l'intervento, diretto o indiretto, dello Stato per la sua attuazione, anche solo al fine di individuare i principi in base ai quali conformare il quadro delle fonti sub-costituzionali e fungendo da bussola per il legislatore ordinario, i giudici, la pubblica amministrazione e i cittadini. Una norma costituzionale avrebbe effetti trasversali ed *erga omnes*, contribuendo al contrasto di una nuova forma di discriminazione sociale, ossia l'impossibilità di disporre della connessione nella misura in cui l'accesso alle reti è già una componente essenziale della cittadinanza⁵⁹.

Teorie ulteriori sono quelle secondo le quali bisognerebbe piuttosto definire per la Rete un nucleo fondamentale di principi e valori⁶⁰ o collocare il diritto costituzionale di accesso ad Internet negli artt. 2 e 3 Cost. per meglio valorizzare il riferimento alle formazioni sociali⁶¹ e al concetto di "luogo" nonché gli obblighi di prestazione in capo alle pubbliche amministrazioni per la rimozione degli ostacoli che limitano i diritti e l'uguaglianza dei cittadini⁶².

giustificata dai giudici anche con l'inesistenza di una specifica garanzia costituzionale». S. Rodotà, *Perché Internet in Costituzione è fondamentale*, in *wired.it*, 29 dicembre 2010.

⁵⁹ S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004, 94, e S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., 384 ss. Sul tema è anche intervenuto il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che, nell'ambito dell'Assemblea Anci del 17 novembre 2020, ha affermato: «Decisivo per la ripartenza del Paese, e per quell'idea di sviluppo sostenibile che l'Unione Europea ha deciso di porre al centro delle sue politiche, è ovviamente la digitalizzazione della Pubblica amministrazione, e dunque il potenziamento delle infrastrutture di comunicazione tra territori, tra enti, tra cittadini e servizi. Superare il divario digitale è oggi condizione per rispettare quel principio di uguaglianza e quei diritti di cittadinanza, che sono garantiti dalla Costituzione». Il testo integrale è disponibile sul [sito della Presidenza della Repubblica](#).

⁶⁰ C. Blengino avanza l'opportunità di rivedere gli attuali diritti costituzionali per aggiornarli all'ecosistema digitale in: *Non i diritti in Internet ma Internet nei diritti*, in M. Bassini - O. Pollicino (a cura di), *Verso un Internet Bill of Rights*, cit., 48 ss. e G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, cit., 198 ss., che esprime una posizione di affermazione dell'accesso ad Internet come "diritto sociale del nuovo millennio", e di opportunità o quasi necessità di una revisione costituzionale per introdurlo, ma a condizione che non ci si limiti solo ad affermare il diritto ma si individui anche il debitore della prestazione e si differenzi la prestazione in ragione della capacità economica del ricevente. Sul punto si rinvia a: G. De Minico, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 10 marzo 2015.

⁶¹ Formazione sociale in senso forte, comprensiva tanto dell'elemento materiale che teleologico e psicologico. Così P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana*, cit., 28.

⁶² In tal senso M. R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al ciber spazio?)*, cit., 24 ss, per la quale sarebbe più corretto parlare di diritto di accesso al ciber spazio, al fine di «garantire la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a prescindere dall'estrinsecazione fisica o virtuale delle stesse». Pertanto Allegri suggerisce di integrare sia l'art. 2 Cost. che il secondo comma dell'art. 3 Cost. con l'inciso «"tanto nello spazio fisico quanto nel ciber spazio"». [...] In questo modo, verrebbero valorizzati, attraverso principi fondamentali di portata generale, entrambi gli aspetti che l'accesso al ciber spazio implica: sia quello della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo e delle formazioni sociali sia quello del diritto sociale». Tale ricostruzione non sembrerebbe trovare ostacoli in altra dottrina, come Passaglia che, pur esprimendo «una certa reticenza ad avallare interventi sulla Costituzione che non si rivelino assolutamente necessari, ritenendo preferibile, nei limiti del possibile, conservare l'impianto originario, anche al fine di evitare sopravvenute distonie rilevabili nel tessuto normativo», al fine di evitare un riconoscimento solo parziale degli aspetti costituzionalmente rilevanti di Internet ha ipotizzato un riconoscimento di tale situazione in un art. 2-bis o 3-bis Cost. Si

5. Dall’art. 21-*bis* all’art. 34-*bis*

Il punto di avvio delle proposte di riconoscimento esplicito del diritto di accesso ad Internet nella Costituzione italiana è la nota proposta di art. 21-*bis* ipotizzata da Rodotà, che recita:

«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»⁶³.

Tale proposta suscitò interesse e si tradusse in numerosi progetti di legge che la riproposero o come art. 21-*bis* o come nuovo comma dell’art. 21 Cost.

Sebbene sia una proposta ormai nota può essere comunque interessante evidenziarne alcuni aspetti peculiari. Innanzitutto sia la formulazione che l’ipotizzata collocazione all’interno del sistema costituzionale la avvicinano al concetto di “libertà”, in stretta connessione con la manifestazione del pensiero⁶⁴.

Importante è poi il riferimento all’art. 3 Cost., così come il sapiente ricorso a clausole generali – quali “modalità tecnologicamente adeguate” – che attribuiscono alla norma la flessibilità necessaria per evitare una rapida obsolescenza. In tal senso non sarà necessario distinguere tra un diritto di accesso ad Internet “semplice” e uno alla “banda larga” o “ultra-larga” laddove il soddisfacimento della clausola generale imporrà un continuo adeguarsi ai progressi tecnologici.

Nonostante queste caratteristiche, la proposta di art. 21-*bis* ha risentito della mutata concezione che la dottrina ha avuto dell’accesso ad Internet, suscitando alcune riserve in particolare sull’eccessiva vicinanza con la libertà di espressione⁶⁵. In tale contesto si è inserita la proposta di art. 34-*bis* che, pur proseguendo sulla scia della precedente, se ne discosta per una diversa collocazione normativa – ossia nella Parte I, Titolo II della Costituzione, dedicato ai “Rapporti etico-sociali” – dovuta all’esplicita qualificazione di diritto sociale della stessa.

La proposta di art. 34-*bis* è così formulata⁶⁶:

veda P. Passaglia, *Internet nella Costituzione Italiana*, cit., 53 ss.

⁶³ S. Rodotà, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 17 marzo 2015, 1.

⁶⁴ La vicinanza, sostanziale e sistematica, di questa formulazione con la libertà di espressione di cui all’art. 21 Cost. fu evidenziata dal prof. Azzariti: «La formulazione indicata da Stefano Rodotà mi appare particolarmente felice. [...] Meglio allora inserire l’emendamento proposto al secondo comma dell’art. 21, dopo l’enunciazione generale del principio di manifestazione del pensiero, come sua specificazione nel campo dell’informatica e nuove tecnologie». Così G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, cit, 4 ss.

⁶⁵ Tale evoluzione dottrinarica è ben illustrata da P. Passaglia, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet*, cit., 2 ss.

⁶⁶ La proposta di art. 34-*bis* era dapprima contenuta all’interno dell’atto Senato n. 1561 del 10 luglio 2014: “Introduzione dell’articolo 34-*bis* della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet”, primo firmatario Sen. Campanella. La I Commissione Affari Costituzionali, al quale era stato assegnato il testo, ne ha iniziato l’*iter* di discussione che è arrivato fino allo svolgimento di un ciclo di audizioni. Contemporaneamente la medesima proposta è stata ripresa anche nell’altro ramo del Parlamento, all’interno dell’atto Camera n. 2816 del 14 gennaio 2015: “Introduzione dell’articolo 34-*bis* della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto universale di accesso alla rete Internet”, primo firmatario On. Coppola. Si vedano anche le audizioni di professionisti ed esperti presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1561, disponibili sul sito del Senato. Successivamente, la proposta di Art. 34-*bis* è stata ripresentata

«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».

Il primo comma, nel quale è facilmente percepibile l'impianto della proposta di art. 21-*bis*, contiene l'affermazione del principio che, tramite il ricorso a clausole generali e il rinvio all'art. 3 Cost., riconosce a tutti l'eguale diritto alla "connessione", nonché le modalità per garantirgli attuazione (in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate).

Tale principio generale è progressivamente declinato e concretizzato nei commi successivi, sicché nel secondo si rinviene la qualifica di diritto sociale che completa il contenuto del diritto individuandone il titolare (tutti) e il soggetto obbligato⁶⁷: la Repubblica.

Dal secondo comma si desume inoltre come Internet non sia più considerato solo un mezzo di comunicazione ma una nuova dimensione sociale e, senza legarsi troppo ad un diritto in particolare, si pone come preconditione di tutti gli altri. Da ciò si può desumere come l'oggetto della tutela non sia Internet⁶⁸ quale strumento ma la possibilità di accedere allo spazio da questo creato, il "cyberspazio", realizzando un rinvio al concetto di formazione sociale di cui all'art. 2 Cost.⁶⁹ È probabilmente questo il cuore della proposta di art. 34-*bis*.

Sempre il secondo comma contiene ulteriori indicazioni utili laddove, tramite la tecnica

anche nella XVIII Legislatura, all'interno dell'atto Camera n. 1136 del 4 settembre 2018: "Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet", a prima firma dell'On. D'Ippolito insieme all'On. Liuzzi, con una formulazione parzialmente difforme e più ampia sebbene uguale nella sostanza. Tale nuova formulazione è conseguenza di almeno due fatti avvenuti *medio tempore*: il primo era l'adozione e conseguente approvazione all'unanimità da parte della Camera dei deputati della "Dichiarazione dei diritti in Internet", predisposta da una Commissione voluta dall'allora Presidente Laura Boldrini e presieduta dal professor Rodotà; il secondo è il regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che nell'imporre il riconoscimento negli Stati membri del principio di neutralità della rete presuppone e riconosce l'importanza strategica del diritto di accesso a Internet.

⁶⁷ G. De Minico, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali*, cit., 145: «l'art. 34-*bis*, introduceva due elementi necessari al testo precedente [art. 21-*bis*]: il debitore e il contenuto minimo di questa prestazione, consegnando al diritto quella forza prescrittiva indispensabile alla sua azionabilità in giudizio».

⁶⁸ Il secondo comma dell'art. 34-*bis*, tramite un rinvio ai concetti di "luogo" e "formazione sociale" di cui all'art. 2 Cost., farebbe emergere una "definizione costituzionale di Internet". Ed infatti, esso non definisce cos'è tecnicamente Internet bensì il suo rilievo costituzionale, cos'è Internet per la Costituzione e per l'ordinamento giuridico e cosa di questo si intende tutelare.

⁶⁹ P. Passaglia, *Le formazioni sociali e Internet*, in T.E. Frosini - O. Pollicino - E. Apa - M. Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, cit., 50 ss.

della riserva di legge e di giurisdizione, tipica di altri diritti costituzionali, stabilisce che la possibilità di ciascuno di accedere al “*mare magnum*” di contenuti e conoscenza⁷⁰ che è la Rete può essere limitata solo dall’autorità giudiziaria, con le garanzie del processo, e nei casi stabiliti dalla legge⁷¹. L’importanza di tale norma risiede nell’essere, da una parte, una forma di garanzia contro indebiti e arbitrari tentativi di negare l’accesso ad Internet o limitarlo solo a quella porzione ben delineata all’interno dei “confini” privati delle piattaforme digitali⁷², dall’altra nel non impedire a soggetti istituzionali, come l’autorità giudiziaria o le autorità amministrative indipendenti sulla base dei poteri conferiti dalla legge in conformità ai principi costituzionali (e, *de iure condendo*, al diritto costituzionale qui trattato), di tutelare alti diritti eventualmente lesi online disponendo la rimozione di alcuni contenuti o il blocco selettivo di alcuni siti Internet⁷³. Infatti, inibire l’accesso ad un unico contenuto o sito non implicherebbe negare la generale possibilità del cittadino di accedere ad Internet, così come la limitazione dell’accesso ad Internet come sanzione disposta dal giudice ad un singolo sarebbe comunque una limitazione necessaria al bilanciamento con o alla tutela di altri diritti e interessi rilevanti.

Il terzo comma riconosce infine il principio di neutralità della Rete⁷⁴ sulla falsa riga dell’art. 3, par. 3, del regolamento (UE) 2015/2120, in materia di accesso a un’Internet aperta, e dell’art. 4 della Dichiarazione dei diritti in Internet. Si ha così un fondamento costituzionale della teoria della c.d. “*Net Neutrality*” che, nel garantire che tutto il traffico dati sia trattato allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze⁷⁵, salvo che una diversificazione del traffico dati sia dettato da esigenze tecniche

⁷⁰ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., 135.

⁷¹ Riecheggiano le risultanze della *Décision* n. 2009-580 DC del 10 giugno 2009 del *Conseil Constitutionnel* francese che ha censurato la legge «*Création et Internet*», c.d. “Hadopi”, proprio perché attribuiva il potere di irrogare la sospensione dell’accesso ad Internet a un’autorità amministrativa indipendente, violando così la riserva di giurisdizione. Sul punto si vedano, oltre agli autori già citati, N. Lucchi, *La legge Création et Internet: le censure del Conseil Constitutionnel*, in *Quad. cost.*, 2, 2010, 375 ss; P. Passaglia, *Diritto di accesso ad internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in *Consulta OnLine*, 2011.

⁷² Si pensi alla vicenda che, in Africa e India, hanno visto i tentativi di Facebook di consentire l’accesso ad Internet solo per connettersi alle proprie piattaforme. Si tratta del programma che ha preso il nome di “*Free basic*”, poi fermato dall’azione collettiva di alcune associazioni e ONG, con la campagna “*Save the Internet*”. Cfr. S. Shankar - V. Unnikrishnan, *Save the Internet. Why you should stop Facebook’s “Free Basics”*, in *CatchNews*, 14 Feb 2017.

⁷³ Si pensi alla normativa di contrasto al fenomeno del c.d. “*cyberbullismo*” che, con legge n. 71/2017, consente al Garante per la protezione dei dati personali di rimuovere, bloccare o oscurare i contenuti lesivi di soggetti minori, o alla normativa sulla tutela del diritto d’autore online che consente all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sulla base del “Regolamento in materia di tutela del diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica” (delibera n. 680/13/CONS), di ordinare la rimozione selettiva delle opere digitali lesive del diritto d’autore o la disabilitazione dell’accesso a tali opere o al sito che le ospita.

⁷⁴ La neutralità della Rete, nelle sue varie declinazioni, è un tema di grande straordinaria importanza sul quale però non vi è in questa sede possibilità di approfondimento. *Ex multis* si rinvia pertanto a 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.

⁷⁵ S.F. Bonetti, *La tutela dei consumatori nei contratti gratuiti di accesso ad internet: i contratti dei consumatori e la privacy tra fattispecie giuridiche e modelli contrattuali italiani e statunitensi*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 6, 2002, 1087 ss; L. Albertini, *I contratti di accesso ad internet*, in *Giustizia civile* 2, 1997, 95 ss.

per fini di “utilità sociale”⁷⁶, si pone come corollario dell’accesso ad Internet⁷⁷. Tale comma sancisce anche la libertà «di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta» dando legittimità a fattispecie quali la c.d. “*device neutrality*”⁷⁸ o la libertà dei consumatori di usufruire di apparecchi di propria scelta, come i *modem* e *router* per connettersi, piuttosto che essere costretti ad utilizzare quelli venduti dal fornitore del servizio di connessione⁷⁹.

Infine, anche la sua collocazione nella geografia costituzionale può avere un rilievo più simbolico che giuridico. Questa sembrerebbe conseguenza di un’esigenza pratica e di sistema: tale diritto è infatti posto dopo l’ultimo dei diritti sociali contenuti nella Sezione II della Costituzione, prendendo così il numero “34-*bis*”⁸⁰. Senonché, l’art. 34 è il diritto all’istruzione, idealmente vicino a quello dell’accesso ad Internet nella misura in cui anche l’istruzione è un diritto “necessario” per potere esercitare altri diritti costituzionali. Soprattutto, il c.d. “divario digitale” (*digital divide*) italiano non è solo infrastrutturale⁸¹ ma ha anche una sua componente sociale, dovuta alla scarsa conoscenza della tecnologia e l’insufficiente istruzione ed educazione digitale. Affinché sia il singolo che la società possano giovare dei vantaggi dell’essere connessi non basterà limitarsi a realizzare le infrastrutture e gli altri strumenti tecnici, ma bisognerà anche investire in istruzione e formazione all’uso corretto di tali tecnologie – anche e soprattutto sotto forma di programmi di studio in cui sia obbligatorio l’apprendimento dell’informatica, del *coding*, dell’*open source* o, in generale, l’insegnamento delle dinamiche del digitale dentro e oltre i sistemi proprietari delle grandi piattaforme⁸² – anche al fine di evitarne le insidie e contenere i danni provocati dagli usi distorti del web (per

⁷⁶ Il principio della “*Net Neutrality*” di cui all’art. 3, par. 3, del regolamento (UE) 2015/2120, è stato per la prima volta applicato dalla sentenza della Corte di giustizia del 15 settembre 2020, *Telenor Magyarország Zrt. c. Nemzeti Média, C- C-807/18*, al fine di disciplinare la pratica del c.d. “*zero rating*”.

⁷⁷ Il collegamento tra il diritto di accesso ad Internet e il principio di neutralità della rete determina un’ultima definizione del diritto di accesso ad Internet, quale: «diritto di tutti i cittadini a pari opportunità nell’uso dei servizi di comunicazione elettronica ai fini del pieno e libero esercizio a condizioni non discriminatorie di tutti i diritti e le libertà». La definizione è di Guido Scorza, formulata nel corso della tavola rotonda sull’art. 34-*bis* svoltasi l’8 maggio 2015 presso la Sala della Regina della Camera dei Deputati.

⁷⁸ Semplificando “brutalmente”, se la neutralità della rete è un concetto che garantisce pari accesso a Internet e la neutralità del dispositivo (*device neutrality*) garantisce parità accesso e libertà di scelta delle applicazioni (cc.dd. “App”).

⁷⁹ Si veda la delibera dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 348/18/CONS, recante “Misure attuative per la corretta applicazione dell’articolo 3, commi 1, 2, 3, del Regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’internet aperta, con specifico riferimento alla libertà di scelta delle apparecchiature terminali” che riconosce il diritto degli utenti finali di utilizzare apparecchiature terminali di accesso ad Internet di loro scelta.

⁸⁰ A. Pirozzi, *Il libero accesso alla rete: un diritto in espansione*, cit., 213 ss.: «la scelta di collocare questa disposizione nella Parte dedicata ai “Diritti e doveri dei cittadini” tra i “Rapporti etico-sociali” del Titolo II, mostra l’intenzione dei proponenti di evidenziare la funzione sociale, di crescita e conoscenza connessa a questo diritto, nonché la scelta di inserire il nuovo testo non lontano dall’enunciazione del diritto all’istruzione, per equiparare le pretese di tutela dell’accesso alla Rete a quelle relative alla sanità, alla previdenza e all’istruzione stessa».

⁸¹ P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana*, cit., 12; 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.

⁸² P. Tanzarella, *Accesso a Internet*, cit., 25.

esempio la disinformazione e l'*hate speech*, il *revenge porn* ma anche il condizionamento e la manipolazione delle masse).

Dunque, seppur non sia rinvenibile alcun collegamento giuridico tra l'attuale art. 34 Cost. e un ipotetico art. 34-*bis*, ciò non toglie che la mera prossimità che si verrebbe a creare potrebbe contribuire ad una più ampia percezione del contenuto dall'accesso ad Internet. Infatti, anche l'istruzione e la formazione digitale rientrerebbero a pieno titolo nelle «condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete Internet» di cui al primo comma dell'articolo esaminato».

In conclusione, la proposta di art. 34-*bis* sembrerebbe raggiungere due importanti risultati: rendere autonomo il diritto di accesso ad Internet ed espanderne la portata di ogni diritto. In più, gli ulteriori corollari e norme contenuti nei commi successivi ne completano il contenuto dando adeguata tutela costituzionale alle istanze delle attuali società digitali.

Per completezza si rileva, infine, che recentemente è stata depositata alla Camera dei Deputati un'ulteriore proposta di legge costituzionale in materia di diritto di accesso a Internet: l'atto della Camera n. 2769, presentato il 5 novembre 2020⁸³. Come anche desumibile dal titolo, che fa riferimento alla “Modifica all'articolo 21 della Costituzione”, tale proposta recupera l'originaria concezione dell'accesso ad Internet ed ha come obiettivo l'inserimento del diritto in un nuovo comma dell'art. 21 Cost. Le osservazioni già espresse con riferimento all'iniziale proposta del prof. Rodotà possono quindi essere considerate valide anche per quest'ultima che molto la ricalca. In sintesi: il rischio del riconoscimento dell'accesso ad Internet nell'ambito dell'art. 21 Cost. è quello di una sua interpretazione restrittiva con riferimento solo alla manifestazione del pensiero, lasciando fuori altri interessi e attività meritevoli di tutela e privando di autonomia una situazione giuridica che ha il suo valore proprio nell'essere un diritto “servente” ad altri diritti. Si attenua, inoltre, la valenza di “diritto sociale” a favore di quella più statica di “libertà”, nonché si riducono i corollari che si ricavano dal considerare la connessione un diritto sociale.

5.1. Sul riconoscimento costituzionale dell'art. 34-*bis*

Tra le proposte pendenti in Parlamento, quella sull'art. 34-*bis* di cui alla proposta di legge costituzionale n. 1136⁸⁴, per come complessivamente strutturata, sembrerebbe dunque non solo più “matura” di altre ma contiene ulteriori principi e criteri che aiutano a riempire di sostanza l'astratto riconoscimento dell'eguale diritto di accesso. Conseguentemente, l'art. 34-*bis* contiene più di quanto ricavabile per via interpretativa dell'attuale assetto costituzionale.

Un suo riconoscimento, oltre ad agevolare la Corte costituzionale nell'annullare le norme contrarie eventualmente vigenti o successivamente emanate, contribuirebbe ad

⁸³ Camera dei Deputati, *Proposta di legge costituzionale Madia e Orlando: “Modifica all'articolo 21 della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto di accesso alla rete internet”* (2769).

⁸⁴ Camera dei Deputati, *Proposta di legge costituzionale D'Ippolito e Liuzzi: “Introduzione dell'articolo 34-*bis* della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet”* (1136).

“ordinare” il sistema delle fonti del diritto realizzando un quadro normativo chiaro e diretto a conformare l’ordinamento nel senso di incentivare e rendere possibile l’estrinsecarsi della persona anche nel contesto digitale. Chiarezza e ordine nelle fonti apprezzata non solo dal punto di vista giuridico, in termini di maggior “certezza del diritto”, ma anche dal punto di vista economico nella misura in cui per gli operatori del mercato un quadro normativo chiaro è un obiettivo da perseguire.

Soprattutto, costituzionalizzare l’accesso ad Internet come diritto sociale vuol dire inserire l’obbligo, giustiziabile anche solo potenzialmente, nonché l’idoneo fondamento – soprattutto per la possibilità di definire nuovi “livelli essenziali delle prestazioni”⁸⁵ con riferimento all’accesso alla banda ultra-larga – affinché le istituzioni possano investire in infrastrutture e istruzione⁸⁶. Si contribuirebbe così a raggiungere l’inclusione sociale di tutti, anche di quelle minoranze o soggetti deboli che altrimenti rimarrebbero fuori dalle opportunità offerte dal digitale, rimuovendo discriminazioni di fatto⁸⁷.

Dunque, ciò che l’art. 34-*bis* contribuirebbe a inserire è quell’approccio “proattivo”, quella spinta “propulsiva” che obbligherebbe la Repubblica (nelle sue varie componenti e articolazioni in Regioni ed enti locali)⁸⁸ a farsi carico dell’accesso ad Internet di

⁸⁵ A tal fine, elementi utili possono essere desunti da una recente sentenza della Corte costituzionale, n. 72 del 2020, che, nell’ambito dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost., in relazione al diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost., ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una normativa regionale che si poneva in contrasto con quella nazionale che definiva i livelli essenziali di assistenza (LEA). Infatti, spetta allo Stato definire gli «“standard minimi” (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell’ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare eventualmente i suddetti livelli di prestazioni (sentenza n. 125 del 2015)». Sebbene un apposito riconoscimento costituzionale dell’accesso ad Internet non sia strettamente necessario per poter programmare la banda larga o ultra-larga all’interno di norme che stabiliscano appositi livelli essenziali di prestazione, la sua presenza potrebbe certamente giovare in tal senso.

⁸⁶ Sul punto si veda P. Tanzarella, *Accesso a Internet*, cit., 16 ss, la quale, sebbene sia “scettica” sull’opportunità di un riconoscimento dell’accesso ad Internet come diritto costituzionale e, ancor di più, sui suoi reali effetti pratici, ne riconosce i benefici teorici: «Si può prospettare un obbligo per lo Stato di dare la priorità allo sviluppo informatico rispetto ad altre voci di spesa, altrettanto indispensabili per assicurare un adeguato livello della qualità della vita dei cittadini? Se sì fa rientrare l’accesso a Internet nel novero dei diritti sociali la risposta deve essere necessariamente positiva. La natura di diritto fondamentale consentirebbe la sua diretta azionabilità in sede giurisdizionale. Perfino la Corte costituzionale potrebbe entrare nel merito delle scelte legislative, censurando ad esempio l’inadeguatezza delle misure adottate per il mancato rispetto di un minimo standard necessario al rispetto del nuovo diritto. Inoltre, si potrebbe sostenere che con l’identificazione dell’accesso a Internet con un nuovo diritto sociale potrebbe essere innescato un circolo virtuoso nell’utilizzo dei fondi pubblici. L’obbligo di provvedere agli investimenti previsti avrebbe come conseguenza la distribuzione delle risorse in maniera più razionale, tagliando le spese più improduttive e in settori più distanti dalle esigenze primarie dei cittadini».

⁸⁷ In quanto diritto sociale avrebbe una «funzione compensatrice delle asimmetrie politiche, sociali e culturali al servizio dell’uguaglianza sostanziale», produttiva di «norme asimmetriche in *bonam partem* [...] che differenziano per equiordinare». Così G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, cit., 234 ss. La costituzione dell’accesso ad Internet come diritto sociale agevolerebbe quindi la sua funzione di bilanciamento degli squilibri sociali e darebbe risposta sia a tradizionali forme di discriminazione sociale, come quelle basate sul censo o l’estrazione sociale, che lo sviluppo tecnologico rischierebbe anche di aggravare, sia a forme nuove e meno percepibili, come il divario digitale, l’analfabetismo informatico o la discriminazione del traffico dati a scopo di profitto.

⁸⁸ A tal riguardo si veda la sentenza della Corte cost. del 27 giugno 2012, n. 163, secondo la

tutti i cittadini.

Può risultare infine utile sintetizzare alcune osservazioni formulate in sede di audizione al Senato sulla proposta di art. 34-*bis* come originariamente contenuta nel disegno di legge n. 1561 durante la XVII Legislatura⁸⁹. Tali audizioni, infatti, costituiscono un'importante raccolta di osservazioni e indicazioni utili, formulate da professori e esperti, da cui non si può prescindere, specie nell'ottica di ipotizzare nuove proposte di riconoscimento costituzionale dell'accesso ad Internet.

Sebbene non siano mancate voci contrarie a un riconoscimento costituzionale di tale diritto⁹⁰, per il prof. Rodotà parlare di diritto di accesso ad Internet significa innanzitutto dare più solido fondamento alla cittadinanza e all'identità digitale, confermando il fatto che tale diritto non si occupa solo di una questione tecnologica, ma della ridefinizione della collocazione della persona nel sistema politico-istituzionale. Da questo punto di vista si sottolinea il necessario ricorso a una legislazione di principi o per clausole generali e, quindi, con norme costituzionali che, diversamente da quelle amministrative o penali, non limitano le libertà in Rete ma le riconoscono e “fondano” più saldamente⁹¹.

Più nello specifico, per il prof. Pollicino il riconoscimento dell'art. 34-*bis* comporterebbe la possibilità di dare «un'iniezione di socialità al concetto di servizio universale» attraverso un obbligo di intervento che non guardi solo agli operatori in un'ottica concorrenziale ma anche allo Stato in via diretta. Ancora, l'art. 34-*bis* darebbe immediata attuazione a quegli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, quali il 25, 26 o 36, dove emerge il concetto di *social inclusion*, ossia il diritto di anziani, persone con disabilità o altre categorie deboli o minoranze di partecipare alla comunità sociale e culturale anche in un'ottica di coesione sociale e territoriale dell'UE⁹².

Per il prof. Passaglia tale riforma potrebbe essere un'occasione propizia per contribuire a riportare ordine nel sistema delle fonti, far sì che le norme di rango primario tengano in debita considerazione gli aspetti strutturali e funzionali della Rete e, quindi,

quale: «considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultra larga e la sua diretta incidenza su territorio e quindi sulle relative competenze regionali, anche in tal caso risulta costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali (Conferenza unificata Stato-Regioni), da un lato, con riguardo alla predisposizione del predetto progetto strategico, e, dall'altro, con le singole Regioni che siano, di volta in volta, interessate dagli specifici e concreti interventi di realizzazione del progetto sul proprio territorio».

⁸⁹ Le audizioni presso la Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1561, svoltesi tra il 4 marzo e il 4 giugno 2015, sono [disponibili sul sito del Senato](#).

⁹⁰ Qualche dubbio di ordine generale sull'opportunità dell'inserimento del diritto di accesso ad Internet in Costituzione è espresso da L. Nannipieri, Audizione Comm. Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 24 febbraio 2015, e P. Costanzo, Audizione Comm. Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 10 marzo 2015 per il quale la proposta di Art. 34-*bis* è in linea con l'inquadramento che la dottrina fa di questo diritto, collocandolo nell'ambito del sistema parametrico composto dagli artt. 2, 3, c. 2, 9, 33 e 34 Cost.

⁹¹ S. Rodotà, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 17 marzo 2015, 2 ss.

⁹² O. Pollicino, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 24 febbraio 2015, 4 ss., per il quale inoltre: «il collegamento tra il diritto di istruzione e diritto di accesso non poteva che essere più stretto in questi tempi in cui l'accesso all'informazione è fondamentale per essere effettivi titolari di un diritto di eguaglianza sostanziale».

si sottolinea l'importanza che una riserva di legge potrebbe avere in quest'ambito. Più in particolare, si evidenzia l'enfasi posta sulla natura pretensiva che, permettendo di inquadrare la Rete come strumento di realizzazione della personalità, sembrerebbe ricca di potenziali implicazioni e di maggior attenzione alla collettività anche grazie al riferimento all'adempimento dei doveri di solidarietà⁹³.

I proff. Gambino, Preta e Cappa si soffermano invece sull'impatto positivo che la norma avrebbe per la crescita del Paese. Dalla parità di condizioni nell'esercizio dei diritti di cittadinanza a una spinta propulsiva alle attività del Parlamento e delle amministrazioni, l'accesso ad Internet posto tra i diritti sociali consentirebbe di assolvere ai bisogni dei cittadini in quanto membri della comunità, al pari del diritto alla salute, alla ricerca ed all'istruzione⁹⁴.

In audizione sono intervenuti anche i presidenti di due autorità amministrative indipendenti: il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Per il primo la Rete è ormai un bene giuridico meritevole di tutela soprattutto per non soccombere agli imperativi della *lex mercatoria*. Per questo, la costituzionalizzazione del diritto di accesso ad Internet avrebbe la funzione non solo di vietare norme regressive da un punto di vista dello sviluppo infrastrutturale della Rete, ma anche di imporre una legislazione volta a superare il *digital divide* e l'analfabetismo digitale, vere e proprie fonti di discriminazione ed esclusione sociale⁹⁵. Per il secondo, l'art. 34-*bis* si pone come una «soluzione idonea e coerente con l'evoluzione del modello di utilizzazione “dinamica” del web», da declinare necessariamente nella sua duplice accezione di accesso quale condizione universale (tutti devono poter avere una connessione), e di accesso in un ambiente di *net neutrality*, senza barriere tecniche ed economiche all'interoperabilità dei vari livelli della rete (c.d. *Open Internet*)⁹⁶. Ancora, si evidenzia come il 34-*bis* avrebbe il pregio di indurre le istituzioni pubbliche ad adottare politiche idonee a rendere effettivo l'accesso alla Rete⁹⁷.

Tali illustri interventi si apprezzano al tempo stesso per la varietà e per i punti in comune. Nel primo caso perché ogni audito ha toccato tematiche diverse tra quelle coinvolte dall'accesso ad Internet permettendo un'analisi della proposta di art. 34-*bis* da più prospettive e restituendone un'immagine per quanto possibile completa. Nel secondo perché ne è derivato un generale apprezzamento e preferenza per la qualificazione di diritto sociale, con la conseguente collocazione normativa, che l'art. 34-*bis* dà al diritto in questione, ritenuta pertanto più idonea a rappresentare le potenzialità derivanti da un diritto alla connessione.

In altre parole, a fronte di quella serie di proposte accomunate dal fatto di riconoscere l'accesso ad Internet all'interno dell'art. 21 Cost. o in un autonomo art. 21-*bis*, che legano troppo il diritto in questione alla libertà di espressione, riducendone la portata come se l'accesso ad Internet si risolvesse quasi esclusivamente nella possibilità di esprimersi

⁹³ P. Passaglia, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 12 marzo 2015, 3 e 5

⁹⁴ A. Gambino - A. Preta - M. Cappa, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 14 maggio 2015, 6 ss.

⁹⁵ A. Soro, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 12 marzo 2015, 2 ss.

⁹⁶ M.A. Cardani, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 29 aprile 2015, 4 ss.

⁹⁷ Ivi, 5.

on line, la proposta di art. 34-*bis* si mostra come una ricognizione più coerente, ampia e moderna non solo del diritto a connettersi ma anche di tutte le attività e occasioni che la connessione abilita: non solo la possibilità di esprimersi online, appunto, ma anche quella di svolgere attività economica, di studiare, curarsi, di entrare in contatto con la PA e molto altro ancora.

6. Conclusioni

Specie alla luce dell'esperienza concreta vissuta in seguito al Coronavirus, non vi è dubbio che l'accesso ad Internet abbia una rilevanza imprescindibile nelle attuali società. Tale concetto sembrerebbe già essere percepito come un “diritto”⁹⁸ sia nei fatti sia a livello giuridico se si allarga lo sguardo al di fuori del nostro ordinamento con riferimento alle note pronunce delle varie corti costituzionali⁹⁹ o, nell'Unione Europea, al Regolamento 2015/2120 per esempio.

Un riconoscimento esplicito di tale situazione giuridica all'interno della Costituzione italiana contribuirebbe a portare ordine nelle fonti del diritto e perfezionare la legislazione nella direzione di una maggior tutela della persona¹⁰⁰.

Ovviamente, a tale riconoscimento si dovrà necessariamente affiancare una sua applicazione pratica e declinazione normativa affinché il diritto sia reso effettivo. Pertanto, di fronte la necessità sempre più pressante di investire e migliorare le infrastrutture di connessione, bisognerà muoversi anche a livello di fonti primarie e secondarie con azioni dirette alla diffusione della banda ultra-larga. In tal senso si rileva come, sia grazie ai vari piani governativi sia tramite l'impulso della normativa dell'Unione Europea, sono attualmente in corso i lavori per la stesura della banda ultra-larga nonché gli incentivi, per le famiglie meno abbienti, che consentano la sottoscrizione di contratti di accesso ad Internet con connettività ad almeno 30 Mbit/s¹⁰¹.

⁹⁸ Si rileva come stia aumentando, nella giurisprudenza, un orientamento volto a considerare il mancato accesso alla rete Internet come una nuova ed autonoma fonte di danno, economico, sociale o culturale, o anche da c.d. “perdita di chance”, influente sul concetto di inclusione sociale. Cfr. GdP Trieste, 30 luglio 2012, n. 587; Trib. Roma, sez. XI, 2 febbraio 2018, n. 2356. Si veda anche: A. Pirozzi, *Il libero accesso alla Rete: un diritto in espansione*, cit., 213 ss.: «se l'impedimento all'accesso ad internet rappresenta un danno tale da configurare una forma di disuguaglianza, è necessario garantire non solo l'accesso agli stessi contenuti, ma consegnare le medesime possibilità di accesso indipendentemente dalle capacità economiche, dai condizionamenti sociali e dal luogo di connessione».

⁹⁹ In particolare le note sentenze della Corte Suprema USA nel caso *Reno v. ACLU* del 1997, quelle del *Conseil constitutionnel* francese sul caso *Hadopi* nel 2009, o quella della *Sala constitucional* del Costa Rica n. 12.790 del 30 luglio 2010.

¹⁰⁰ P. Passaglia, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet*, cit., 9: «Questo compito, che ai pubblici poteri deve essere assegnato, è, ad un tempo, la vera frontiera operativa del diritto di Internet ed un nuovo tipo di azioni positive, che non mira semplicemente (si fa per dire) a consentire l'accesso generalizzato alla rete, ma che si traduce – ancor prima che nell'accesso – nel dotare gli individui delle competenze idonee a poter fruire delle tecnologie più innovative senza esserne dominati. È questo l'unico modo per consentire agli utenti della rete di godere dell'evoluzione tecnologica senza esserne schiavi. Il principio personalista sancito dall'art. 2 della Costituzione è stato concepito proprio per assicurarsi che, sulle macerie dell'esperienza dittatoriale, gli individui venissero trattati come fini e mai come mezzi».

¹⁰¹ Sul tema si rileva una pronuncia del Tar Lazio n. 7239 del 23 novembre 2020 che, nel respingere, in fase cautelare, il ricorso presentato da alcune associazioni per l'annullamento decreto del Ministro dello

Tali lavori, che troverebbero più agevole fondamento e guida in una norma costituzionale, ben si sposerebbero, inoltre, con una riformulazione degli obblighi di servizio universale al fine di ricomprendervi anche il “diritto di accesso alla banda ultra-larga”, o da appositi livelli essenziali di prestazione *ex art. 117, c. 2, lett. m)*, Cost. al fine di individuare gli standard minimi che assicurino la connessione su tutto il territorio nazionale. Ciò permetterà non solo di distribuire in modo capillare sul territorio l'infrastruttura di connessione alla Rete¹⁰², ma anche di prevedere dei prezzi calmierati per agevolarne il ricorso.

Ciò detto, in conclusione, sebbene il riconoscimento costituzionale dell'accesso ad Internet sia auspicabile, si può rilevare come lo stesso abbia già dimostrato nei fatti la sua valenza di situazione giuridica “fondamentale” e la sua autonomia e rilevanza come “nuovo diritto” dell'uomo.

Sviluppo Economico del 7 agosto 2020, denominato “Piano voucher sulle famiglie a basso reddito”, ha ritenuto preminente «l'interesse pubblico alla sollecita erogazione del contributo in favore delle fasce economicamente più deboli, in modo da consentire loro l'immediato accesso ai servizi digitali per l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti».

¹⁰² È da ritenere però che l'obbligo dello Stato ad intervenire sia limitato alla realizzazione delle infrastrutture essenziali di connessioni alla Rete, quale può essere la stesura della banda ultra-larga in modalità FTTH su tutto il territorio in base alla normativa nazionale ed europea, e quindi non ricomprenderebbe l'obbligo di fornire ai cittadini strumenti quali i *personal computer*. In altre parole, l'art. 34-*bis* non genererebbe da solo il diritto di ogni persona a pretendere che lo Stato gli fornisca pc o altri strumenti digitali, ma il diverso diritto, inteso in senso sostanziale a che la Repubblica si attivi, direttamente o indirettamente, per realizzare e implementare le infrastrutture di connessione e quindi abilitare l'effettivo accesso alla Rete in ogni zona del paese. Nulla vieta però che le istituzioni si determinino in tal senso in base alla loro linea politica. Cfr. M. Rospi, *Il diritto di accesso ad Internet come strumento di mobilità sociale e il ruolo del Governo*, cit., 5: «due accezioni di diritto d'accesso ad Internet: la prima, con veste formale, consiste nel garantire a ciascun individuo l'accesso agli strumenti della nuova tecnologia digitale, preposta dai sistemi informatici ad oggi esistenti come computer, pc, tablet, che permettano una connessione ad Internet. Una seconda accezione, più sostanziale, consiste invece nella garanzia di accedere concretamente ad Internet ovvero di poter accedere ai contenuti in esso gravitanti. Questa seconda accezione pone le basi per un'altra e successiva definizione del diritto di accesso ad Internet, il quale è considerato un diritto sociale cui i poteri pubblici sono obbligati a dare seguito, predisponendo risorse economiche, materiali e culturali che permettano la verifica pratica di tale diritto, al pari di altri diritti sociali, annoverabili nel sistema di Welfare State»; P. Passaglia, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet*, cit., 6 ss.: «non è neppure ipotizzabile che i pubblici poteri si facciano carico di fornire a tutti l'*hardware* necessario per la connessione, mentre è più che ragionevole prospettare l'esistenza di sedi presso le quali chiunque possa accedere, da apparecchiature pubbliche, ad Internet. Analogamente, l'alfabetizzazione informatica deve essere perseguita, ma ciò non può implicare la sussistenza di un obbligo specifico invocabile da parte di tutti, bensì solo la predisposizione di condizioni che tale alfabetizzazione rendano possibile, come ad esempio la sua previsione nei *curricula* scolastici e l'organizzazione di corsi gratuiti (o a prezzo comunque “abbordabile”) aperti a tutti»; P. Tanzarella, *Accesso a Internet*, cit., 25.