

# media LAWS

Anticipazioni

**La problematica definizione  
dell'accesso a Internet e le sue  
ricadute su esclusioni sociali  
e potenziali discriminazioni**

Paolo Passaglia

## **Abstract**

Lo scritto presenta una selezione di decisioni e di risoluzioni dai quali emerge la difficoltà di identificare una definizione dell'accesso a Internet valida in generale. In effetti, nei testi delle costituzioni e nella giurisprudenza delle corti costituzionali e supreme l'accesso a Internet viene definito in maniera diversa, a seconda della qualificazione che si dia a Internet (talora considerato un semplice mezzo di comunicazione, pur se del tutto nuovo, talaltra concepito come una dimensione in cui si esprime e si forma la persona) e degli obblighi che ricadano sui pubblici poteri per garantire l'accesso, inteso ora come una semplice libertà ora come un diritto sociale.

Through the analysis of a selection of decisions and resolutions, the paper shows how difficult it is to identify for the Internet access a definition of general scope. In fact, in the texts of the constitutions and in the case law of the constitutional and supreme courts the Internet access has different definitions, depending on the definition of the Internet itself (sometimes considered a simple means of communication, albeit completely new, at other times conceived as a dimension in which people express and develop themselves) and on the kind of protection that Government must ensure to the Internet access, which is conceived either as a simple freedom or as a social right.

## **Sommario**

1. Premessa. – 2. L'accesso a Internet e la costituzione. – 3. La qualificazione dell'accesso a Internet: una rassegna giurisprudenziale. – 3.1. Stati Uniti. – 3.2. Italia. – 3.3. Francia. – 3.4. Costa Rica. – 3.5. Nazioni Unite. – 3.6. Consiglio d'Europa. – 3.7. Germania. – 3.8. India. – 3.9. Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale. – 3.10. Unione europea. – 4. Alcune considerazioni finali.

## **Keywords**

accesso a Internet – definizione – corti costituzionali e supreme – libertà – diritto sociale

---

## **1. Premessa**

Lo sviluppo tecnologico di questi ultimi anni sta cambiando le nostre società in maniera tanto profonda che la posizione sociale di una persona è definita anche (e non in misura trascurabile) dalle possibilità che questa ha di accedere alle nuove tecnologie e dalle competenze che ha per utilizzarle. Una tale constatazione conduce a ritenere che, nel ragionare di una società inclusiva e libera dalle discriminazioni, un aspetto su cui è opportuno soffermarsi attiene proprio all'accesso alle nuove tecnologie.

Ora, individuare le tecnologie che si utilizzano tutti i giorni è un'operazione assai complessa, che si presta tra l'altro a diverse interpretazioni su cosa effettivamente sia tec-

nologico oppure no. Per superare queste difficoltà, e tenendo conto che le tecnologie richiedono, almeno in larghissima parte, l'utilizzo della rete Internet, è forse possibile focalizzare l'attenzione proprio sull'accesso a Internet, per fare di questo un elemento che possa definire in modo approssimativo, ma comunque piuttosto affidabile, il grado di utilizzo che le singole persone fanno delle tecnologie.

Individuato l'elemento su cui concentrarsi, non può certo dirsi che le difficoltà siano state superate. Anzi, il concetto stesso di accesso a Internet è tutt'altro che agevole da definire, anche perché, a seconda della definizione che se ne dia, si aprono prospettive che possono variare in misura considerevole, anche (e forse soprattutto) per il tema dell'esclusione e delle discriminazioni.

## **2. L'accesso a Internet e la costituzione**

Alle più diverse latitudini, nella dottrina giuridica è andata consolidandosi, con il passare degli anni, l'idea che l'accesso a Internet costituisca un attributo della persona che il diritto sia chiamato ad assicurare con forza<sup>1</sup>. Questa affermazione, che già un paio di anni fa suonava come pressoché pacifica (nei termini e con i limiti che si diranno), appare oggi del tutto scontata: il ruolo che Internet ha avuto durante la pandemia, specie nelle sue fasi più acute, è stato troppo essenziale perché possa proporsi un qualche ridimensionamento della importanza, anche dalla prospettiva giuridica, dell'accesso alla rete.

Ciò detto in via preliminare, deve constatarsi che, per quanto paradossale possa apparire, il generale riconoscimento dell'accesso a Internet come un elemento essenziale, complemento imprescindibile dell'esistenza di molti(ssimi) diritti, non trova che limitate conferme allorché si proceda a un'analisi comparatistica focalizzata sulle fonti che sono, per antonomasia, per tradizione e per struttura, quelle deputate ad affermare o a constatare l'esistenza dei diritti: sono, in effetti, molto poche le costituzioni che prendono esplicitamente posizione riguardo a Internet e all'accesso, mentre nelle convenzioni internazionali – ivi incluse quelle incentrate sulla tutela dei diritti – riferimenti espliciti alla tematica non si rintracciano proprio.

L'elenco che si propone di seguito non ha la pretesa dell'eshaustività, ma è comunque

---

<sup>1</sup> La bibliografia, in materia, è davvero molto ampia. Per limitarsi agli scritti più recenti, v., in inglese, B. Çali, *The Case for the Right to Meaningful Access to the Internet as a Human Right in International Law*, in A. Von Arnould – K. Von der Decken – M. Susi (eds.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights: Recognition, Novelty, Rhetoric*, Cambridge, 2020, 276 ss.; O. Pollicino, *The Right To Internet Access*, ivi, 263 ss.; M. Reglitz, *The Human Right to Free Internet Access*, in *Journal of Applied Philosophy*, 2020, 314 ss.; A. Archer – N. Wildman, *Internet Access as an Essential Social Good*, in E. Aarts – H. Fleuren – M. Sitskoorn – T. Wilthagen (eds.), *The New Common*, Cham, 2021, 29 ss. Con riferimento alla dottrina italiana, da ultimo, è espressione del mai sopito interesse per l'argomento il fascicolo n. 1 del 2021 di questa *Rivista*, che dedica a "Il diritto di accesso a Internet" una sezione monografica curata da G. d'Ippolito, con scritti di G. De Minico (*Fundamental rights, European digital regulation and algorithmic challenge*, 9 ss.), P. Tanzarella (*L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, 39 ss.), M.R. Allegri (*Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, 57 ss.), G. d'Ippolito (*Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, 81 ss.), A.M. Gambino – R. Giarda (*L'accesso ad Internet come diritto*, 103 ss.), E. Battelli (*Il contratto di accesso ad Internet*, 129 ss.), S. da Empoli (*Un approccio economico al diritto di accesso a Internet: verso una revisione del servizio universale*, 158 ss.).

## La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni

---

abbastanza indicativo: nel panorama comparatistico, quattro sono le costituzioni solitamente indicate come contenenti una menzione esplicita all'accesso a Internet o, almeno, alle nuove tecnologie. Il numero è certamente molto basso, in rapporto al totale delle costituzioni<sup>2</sup>, tanto da dare l'idea di una marginalità dei casi; anche se pochi, gli esempi sono comunque tutt'altro che privi di interesse.

Ad aprire la strada della costituzionalizzazione dell'accesso a Internet è intervenuta la revisione della Costituzione portoghese del 1997, che all'art. 35, nel quadro della disciplina dell'uso degli strumenti informatici, al comma 6 ha introdotto il principio per cui «[a] tutti è garantito il libero accesso alle reti informatiche di uso pubblico»; si è poi rinviato alla legge il compito di definire «il regime applicabile ai flussi di dati transfrontalieri e le forme adeguate di protezione dei dati personali e di altro genere la cui salvaguardia sia giustificata da ragioni di interesse nazionale».

Un altro testo da menzionare è quello dell'art. 5A della Costituzione greca, introdotto nel 2005, che nel sancire il diritto all'informazione, al comma 2 prevede che «[c]iascuno ha il diritto di partecipare alla società dell'informazione», sottolineando come lo Stato abbia «l'obbligo di facilitare l'accesso alle informazioni che circolano in forma elettronica, nonché la produzione, lo scambio e la diffusione di queste informazioni», ovviamente nei limiti posti da diritti contrapposti (come, ad esempio, il segreto della corrispondenza).

Con riferimento al continente americano, la Costituzione dell'Ecuador, del 2008, all'art. 16, ha espressamente riconosciuto il diritto di chiunque a «l'accesso universale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione» (n. 2), come corollario concettuale del diritto a una comunicazione libera, per il tramite di qualunque strumento (n. 1).

Infine, del 2013 è la revisione della Costituzione messicana, che all'art. 6, secondo comma, ha posto il principio secondo cui «[q]ualunque persona ha il diritto al libero accesso all'informazione plurale e opportuna, nonché a cercare, ottenere e diffondere informazioni e idee di qualunque tipo attraverso qualunque mezzo espressivo»; al terzo comma del medesimo articolo si è poi sottolineato che ricade sullo Stato l'obbligo di garantire «il diritto di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché ai servizi di radiodiffusione e di telecomunicazione, inclusa la banda larga e Internet».

A questi quattro paesi potrebbe presto aggiungersi il Perù, visto che l'11 marzo scorso il Congresso ha approvato una riforma che introduce nell'art. 14 una disposizione ai termini della quale «[l]o Stato garantisce il diritto di accesso a Internet», specificando che «negli enti, nelle istituzioni e negli spazi pubblici, l'accesso è gratuito»; si prevede altresì che lo Stato sia chiamato a promuovere «lo sviluppo scientifico e tecnologico del paese, attraverso la formazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, specialmente nel settore dell'istruzione e nelle zone rurali del paese». Il testo non è tuttavia ancora vigente, poiché, per essere approvato definitivamente, dovrà essere votato una seconda volta nella prossima legislatura<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ci si riferisce alle sole costituzioni intese come fonti supreme di un ordinamento sovrano: non sono infatti state prese in considerazione, ad esempio, le costituzioni degli stati membri di federazioni.

<sup>3</sup> Il caso peruviano, comunque, unitamente a quelli di Ecuador e Messico, dimostrano quanto i

Per quanto scarni, questi riferimenti già offrono alcuni elementi interessanti su cui riflettere.

Innanzitutto, la disciplina della collocazione dell'accesso a Internet (o alle nuove tecnologie, come si esprimono i testi più risalenti) oscilla tra l'ambito della comunicazione e quello dell'informatica: nel primo senso, l'accesso a Internet risulta essere una componente – sempre più importante – della libertà di espressione e di informazione (oltre che del risvolto negativo del diritto a essere informati), mentre nel secondo l'accesso a Internet è configurato come l'espressione di un generale diritto di accesso alle nuove tecnologie, delle quali si riconosce la crescente centralità per la vita sociale. L'ambiguità che emerge da questa alternativa trova un riscontro probante nel dibattito italiano, nel quale da oltre un decennio si susseguono le proposte di inserimento dell'accesso a Internet nella Costituzione. Tralasciando le perplessità che un tale inserimento desterebbe, ciò che qui interessa è che le principali proposte oscillano tra l'introduzione di un art. 21-*bis* e quella di un art. 34-*bis*. Non si tratta, come è evidente, di una questione di puro *drafting*: prevedere l'accesso a Internet in un ipotetico art. 21-*bis* significherebbe collocarlo nell'orbita della comunicazione e della libertà di espressione, mentre all'art. 34-*bis* si declinerebbe l'accesso a Internet a chiusura del titolo sui rapporti etico-sociali, subito dopo l'articolo sul diritto all'istruzione. Non possono sfuggire le implicazioni profonde dell'alternativa: un art. 21-*bis* porterebbe a configurare l'accesso a Internet innanzi tutto come una *libertà*, mentre un art. 34-*bis* offrirebbe un terreno propizio alla codificazione dell'accesso a Internet alla stregua di un diritto sociale<sup>4</sup>.

Se l'analisi dell'esperienza italiana non consente, ovviamente, di sciogliere l'alternativa, stante il piano puramente teorico in cui essa si è sviluppata, e se le costituzioni che si sono menzionate in precedenza non offrono una soluzione unitaria, una ricerca che miri a (tentare di) definire l'accesso a Internet deve necessariamente esplorare altri terreni.

In prima battuta si potrebbe pensare di semplicemente «scendere» nella gerarchia delle fonti per rintracciare nella legislazione (o in atti normativi assimilabili) talune indicazioni. Questa opzione, tuttavia, si rivela assai poco efficace, poiché difficilmente in una legge si danno indicazioni che possano avere una rilevanza teorica ai fini della qualificazione di un diritto: di solito, si forniscono elementi che ne disegnano lo statuto, in termini di protezione, di limiti e/o di bilanciamento con altri diritti; per il resto, spetta

---

pubblici poteri dell'America centro-meridionale siano impegnati a rendere disponibile *Internet* a una quota sempre crescente dei membri delle società che amministrano. Sul tema, v. O. Robles Garay, *Los desafíos del acceso a Internet*, in L. Belli – O. Cavalli (coord.), *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina*, Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, 2018, 105 ss.; P. Bello – A. Sastre, *Re-pensar las políticas públicas para el cierre de la brecha digital en América Latina*, ivi, 245 ss.; C. Steck, *Un nuevo modelo para aumentar la infraestructura de acceso y uso de Internet para una sociedad digital e inclusiva*, ivi, 265 ss.

<sup>4</sup> L'inserimento di un "diritto di accesso" a Internet nella Costituzione ha innescato un dibattito dottrinale estremamente articolato, sviluppatosi a partire dalle proposte di S. Rodotà (*Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 337 ss.), subito riprese e analizzate in vari scritti contenuti in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia 2010 (Roma, 30 novembre 2010), Napoli, 2011. Il dibattito (anche dottrinale) sulle proposte di modifica della Costituzione è stato di recente ricostruito in maniera molto efficace da M.R. Allegri, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., e da G. d'Ippolito, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(-bis) al 34-bis*, cit.

## **La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni**

---

all'interprete dedurre da queste indicazioni i presupposti inespressi – talvolta chiari, ma molto spesso no – per giungere a dare una definizione del diritto. Il punto è, tuttavia, che in questa deduzione i margini di arbitrio rischiano di essere molto elevati, non solo perché le disposizioni legislative, come accennato, potrebbero non essere così rivelatrici, ma anche perché ciò che si ricava dalla legge dovrebbe comunque essere messo a sistema con le disposizioni costituzionali: lo studioso dovrebbe, infatti, individuare la disposizione o le disposizioni cui il legislatore abbia inteso dare attuazione e, successivamente, prodursi in una loro interpretazione. Si tratterebbe, in definitiva, di due operazioni tutt'altro che agevoli da svolgere, in molti casi<sup>5</sup>.

D'altra parte, se l'esercizio richiesto è quello di trarre contenuti inespressi dalle disposizioni costituzionali, ben più agevole – oltre che molto più efficace – è il rifarsi alla giurisprudenza degli interpreti più accreditati della costituzione.

### **3. La qualificazione dell'accesso a Internet: una rassegna giurisprudenziale**

Una ricognizione – che può dirsi “aerea”, in considerazione della sua superficialità – della giurisprudenza delle corti costituzionali e/o supreme conferma in maniera piuttosto evidente la sensazione che sia quanto mai difficile poter cogliere orientamenti uniformi, o almeno non troppo differenziati, nella qualificazione giuridica dell'accesso a Internet.

Una analisi accurata delle decisioni rese dovrebbe, probabilmente, partire dal contesto nel quale sono state rese, e in particolare dalle vicende che abbiano portato una certa corte a pronunciarsi: ad esempio, è chiaro che se in sede di ricorso si invoca la violazione di un determinato articolo della costituzione, si può presumere che la corte adita possa essere portata a collegare l'accesso a Internet a quell'articolo, e nulla esclude che, se la fattispecie all'origine della causa e l'articolo ritenuto violato fossero stati diversi, allora anche la risposta della corte lo sarebbe stata.

Dato atto di come, in teoria, dovrebbe procedersi per assicurare il carattere scientifico dell'analisi, l'esigenza di non disperdere in troppe digressioni l'argomentazione impone di concentrare l'attenzione soltanto sulla posizione assunta dalle corti, senza quindi tenere in particolare considerazione il contesto che può averle influenzate: peraltro, è chiaro che le affermazioni rese, specie se in seguito non sono state smentite e magari sono state pure ulteriormente confermate, non possono non avere una rilevanza assolutamente centrale ai fini di questa indagine.

---

<sup>5</sup> Difficilmente, del resto, possono rintracciarsi normative di rango sub-costituzionale che siano strutturate come la *Lei* n. 12965/2014 (*Lei do Marco Civil da Internet*) promulgata dalla Presidente brasiliana il 23 aprile 2014, una legge che aspira a dare un inquadramento compiuto ai diritti sulla rete, senza trascurare, ovviamente, il diritto di accesso (in particolare, all'art. 4, dopo aver sancito il diritto di tutti di accedere a *Internet*, si sottolineano gli obiettivi di promuovere l'accesso alle informazioni, alla conoscenza e alla partecipazione alla vita culturale e alla gestione degli affari pubblici, l'innovazione e la diffusione delle nuove tecnologie, l'adozione di tecnologie *open* che consentano la comunicazione, l'accessibilità e l'interazione tra banche dati e applicazioni). Per una analisi approfondita della legge brasiliana, v. C.A. Souza – M. Viola – R. Lemos (eds.), *Brazil's Internet Bill of Rights: A Closer Look*, Institute for Technology and Society of Rio de Janeiro, 2017.

Il numero di decisioni che dovrebbero essere analizzate è davvero molto elevato. Una cernita, dunque, si impone anche a questo proposito, anche se l'elenco sarà meno esiguo di quello stilato per le disposizioni costituzionali, visto che saranno prese in considerazione pronunce (o risoluzioni) provenienti da una decina di ordinamenti. L'ordine seguito per l'esposizione sarà, essenzialmente, quello cronologico.

### **3.1. Stati Uniti**

Una qualunque rassegna giurisprudenziale sui temi oggetto del presente contributo non può non partire dall'ordinamento statunitense e, in special modo, dalla sentenza sul caso *Reno v. American Civil Liberties Union*, del 1997<sup>6</sup>, che rappresenta il primo intervento della Corte suprema federale relativamente ai contenuti presenti su Internet. Nella specie, è stata dichiarata l'incostituzionalità di alcune disposizioni del *Communication Decency Act* del 1996, in quanto contrastanti con la *freedom of speech* sancita dal Primo Emendamento. Al di là di quelli che erano i contenuti della legge, di matrice evidentemente censoria, a rilevare in questa sede sono state soprattutto le considerazioni svolte a proposito di Internet, che è stato definito come «un mezzo di comunicazione tra gli uomini di tutto il mondo unico e completamente nuovo», al quale «gli individui possono avere accesso [...] da molte fonti diverse». E, «chiunque abbia accesso a Internet può trarre beneficio da un'ampia varietà di metodi di comunicazione e di recupero di informazioni»: «tutti questi metodi possono essere usati per trasmettere testi; molti possono trasmettere suono, foto e video»; «nel loro insieme, questi strumenti costituiscono un unico mezzo – conosciuto dai suoi fruitori come “cyberspazio” – senza una particolare collocazione geografica, ma fruibile da parte di chiunque, dovunque nel mondo».

In queste notazioni, che registravano una evoluzione che aveva allora da poco raggiunto i primi significativi traguardi, si coglie già un elemento fondamentale delle problematiche giuridiche originate da Internet, e cioè il suo rientrare – indiscutibilmente – nel *genus* dei mezzi di comunicazione, identificando, però, al contempo una *species* affatto nuova, in quanto era evidente già allora che Internet non potesse essere assimilato ad alcun altro mezzo di comunicazione esistente.

L'idea che Internet sia, innanzi tutto, un mezzo di comunicazione e che, di conseguenza, sia un mezzo (sempre più insostituibile) di esercizio della libertà di espressione si ritrova, a distanza di una ventina d'anni, espressa in modo nitido nella sentenza *Packingham v. North Carolina*, del 2017<sup>7</sup>, avente ad oggetto la previsione, da parte del

---

<sup>6</sup> *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U.S. 844 (1997), commentata da S.C. Jacques, *Reno v. ACLU: Insulating the Internet, the First Amendment, and the Marketplace of Ideas*, in *American University Law Review*, 46(6), August 1997, 1945 ss.; D.K. Djavaherian, *Reno v. ACLU*, in *Berkeley Technology Law Journal*, 13(1), 1998, 371 ss. A testimonianza del grande rilievo, anche da un punto di vista comparatistico, della decisione, può menzionarsi, tra gli altri, il commento di T.E. Frosini, *Access to internet as a Fundamental Right*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, 226 ss.

<sup>7</sup> *Packingham v. North Carolina*, 582 U.S. \_\_\_\_ (2017), No. 15–1194, commentata da M. Burnette-McGrath, *Packingham v. North Carolina*, in *Ohio Northern University Law Review*, 44(1), article 6. Il collegamento tra la decisione del 2017 e quella sul caso *Reno v. Aclu* è messa bene in luce da S. Sharoni, *Reno at 20: The Packingham Decision and the Supreme Court on Online Speech*, in *The National Law Review*, July

## La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni

---

legislatore della Carolina del Nord, di una fattispecie di reato consistente nel fatto che un individuo iscritto nel registro dei criminali sessuali accedesse a un «*commercial social networking Web site*», allorché il criminale sessuale fosse a conoscenza che il sito permetteva a minori di diventare membri della *community* o di creare o mantenere pagine personali sul sito.

L'*incipit* della parte motiva della decisione è estremamente significativo, nella misura in cui vi si sottolinea quanto sia centrale, perché si abbia una corretta attuazione del Primo emendamento, che «chiunque abbia accesso a luoghi in cui possa parlare ed ascoltare, e poi, dopo riflessione, parlare ed ascoltare ancora». E ancor più significativo è che, subito dopo, si constati che, se nel passato potevano nutrirsi dubbi in ordine a quale fosse il luogo più importante da questo punto di vista, oggi dubbi di tal sorta non possano darsi: «sono il cyberspazio [...] ed i *social media* in particolare», visto che «sette statunitensi adulti su dieci usano almeno un servizio di *social network*».

Da questa constatazione, il *Justice Kennedy*, redattore della *Opinion of the Court*, ha preso spunto per specificare l'impatto che i *social media* hanno nella vita di ciascuno. Al riguardo, la gamma di attività che possono essere condotte è tanto ampia, l'impatto della rete e dei *social* tanto profondo che «non possiamo ancora valutare tutte le [loro] dimensioni e il [loro] grande potenziale di alterare come pensiamo, come ci esprimiamo, e definire chi vogliamo essere». In sostanza, «[l]e forze e le direzioni dell'Internet sono così nuove, così proteiformi e di portata così ampia» da imporre una prudenza e un approccio relativistico massimi in sede di definizione, se è vero che la Corte suprema stessa non ha esitato a rimarcare quanto «le corti debb[ano] essere coscienti che ciò che affermano oggi può essere obsoleto domani»<sup>8</sup>.

### 3.2. Italia

Sebbene apparentemente marginale nel contesto transnazionale, anche per il fatto di aver lasciato in larga misura allo stato implicito la carica innovativa delle sue affermazioni, deve riconoscersi un ruolo non trascurabile alla sentenza n. 307 del 2004 della Corte costituzionale italiana, con cui si sono dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni istitutive di fondi speciali destinati a incentivare l'acquisto e l'utilizzo di *personal computers*, da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici. Trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le censure riguardavano, per l'essenziale, la lesione di competenze legislative regionali che la disciplina aveva asseritamente prodotto. La risposta della Corte è stata, però, nel senso che «la mera 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 a Internet, in un'ottica

---

6, 2017.

<sup>8</sup> L'impatto dei *social media* sarà ulteriormente analizzato nell'*order* nel caso *Joseph R. Biden, Jr., President of the United States, et al. v. Knight First Amendment Institute at Columbia University, et al.*, 593 U.S. \_\_\_\_ (2021), del 5 aprile 2021, relativo al profilo *Twitter* del Presidente Trump.



evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica» integra un intervento che, nella misura in cui «non [è] accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali». Esso, infatti, «corrisponde 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»<sup>9</sup>. La Corte costituzionale, in definitiva, ha assegnato all'impegno a favore dell'alfabetizzazione informatica e della eliminazione delle barriere (economiche) che si frappongono alla diffusione delle tecnologie informatiche (almeno tra i giovani) un ruolo tanto significativo da giustificare azioni da parte dei pubblici poteri che non siano astrette al rigoroso rispetto del riparto di competenze. Come è chiaro, il discorso può essere agevolmente generalizzabile, attribuendo alla «Repubblica» il compito di assicurare ai singoli la fruizione di Internet.

### **3.3. Francia**

Una delle pronunce più citate sul diritto di Internet a livello transnazionale è stata resa, nel 2009, dalla giurisdizione costituzionale francese. In essa si è sottolineato che, «allo stato attuale dei mezzi di comunicazione, e avuto riguardo allo sviluppo generalizzato dei servizi di comunicazione al pubblico online, nonché all'importanza assunta da questi servizi per la partecipazione alla vita democratica e per l'espressione delle idee e delle opinioni», il diritto sancito dall'art. 11 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 alla libera comunicazione delle idee e delle opinioni «implica la libertà di accesso a questi servizi»<sup>10</sup>. Pur con la stringatezza che caratterizza lo stile argomentativo del *Conseil*, le affermazioni rese hanno un peso senz'altro notevole: innanzi

---

<sup>9</sup> Corte costituzionale, sentenza 21 ottobre 2004, n. 307, *Considerato in diritto*, par. 3.1. La sentenza è stata commentata da A. Pace, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, 2004, 3214 ss., e, più di recente, da F.G. Pizzetti, *Il progetto "PC ai giovani" nel quadro della promozione dell'eguaglianza digitale da parte dello Stato e delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2008. Sull'assenza di ulteriori prese di posizione da parte della Corte costituzionale, e dunque sul mancato sviluppo degli spunti che la sentenza del 2004 offriva (o avrebbe potuto offrire), sia consentito rinviare a P. Passaglia, *Corte costituzionale e diritto dell'Internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 4837 ss.

<sup>10</sup> *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2009-580 DC, 10 giugno 2009. La decisione è una delle più commentate tra quelle rese dal *Conseil* in tempi recenti: cfr. J.-M. Bruguière, *Loi «sur la protection de la création sur internet»: mais à quoi joue le Conseil constitutionnel?*, in *Recueil Dalloz*, 2009, 1770 s.; L. Marino, *Le droit d'accès à internet, nouveau droit fondamental*, in *Recueil Dalloz*, 2009, 2045 ss.; W. Benessiano, *L'inconstitutionnalité, sanction de l'identification d'un pouvoir de répression pénale dévalué*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, 168 ss.; nella dottrina italiana, v. G. Votano, *Internet fra diritto d'autore e libertà di comunicazione: il modello francese*, in *Dir. inf.*, 2009, 533 ss., B. Carotti, *L'accesso alla rete e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 643 ss., N. Lucchi, *La legge «Création et Internet»: la censure del Conseil constitutionnel*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 375 ss., e Id., *Access to Network Services and Protection of Constitutional Rights: Recognizing the Essential Role of Internet for the Freedom of Expression*, in *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 19(3), 2001, 645 ss., nonché, volendo, P. Passaglia, *L'accesso ad Internet è un diritto (il Conseil constitutionnel francese dichiara l'incostituzionalità di parte della c.d. «legge anti file-sharing»)*, in *Foro it.*, IV, 2009, 473 ss.

## La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni

---

tutto, si collega espressamente Internet alla garanzia dell'art. 11 della Dichiarazione del 1789, con ciò lasciando intendere che la tutela dell'accesso a Internet è consustanziale alla tutela della libertà d'espressione, e dunque – in ultima analisi – a un corretto sviluppo della personalità umana; in secondo luogo, si è configurato Internet come una base di “servizi” che, dall'ambito della comunicazione in senso stretto, si estende sino alla partecipazione democratica, con il risultato che la comunicazione online diviene lo strumento mediante il quale, per un verso, l'individuo accresce le proprie risorse in termini di relazione e, per l'altro, si completano (almeno «allo stato attuale dei mezzi di comunicazione») le dimensioni nelle quali l'individuo può concretizzare le sue potenzialità espressive.

Nello specifico, il *Conseil constitutionnel* era chiamato a giudicare su disposizioni legislative che consentivano a una autorità amministrativa di sospendere l'accesso a Internet allorché l'*account* dell'utente fosse stato utilizzato per porre in essere condotte lesive dei diritti di autore<sup>11</sup>. E, in sede di scrutinio, il *Conseil* ha svolto la seguente argomentazione: posto che «i poteri sanzionatori, introdotti dalle disposizioni criticate, abilitano la *commission de protection des droits, che non è una giurisdizione*, a restringere o a impedire l'accesso a Internet ai titolari di abbonamento, nonché alle persone che ne beneficiano», «la competenza riconosciuta a questa autorità amministrativa non è limitata a una categoria particolare di persone, ma si estende alla totalità della popolazione», mentre «i suoi poteri possono condurre a limitare l'esercizio, da parte di chiunque, del proprio diritto a esprimersi e a comunicare liberamente, in particolare dal proprio domicilio». Da questi rilievi, si è dedotto che, «avuto riguardo alla natura della libertà garantita dall'articolo 11 della Dichiarazione del 1789, il legislatore non poteva, quali che fossero le garanzie che connotassero l'irrogazione delle sanzioni, conferire siffatti poteri a una autorità amministrativa allo scopo di proteggere» diritti, quali quello d'autore, la cui tutela non giustifica, evidentemente, il sacrificio imposto alla libertà di esprimersi, accedendo alla rete.

La decisione del 2009 è stata successivamente ripresa dallo stesso *Conseil constitutionnel*, che ha ribadito la configurazione di Internet e dell'accesso a Internet in essa formulata. L'elenco di decisioni sarebbe piuttosto ricco; ci si limiterà, allora, a citare una delle più recenti, del 2020, in cui la definizione elaborata undici anni prima è stata integralmente riproposta per dichiarare incostituzionale una disposizione che imponeva ai *service providers* di ottemperare all'ordine amministrativo di eliminare contenuti ritenuti illeciti entro un'ora<sup>12</sup>: questa pronuncia, pur non essendo strettamente connessa all'accesso a Internet, appare ai presenti fini interessante soprattutto perché enfatizza il collegamento emergente già nella “decisione-madre” del 2009 tra Internet e la libertà di espressione, ciò che connota fortemente l'inquadramento normativo dell'accesso a Internet nell'ordinamento francese.

---

<sup>11</sup> Articoli 5 e 11 di quella che sarebbe divenuta la *loi* n. 2009-669 del 12 giugno 2009, *favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet* (c.d. *Loi Hadopi*).

<sup>12</sup> *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2020-801 DC, 18 giugno 2020.

### 3.4. Costa Rica

Un approccio almeno in parte diverso da quello registrato nella giurisprudenza costituzionale francese è quello che si rintraccia in una importante decisione resa, nel 2010, dalla *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia* costaricense<sup>13</sup>. Con tale pronuncia si è deciso un *recurso de amparo* nel quale si lamentava la mancata tempestiva attuazione, da parte del Governo, dell'obbligo fissato per legge di rendere concorrenziale il mercato delle telecomunicazioni<sup>14</sup>. Accogliendo il ricorso, la *Sala Constitucional* ha condannato il Governo a porre in essere, entro tre mesi dal deposito della pronuncia, gli atti di propria competenza per rilasciare le concessioni per le bande di frequenza di telefonia cellulare e altre onde. A fondamento della decisione si è posto il principio secondo cui, «nella attuale situazione della società dell'informazione o della conoscenza, si impone ai poteri pubblici, a beneficio degli amministrati, il compito di promuovere e garantire, in forma universale, l'accesso a[lle] nuove tecnologie».

Più in particolare, si è rilevato che «l'evoluzione negli ultimi venti anni in materia di tecnologia dell'informazione e della comunicazione [...] ha rivoluzionato l'ambiente sociale dell'essere umano»; tanto che, «senza timore di equivoci, può affermarsi che questa tecnologia ha avuto un impatto sul modo nel quale l'essere umano comunica, facilitando la relazione tra persone e istituzioni a livello mondiale ed eliminando la barriera di spazio e tempo». Ne discende che, «in questo momento, l'accesso a queste tecnologie si converte in uno strumento primario per agevolare l'esercizio di diritti fondamentali, come, tra gli altri, la partecipazione democratica (democrazia elettronica) e il controllo dei cittadini, la formazione, la libertà di espressione e di pensiero, l'accesso all'informazione e ai servizi pubblici online, il diritto a rapportarsi con i pubblici poteri attraverso strumenti elettronici e la trasparenza amministrativa».

La *Sala Constitucional*, anziché concentrare l'attenzione sulla libertà di espressione, per corroborare l'importanza della protezione del diritto di accesso, ha dunque enfatizzato il ruolo di Internet come catalizzatore della comunicazione interpersonale e di quella tra il privato e i pubblici poteri, attraverso il superamento di barriere tecniche che gli strumenti previamente esistenti non erano in grado di eliminare.

### 3.5. Nazioni Unite

La rassegna che si sta proponendo è incentrata, come si è più volte sottolineato, sulle decisioni giurisprudenziali. Una eccezione si ritiene, tuttavia, che debba essere fatta in relazione alle Nazioni Unite. La ragione di questa deroga risiede nell'importanza delle prese di posizione che si sono avute nel corso degli anni, un'importanza che si misura, da un lato, sul piano teorico, cioè sul piano delle implicazioni delle dichiarazioni rese per la ricostruzione di un diritto di accesso a Internet, e, per l'altro, sul piano operativo, cioè per l'impatto che le affermazioni del consesso delle Nazioni Unite possono avere e, in certi casi, hanno avuto sulle norme, sulle prassi e sulla giurisprudenza di

---

<sup>13</sup> V. la *sentencia* 30 luglio 2010, n. 12790.

<sup>14</sup> *Ley General de Telecomunicaciones* n. 8642, del 4 giugno 2008.

## La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni

---

molti paesi.

Due interventi meritano, in particolare, di essere ricordati. Il primo risale al 2011: si tratta del *Report* fatto dal Frank La Rue, *special rapporteur* sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione<sup>15</sup>. Il testo si sofferma, tra l'altro, specificamente sul diritto di accesso a Internet, concludendo con una presa di posizione quanto mai forte: «[p]oiché Internet è divenuto uno strumento indispensabile per esercitare una vasta gamma di diritti umani, per combattere le disuguaglianze e per accelerare lo sviluppo e il progresso umano, dovrebbe essere una priorità per tutti gli Stati quella di assicurare l'accesso universale a Internet», quindi «[o]gni Stato dovrebbe [...] sviluppare una politica concreta ed effettiva, consultandosi con soggetti provenienti da tutti i settori della società, inclusi il settore privato e i ministeri competenti, per rendere Internet ampiamente disponibile, accessibile ed economicamente sostenibile per tutti i segmenti della popolazione»<sup>16</sup>. Oltre al valore in sé delle affermazioni, può constatarsi come esse tendano a collegare l'accesso a Internet all'esercizio di «una vasta gamma» di diritti, facendo intravedere una visione ben più ampia di quella che, in relazione al contesto, avrebbe potuto essere adottata: trattandosi di uno studio sulla libertà di opinione e di espressione, lo *special rapporteur*, infatti, avrebbe potuto anche limitarsi a proporre un collegamento tra l'accesso a Internet e l'esercizio di queste specifiche libertà.

Il secondo documento da menzionare è una risoluzione del Consiglio dei Diritti umani, adottata il 18 luglio 2016, concernente la protezione e lo sviluppo dei diritti umani su Internet<sup>17</sup>. Dopo aver posto il principio generale secondo cui «gli stessi diritti che le persone hanno *offline* devono essere protetti anche *online*»<sup>18</sup> e dopo aver riconosciuto «la natura globale e aperta di Internet come una forza guida nell'accelerare il progresso verso lo sviluppo nelle sue varie forme»<sup>19</sup>, si è sottolineato «l'importanza di applicare un approccio integralmente basato sui diritti umani nel fornire e nell'espandere l'accesso a Internet»: in questa logica, si è richiesto a «tutti gli Stati di fare sforzi per colmare le molte forme di divari digitali»<sup>20</sup>.

Se è vero che questa risoluzione (come, del resto, e a maggior ragione, il *report* del 2011) è priva di effetti vincolanti da un punto di vista formale, l'attenzione con la quale si è cercato di enfatizzare il ruolo di Internet come strumento di sviluppo e garanzia dei diritti umani non può non avere riflessi significativi sull'inquadramento giuridico dell'accesso a questo strumento e nell'orientare le politiche e le qualificazioni operate in seno ai singoli Stati: la circostanza stessa che questi interventi in sede Onu abbiano attirato l'attenzione della dottrina giuridica è un segno inequivocabile della loro im-

---

<sup>15</sup> Human Rights Council – Seventeenth session, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Frank La Rue, distribuito il 16 maggio 2011.

<sup>16</sup> *Report of the Special Rapporteur*, cit., § 85.

<sup>17</sup> Human Rights Council – Thirty-second session, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet: resolution*.

<sup>18</sup> *The promotion, protection and enjoyment*, cit., n. 1.

<sup>19</sup> *Ivi*, n. 2.

<sup>20</sup> *Ivi*, n. 5.

portanza<sup>21</sup>.

### 3.6. Consiglio d'Europa

Se è vero che il Consiglio d'Europa è molto attivo sul fronte della tutela dei diritti degli utenti di Internet, la scelta che è stata qui compiuta di privilegiare le pronunce giurisprudenziali rende opportuno il concentrarsi sulla Corte europea di Strasburgo, per ricercare, tra le sue decisioni, spunti che permettano di inquadrare il diritto di accesso a Internet.

La Corte è più volte intervenuta su casi nei quali, per i motivi più vari, veniva escluso l'accesso a taluni siti, ma non l'accesso a Internet in generale. Malgrado la sua non centralità ai fini della decisione, un inquadramento giuridico della possibilità di accedere a Internet è stato, comunque, proposto, con affermazioni che sono ben lungi dall'essere trascurabili. In tal senso, si deve sottolineare come, già nel 2012, la Corte abbia sottolineato che «Internet è divenuto, oggi, uno dei mezzi principali per l'esercizio da parte degli individui del loro diritto alla libertà di espressione e di informazione: vi si trovano gli strumenti essenziali di partecipazione alle attività e ai dibattiti relativi a questioni politiche o di interesse generale»<sup>22</sup>. Questo inciso è stato ripreso in varie altre decisioni<sup>23</sup>, tutte inerenti al blocco parziale della navigazione su Internet. Sulla stessa lunghezza d'onda si sono poste le decisioni che hanno riguardato le limitazioni alla navigazione imposte ai detenuti, che sono state talvolta censurate per il fatto di non essere giustificate, in ragione dei siti (di informazione giuridica<sup>24</sup> o di contenuto didattico<sup>25</sup>) che venivano oscurati; a rilevare è, tuttavia, soprattutto la precisazione che la Corte ha operato, consistente nel fatto che le normative nazionali esplicitamente riconoscevano il diritto di accesso ai detenuti, e che era proprio questo a rendere possibile la valutazione circa la legittimità o meno delle limitazioni imposte all'accesso: altrimenti detto, la Corte ha evitato di riconoscere, in generale, un diritto di accesso a Internet per i detenuti, circoscrivendo il suo controllo all'effettivo rispetto delle norme legittimanti l'accesso<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Sull'evoluzione della posizione delle Nazioni Unite in tema di accesso a Internet, e segnatamente sul riconoscimento dello stesso alla stregua di un diritto umano, v., tra gli altri, K. Mathiesen, *The Human Right to Internet Access: A Philosophical Defense*, in *International Review of Information Ethics*, 18, 2012, 9 ss.; M. Land, *Toward an International Law of the Internet*, in *Harvard International Law Journal*, 54, 2013, 393 ss.; X. Wang, *Time to Think about Human Right to the Internet Access: A Beitz's Approach*, in *Journal of Politics and Law*, 2013, 6 ss.; R. Shandler – D. Canetti, *A Reality of Vulnerability and Dependence: Internet Access as a Human Right*, in *Israel Law Review*, 52, 2019, 77 ss.

<sup>22</sup> CEDU, *Ahmet Yildirim c. Turchia*, ric. 3111/10 (2012), § 54.

<sup>23</sup> V., ad esempio, CEDU, *Cengiz e altri c. Turchia*, ricc. 48226/10 e 14027/11 (2015), § 49.

<sup>24</sup> Cfr. CEDU, *Kalda c. Estonia*, ric. 17429/10 (2016); *Ramazan Demir c. Turchia*, ric. 68550/17 (2021).

<sup>25</sup> Cfr. CEDU, *Jankovskis c. Lituania*, ric. 21575/08 (2017); *Mehmet Reşit Arslan e altro c. Turchia*, ricc. 47121/06, 13988/07 e 34750/07 (2019).

<sup>26</sup> Sulla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in merito all'accesso a Internet, v. G. Gosztonyi, *The European Court of Human Rights: Internet Access as a Means of Receiving and Imparting Information and Ideas*, in *International Comparative Jurisprudence*, 6(2), 2020, 134 ss.

### 3.7. Germania

Tra le molte decisioni rese nell'ordinamento tedesco relativamente all'accesso a Internet, la più significativa, forse, non è stata resa – come ci si sarebbe potuti attendere – dal *Bundesverfassungsgericht* bensì dal *Bundesgerichtshof*: ciò non solo per il momento in cui è intervenuta (nel gennaio 2013), che ha fatto sì che la pronuncia fosse una delle prime statuizioni compiute sul tema (sia a livello nazionale che nel contesto transnazionale), ma soprattutto per l'inquadramento teorico che in essa si è fatto di Internet (e quindi anche del suo accesso). Il *Bundesgerichtshof* ha riconosciuto il diritto del singolo al risarcimento dei danni derivanti dalla interruzione del servizio che consente la connessione dovuta ad un errore da parte della compagnia telefonica<sup>27</sup>. La Corte suprema federale, in particolare, ha fondato la propria decisione sulla constatazione secondo cui la possibilità di avere accesso a (e di fruire di) Internet si traduce in un vantaggio economico la cui disponibilità continua, anche nel settore privato, è ormai da tempo di importanza cruciale per la qualità della vita di una persona. Ciò in quanto «Internet fornisce informazioni complete su tutto il mondo in forma di *files* di testo, immagini, video e audio»; «in Internet, quasi tutti i settori sono coperti e, da un punto di vista tematico, le diverse esigenze sono soddisfatte»; per esempio, «i *files* recanti divertimento leggero possono essere anche considerati come informazioni sui problemi quotidiani relativi a temi molto accademici». Ne discende che «Internet ha sostituito sempre di più, in ragione della grande disponibilità di informazioni, altri *media*, quali le enciclopedie, le riviste o la televisione»; inoltre, «Internet permette lo scambio globale tra i suoi utenti, ad esempio grazie a *emails, forums, blogs* e *social network*», e, ancora, Internet «è sempre più utilizzato per la proposta e la conclusione di contratti, per la definizione di transazioni e per l'esecuzione di obbligazioni [...] (solo per fare qualche esempio, gli acquisti a distanza, la prenotazione di alberghi, treni e voli aerei, l'invio di ordini di trasferimento, le dichiarazioni dei redditi [...])». Si è in effetti constatato che, non a caso, attualmente quasi il 70% delle persone residenti in Germania fa uso di Internet, e i tre quarti di questi lo utilizzano anche tutti i giorni. In definitiva, «Internet ha cambiato il modo di vivere di una grande parte della popolazione, essendo divenuto uno strumento di una importanza decisiva per il modo di vivere di una grande parte della popolazione», di talché l'impossibilità di collegarsi ad Internet «ha un impatto significativo sulla vita quotidiana».

Una tale ricostruzione propone una prospettiva che, all'evidenza, prescinde in larga misura dalla libertà di espressione, per vedere nella rete una dimensione ormai pressoché consustanziale all'essere umano e alla sua vita di relazione, che si estrinseca in un gran numero di attività svolte e di diritti esercitati.

### 3.8. India

La tematica dell'accesso a Internet, e segnatamente la sua qualificazione alla stregua di un diritto (fondamentale) ha conosciuto una marcata attenzione nell'ordinamento

---

<sup>27</sup> *Bundesgerichtshof*, decisione 24 gennaio 2013, III ZR 98/12.

indiano, in particolare tra il 2019 e i primi mesi del 2020, in relazione a due importanti decisioni.

La prima è stata resa dalla *High Court* di Kerala nel settembre 2019 e ha riguardato le limitazioni imposte all'utilizzo di Internet attraverso lo *smartphone* in un collegio femminile. Rifacendosi proprio alla sopra ricordata dichiarazione del Consiglio dei Diritti umani dell'Onu, la Corte ha riconosciuto l'importanza fondamentale che Internet riveste per esercitare il diritto all'istruzione, donde l'accoglimento del ricorso di una studentessa che era stata esclusa dal collegio per aver violato le *policies* dell'istituto in materia di uso delle tecnologie<sup>28</sup>.

Nello stesso periodo in cui la *High Court* di Kerala rendeva la sua decisione, si erano prodotti disordini nello Stato del Jammu e Kashmir, in conseguenza della legge con cui lo Stato medesimo veniva suddiviso in due territori, perdendo lo *status* di ente federato della Repubblica indiana. Di fronte ai disordini, si adottava una serie di misure, tra le quali l'interruzione o il forte rallentamento della connessione a Internet.

Questi provvedimenti erano fatti oggetto di contestazione in via diretta di fronte alla Corte suprema indiana, la quale si pronunciava in favore della ricorrente, imponendo alle competenti autorità di ripristinare la piena funzionalità della rete. Tale decisione si è fondata sull'assunto secondo cui «la libertà di parola e di espressione, nonché la libertà di praticare qualunque professione o di condurre qualunque commercio, affare o occupazione attraverso lo strumento di Internet gode di protezione costituzionale» in base all'art. 19, nella parte in cui tutela i suddetti diritti<sup>29</sup>: tale configurazione ha avuto l'effetto di richiedere che le limitazioni all'accesso a Internet, per essere legittime, potessero superare un *test* di proporzionalità<sup>30</sup>.

La decisione della Corte suprema è di estremo interesse per l'inquadramento teorico dell'accesso a Internet, perché dal collegamento operato con i diritti fondamentali suddetti, sui *mass-media* è stata accreditata l'idea che la Corte suprema avesse definito l'accesso a Internet alla stregua di un diritto fondamentale. In realtà, la Corte è stata assai più prudente: dopo aver riconosciuto che «l'importanza di Internet non può essere sottovalutata, visto che dalla mattina alla notte siamo incapsulati nel cyberspazio e le nostre attività di base sono consentite attraverso l'uso di Internet»<sup>31</sup>, si è precisato che «[n]essuna delle parti [aveva] argomentato nel senso di dichiarare il diritto di accesso a Internet come un diritto fondamentale e quindi [la Corte] non esprime[va] il suo punto di vista sul tema», ma si limitava «a dichiarare che il diritto alla libertà di parola e di espressione [...] e il diritto di condurre qualunque commercio o affare [...] utilizzando come strumento Internet è costituzionalmente protetto»<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> *High Court of Kerala*, sentenza *Shirin R.K. v. State of Kerala*, WP(C), No. 19716 of 2019 (L) (19 settembre 2019).

<sup>29</sup> *Supreme Court of India*, sentenza *Anuradha Bhasin v. Union of India*, W.P.(C) No.-001031 / 2019 (10 gennaio 2020), § 152.

<sup>30</sup> Un simile *test* è stato superato, qualche mese dopo, tenuto conto delle circostanze particolari in cui si calavano, dalle misure che impedivano la connessione 4G, senza però precludere la connessione 2G: cfr. *Supreme Court of India*, order nel caso *Foundation for Media Professionals v. Union Territory of Jammu and Kashmir* (D. No. 10817 of 2020, 11 maggio 2020).

<sup>31</sup> Sentenza *Anuradha Bhasin v. Union of India*, cit., § 24.

<sup>32</sup> *Id.*, § 28. Sul punto, v. l'efficace commento di K. Pajagopal, *SC has no views on if 'access to Internet' is a*

## La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni

---

Sulla scorta di questa impostazione, l'accesso a Internet non ha assunto una sua consistenza autonoma, venendo riconosciuto come una componente integrativa di particolari forme di esercizio dei vari diritti, quelle forme che postulano, appunto, l'esistenza della rete<sup>33</sup>.

### 3.9. Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale

Nell'estate 2020, la Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale è stata chiamata a valutare la legittimità delle azioni del Governo del Togo che, di fronte a una protesta di piazza organizzata su vasta scala, aveva reso Internet in larga misura inaccessibile. I ricorrenti contestavano la violazione dell'art. 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che sancisce il diritto di ognuno all'informazione e a esprimere e diffondere le proprie opinioni.

Nell'accogliere il ricorso<sup>34</sup>, la Corte ha avuto cura di chiarire i termini entro i quali la violazione della libertà di espressione potevano dirsi integrati, e per far questo ha ritenuto necessario precisare lo statuto giuridico dell'accesso a Internet: «[l]'accesso a Internet non è, *stricto sensu*, un diritto umano fondamentale, ma poiché il servizio Internet fornisce una piattaforma per rafforzare l'esercizio della libertà di espressione, diviene quindi un diritto derivato, cioè un componente dell'esercizio del diritto alla libertà di espressione»; «[è] il veicolo che fornisce una piattaforma che rafforzerà il godimento del diritto alla libertà di espressione», «[i]l diritto di accesso a Internet è strettamente collegato al diritto alla libertà di parola, che può essere visto come comprensivo anche della libertà di espressione»; «[p]oiché l'accesso a Internet è complementare al godimento del diritto alla libertà di espressione, è necessario che questo accesso a Internet e il diritto alla libertà di espressione sia considerato una parte integrante del diritto umano che richiede protezione attraverso il diritto e che venga resa azionabile la sua violazione»; «[i]n questa prospettiva, essendo l'accesso a Internet un diritto derivato e, allo stesso tempo, una componente, dovrebbe essere trattato come un elemento di diritto umano per il quale gli Stati hanno l'obbligo di fornire protezione in base al diritto, proprio nello stesso modo in cui è protetto il diritto alla libertà di espressione»; «[i]n una logica siffatta, l'accesso a Internet dovrebbe essere visto come un diritto che richiede la protezione del diritto e qualunque interferenza con esso deve essere prevista dalle norme, che specificano i fondamenti di tale interferenza»<sup>35</sup>.

Dal lungo brano citato si coglie la stretta connessione che si è individuata tra l'accesso a Internet e la libertà di espressione. L'inquadramento proposto oscilla tra il vedere nel

---

*fundamental right*, in *The Hindu*, 10 gennaio 2020.

<sup>33</sup> In questa logica, la stessa Corte suprema ha avuto cura di rimarcare la differenza tra l'approccio da essa seguito e la configurazione della tecnologia (quindi, ovviamente, anche dell'accesso a *Internet*) alla stregua di un mero strumento dell'esercizio dei diritti. Su tale tesi, autorevolmente sostenuta (in special modo da V.G. Cerf, *Internet Access Is Not a Human Right*, in *New York Times*, 4 gennaio 2012), v. anche *infra*, par. 4.

<sup>34</sup> Corte di giustizia Ecowas, 25 giugno 2020, *Amnesty International Togo vs. The Togolese Republic*, n. 9/20.

<sup>35</sup> *Ivi*, § 38.



primo un diritto autonomo connesso alla seconda oppure il vedervi un diritto servente rispetto alla seconda. Quale che sia la lettura da privilegiare, l'esito è comunque chiaro nel senso della necessità per gli Stati di approntare una tutela forte dell'accesso a Internet, una tutela declinata come (tendenziale) assenza di interferenze rispetto all'esercizio della libertà.

### **3.10. Unione europea**

Raffrontate alle pronunce (o alle risoluzioni) che sono state passate sin qui in rassegna, le decisioni rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea presentano una rilevanza sensibilmente minore. La Corte di giustizia, infatti, a quanto consta, non si è pronunciata in maniera diretta sull'inquadramento giuridico dell'accesso a Internet, e questo nonostante abbia a disposizione un parametro di giudizio, quale la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che nulla avrebbe da invidiare ad altre carte che sono state utilizzate per dedurre l'esistenza di un diritto di accesso a Internet.

La ragione per cui non viene omesso, in conclusione di questo breve *excursus* giurisprudenziale, un cenno alla Corte di Lussemburgo risiede nel fatto che, con una decisione del settembre 2020, essa ha posto le basi per poter riconoscere un diritto all'eguale accesso a Internet: pur senza qualificare l'accesso come tale, l'applicazione a esso del principio di eguaglianza può avere un impatto niente affatto trascurabile anche in termini generali, cioè di come i pubblici poteri debbono atteggiarsi di fronte alle pretese individuali di accesso alla rete, anche in considerazione delle disparità oggettive che esistono nella società.

La pronuncia della Corte, in particolare, offre una chiave di interpretazione improntata alla garanzia della neutralità a fronte di pratiche commerciali dai potenziali effetti distorsivi. La Corte ha dichiarato che l'art. 3 del regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta, «deve essere interpretato nel senso che pacchetti attuati da un fornitore di servizi di accesso a Internet mediante accordi conclusi con utenti finali, ai sensi dei quali questi ultimi possono acquistare un piano tariffario che conferisce loro il diritto di utilizzare senza restrizioni un determinato volume di dati, senza che da tale volume sia detratto l'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici soggetti a “tariffa zero”, e, una volta esaurito tale volume di dati, possono continuare a utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici, mentre alle altre applicazioni e agli altri servizi disponibili sono applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico» sono illegittime, per un verso, «in quanto detti pacchetti, detti accordi e dette misure di blocco o di rallentamento limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali» e, per l'altro, «in quanto le suddette misure di blocco o di rallentamento sono basate su considerazioni di ordine commerciale»<sup>36</sup>.

L'approccio adottato è assai distante da quello delle altre decisioni che sono state analizzate nei paragrafi precedenti: non si ragiona, infatti, di “diritti”, ma piuttosto di

---

<sup>36</sup> CGUE, cause riunite C-807/18 e C-39/19, *Telenor Magyarország Zrt. / Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság Elnöke* (2020).

## La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni

---

“servizi”. L'eccentricità della decisione è solo relativa, però, visto che non può mai trascurarsi il fatto che, quando si parla di (diritto di) accesso a Internet, si presuppone sempre che ci sia un servizio che venga offerto (non di rado, anzi solitamente da privati), senza il quale l'accesso stesso (e quindi, in ipotesi, il diritto) resterebbe allo stadio della pura teoria.

### 4. Alcune considerazioni finali

La rassegna che si è condotta, pur nella sua estrema incompiutezza, consente di cogliere alcuni elementi che appaiono di un certo interesse, almeno dal punto di vista del comparatista.

Innanzitutto, emerge che la diffusione delle problematiche dell'accesso a Internet travalica qualunque limite geografico, ciò che conferma, come è chiaro, quanto solitamente attestato in ordine alla natura necessariamente transnazionale della *lex informatica*<sup>37</sup>.

A ulteriore riprova di quanto appena constatato si pone la circostanza che del diritto di accesso a Internet si occupino tanto giudici nazionali quanto istanze sovranazionali, collegate a organizzazioni regionali o anche rappresentative della comunità internazionale nel suo complesso.

Ancora, e soprattutto, la rassegna mostra come le strade percorse per dare una veste giuridica all'esigenza – universalmente ritenuta meritevole di tutela – di dare accesso a Internet siano effettivamente molteplici. Ciò detto in linea generale, è peraltro possibile individuare alcuni elementi che ricorrono, e che possono contribuire a proporre modelli di configurazione dell'accesso a Internet.

Al riguardo, un primo aspetto su cui conviene soffermarsi è quello inerente alla esistenza o meno di un (autonomo) diritto di accesso a Internet. Dalla rassegna condotta, emerge in maniera piuttosto netta che una teorizzazione compiuta di un diritto di accesso non è rintracciabile: là dove di “diritto” si parla, e lo si fa peraltro sovente non senza una grande circospezione, si tende a collegare direttamente l'accesso a Internet alla fruizione di (altri) diritti oppure, come nel caso della Corte suprema indiana, si individua nell'accesso un elemento consustanziale a determinate estrinsecazioni di (altri) diritti, che nella dinamica della rete presentano caratteri peculiari.

In ragione di queste considerazioni, la tesi che vede nell'accesso a Internet uno strumento di esercizio di altri diritti, più che un diritto a sé stante<sup>38</sup>, presenta l'indubbio vantaggio di poter spiegare con semplicità una situazione di fatto che appare assai diffusa. Ben più diffusa di quello che le elaborazioni giurisprudenziali, nei vari ordinamenti, vorrebbero accreditare, visto che la tesi della strumentalità dell'accesso viene di solito ignorata, se non addirittura contestata, almeno formalmente<sup>39</sup>. A ben vedere,

---

<sup>37</sup> Cfr. O. Pollicino – M. Bassini, *The Law of the Internet between Globalisation and Localisation*, in M. Maduro – K. Tuori – S. Sankari (eds.), *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge, 2014, 346 ss. Più di recente, v. G.L. Conti, *La lex informatica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021.

<sup>38</sup> Cfr. V.G. Cerf, *Internet Access Is Not a Human Right*, cit.

<sup>39</sup> In quest'ultimo senso, può ricordarsi, in special modo, la posizione della Corte suprema indiana,

peraltro, la questione rischia di ridursi in larga misura a una controversia terminologica: che l'accesso a Internet sia qualificato come "diritto" oppure no rischia di cambiare molto poco, se resta fermo il fatto che, in ogni caso, l'accesso ha la funzione di far esercitare altri diritti o di farli esercitare in forme diverse da quelle tradizionali. Altrimenti detto, la strumentalità è una caratteristica ineliminabile dell'accesso a Internet, sia che questo sia definito "diritto" (appunto, strumentale) sia che si preferisca ricondurlo a (semplice) mezzo attraverso il quale un certo diritto o certi diritti vengono esercitati (sulla rete).

Ben più rilevanti sono, semmai, altri aspetti, quali, in particolare, i diritti di cui l'accesso a Internet è strumento e il tipo di conseguenze che l'esistenza di Internet e la possibilità di accedervi producono nei rapporti tra individuo e pubblici poteri.

In relazione a questi aspetti, una prima distinzione può essere tracciata tra quelle esperienze nelle quali l'accesso a Internet viene visto come strumentale rispetto a uno o più diritti determinati e quelle in cui, invece, la strumentalità si riferisce a un insieme di situazioni non individuabili con precisione. Nel primo senso, la maggior parte delle pronunce esaminate ha rimarcato il collegamento stretto tra l'accesso a Internet e la libertà di espressione<sup>40</sup>, talvolta associato ad altri diritti, come quello di partecipazione politica<sup>41</sup> o alla libertà di iniziativa economica<sup>42</sup> o, ancora, al diritto alla formazione/istruzione<sup>43</sup>. Una diversa impostazione è invece quella mediante la quale si sottolinea la vastità di azioni che possono essere condotte online, quindi l'elevato numero di diritti (ma anche di doveri) che si connettono all'accesso a Internet<sup>44</sup>.

Non meno rilevante è una seconda distinzione che deve essere prospettata, e cioè quella dei rapporti tra individuo e pubblici poteri.

Per comprendere i termini di questa distinzione, ci si può riferire al tipo di istanza proposta di fronte al giudice ovvero, nel caso dell'Onu, al tipo di preoccupazioni evocate nella risoluzione. In talune delle decisioni menzionate, le giurisdizioni si sono pronunciate su ricorsi nei quali si rivendicava una libertà di accedere a Internet: si riteneva, in particolare, che l'esercizio di questa libertà fosse stato limitato o addirittura precluso da atti dei pubblici poteri lesivi di diritti costituzionali. In altri casi, invece, l'accesso a Internet veniva evocato perché gli individui ne erano privi o potevano esserne privi, quindi si richiedeva che si avessero garanzie della possibilità di fruire della rete oppure si richiedeva il riconoscimento del danno discendente dal fatto che la rete non fosse stata fruibile.

I due tipi di richieste presentano un contenuto oggettivamente diverso.

---

sulla quale v. *supra*, par. 3.8.

<sup>40</sup> Cfr. le sentenze passate in rassegna degli ordinamenti statunitense, francese e indiano, nonché la giurisprudenza della Corte europea e la pronuncia della Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale.

<sup>41</sup> Il riferimento è alla pronuncia del 2009 del *Conseil constitutionnel* francese.

<sup>42</sup> Al riguardo, può richiamarsi la decisione del 2020 della Corte suprema indiana.

<sup>43</sup> In proposito, si rinvia a talune pronunce della Corte di Strasburgo.

<sup>44</sup> Sul punto, la rassegna condotta indica nelle pronunce costaricense e tedesca quelle più significative, unitamente alla risoluzione adottata in sede Onu. Per quanto espressa in maniera molto generica (e anodina), una tale impostazione sembra che possa essere ritenuta propria anche della Corte costituzionale italiana.

## **La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni**

---

Il rivendicare una *libertà* – come nelle istanze del primo tipo – si traduce nella pretesa che i pubblici poteri non interferiscano con il suo godimento, quindi ci pone semplicemente il problema di fare in modo che non si interrompa con atto dell'autorità la fruizione dell'accesso a Internet: non è probabilmente un caso che possa proporsi una corrispondenza biunivoca tra questa categoria di richieste e le esperienze nelle quali l'accesso è rivendicato come componente di diritti specifici (segnatamente, di uno dei più tipici diritti di libertà: la libertà di espressione).

Nelle richieste del secondo tipo, di contro, non ci si accontenta della mancata interferenza, ma si prefigura un obbligo positivo in capo alle pubbliche autorità (o ai privati incaricati di fornire il servizio, ad esempio le compagnie telefoniche), che debbono impegnarsi affinché l'accessibilità a Internet sia assicurata, rimuovendo gli ostacoli di vario tipo che possono frapporvisi. Nella logica di questo tipo di richieste l'accesso a Internet assume una valenza che richiama strettamente quella dei diritti sociali. Resta da chiarire se l'accesso sia in sé un diritto sociale o se, in quanto puramente funzionale ad altri diritti, non inserisca una componente pretensiva nell'esercizio dei vari diritti che, per essere pienamente esercitati, richiedono ormai che si abbia una connessione a Internet (con la ovvia conseguenza di dover constatare che, per esercitare una parte dei diritti, è necessario poter fruire di un servizio, quello appunto che assicura l'accesso). La questione ha uno spessore teorico sicuramente molto rilevante, ma da un punto di vista pratico assume una valenza secondaria, nel senso che il semplice riconoscimento della fondatezza della pretesa è sufficiente a innescare un obbligo per i pubblici poteri di provvedere a rimuovere disparità sociali e cause di esclusione che il progresso tecnologico ha creato o ha acuito: per questa via la qualificazione giuridica dell'accesso a Internet si interseca con le politiche di contrasto nei confronti dei divari digitali. Non è un caso, del resto, che questo tipo di rivendicazioni si colleghi a una visione dell'accesso a Internet come strumento di una serie indefinita di situazioni giuridiche, perché si percepisce Internet come una dimensione nella quale l'individuo può crescere e formarsi, esprimersi e confrontarsi. Il fatto che una parte della società possa essere tagliata fuori da questa dimensione è un problema – all'evidenza – per gli individui che rientrano in questa parte, ma – a ben vedere – è un problema per la società stessa, che non può non registrare un rallentamento del suo sviluppo discendente alle diseguaglianze: l'impossibilità di una parte della popolazione di fruire di Internet rende impossibile configurare Internet come l'unico strumento di fruizione di determinati contenuti e servizi (si pensi, ad esempio, ai servizi connessi alle prestazioni sanitarie oppure alla pubblicazione degli atti normativi), con la conseguenza di imporre la conservazione di canali alternativi più dispendiosi e meno efficaci. Del resto, quanto accaduto durante la pandemia, che ha reso per lunghi periodi Internet l'unico strumento attraverso cui esercitare determinati diritti, ha mostrato in maniera quanto mai chiara le potenzialità del mezzo ma, allo stesso tempo, i rischi che lo stesso produce in termini di esclusione sociale.