

## SENATO DELLA REPUBBLICA

### 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI)

Esame in sede referente dei DDL 1317 e 1561 (diritto di accesso ad *Internet*)

Audizione del 24 febbraio 2015, ore 14:30

Lorenzo Nannipieri\*

#### 1. I DDL 1317 e 1561

Oggetto dell'audizione sono due disegni di legge costituzionale.

Il primo (ddl 1317 – Sen. Lucidi e altri) propone una modifica dell'art. 21 Cost. aggiungendo, dopo il primo comma, un nuovo secondo comma, così formulato: *“tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica”*.

Il secondo (ddl 1561 – Sen. Campanella) suggerisce invece l'introduzione di un nuovo art. 34-bis dal seguente tenore: *“tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in modo neutrale, in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo ove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale”*.

In relazione ad entrambe le iniziative, trattate congiuntamente vista l'omogeneità del tema, si propongono le considerazioni contenute nei paragrafi che seguono.

#### 2. Inquadramento del tema. Il riflesso costituzionale dello sviluppo della Rete.

Appare imprescindibile, in primo luogo, procedere ad un inquadramento sistematico relativamente alla configurabilità di un diritto costituzionale di accesso ad Internet.

E' stato osservato da autorevole dottrina che *“raramente, come nel caso della Rete, le caratteristiche della fenomenologia che s'intendeva sussumere in una disciplina giuridica sono andate così incisivamente a condizionare l'approccio del legislatore. Ciò ha comunque richiesto una pregiudiziale presa di coscienza di siffatte caratteristiche, laddove ostacoli conoscitivi e culturali hanno non infrequentemente indotto ritardi o equivoci sulle regolazioni da approntare per consentire un adeguato controllo del particolare settore”*<sup>1</sup>.

Nel caso in discussione, pertanto, la riflessione giuridica deve contemplare tanto gli aspetti strutturali della rete, quanto le relative ripercussioni esistenziali.

Dal primo punto di vista si impone l'esigenza di un adeguamento di tutti gli operatori del diritto al significato tecnico dei principali termini impiegati (Internet, web, rete), che spesso sono utilizzati in modo promiscuo.

Così il termine *Internet*, se impiegato in senso proprio, deve essere riferito esclusivamente alla sua definizione tecnica adottata in ambito linguistico: un *sistema*

---

<sup>1</sup>Così P. COSTANZO, *La regolazione della Rete tra libertà di navigazione ed uso sicuro delle tecnologie telecomunicative* (Safer Internet), in G.BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, 2009, p. 962.

*integrato di interconnessione tra computer che permette la trasmissione di informazioni a livello mondiale*<sup>2</sup>.

Viceversa il *web*, o rete, rappresenta solo *uno* dei servizi offerti da Internet, consistente in un *metodo di organizzazione delle informazioni dei calcolatori connessi a Internet che permette di navigare mediante ipertesto*<sup>3</sup>.

In quest'ottica, pertanto, si parla o di un'infrastruttura (Internet) o di un servizio offerto dalla stessa (*web* o rete).

Pari rilievo per lo sviluppo dell'argomentazione giuridica assume il piano esistenziale, che indaga sull'interrogativo di cosa Internet rappresenti per gli individui e per le formazioni sociali, ovvero per i centri di imputazione di situazioni giuridiche nell'ordinamento italiano, come tali oggetto di copertura ad opera dell'art. 2 Cost.

Intrecciando il dato prettamente tecnico (l'infrastruttura "Internet" e la nozione di *web*) con quello esistenziale (di cui si dirà nello specifico tra poche righe) il risultato è il *fenòmeno* su cui gli operatori del diritto sono chiamati a pronunciarsi, traducendone o meno un'eventuale esigenza di protezione da parte dell'ordinamento.

E' necessario altresì precisare come il progresso tecnologico abbia contribuito nel tempo ad uno sviluppo delle potenzialità del *web* tale da provocare importanti trasformazioni sul relativo piano esistenziale.

Ci si riferisce alla riconosciuta successione delle cc.dd. *dimensioni* (o *generazioni*) del *web*, che rappresentano il frutto di un rapido processo di arricchimento delle potenzialità della rete, data (in estrema sintesi) dai seguenti passaggi:

1. il *web 1.0*, in cui un creatore di contenuti mette gli stessi a disposizione dei relativi fruitori. Il carattere statico del *web 1.0* ne cristallizza l'essenza in una modalità comunicativa unidirezionale e discendente (dal creatore di contenuti all'utente);
2. il *web 2.0* (quello, tra l'altro, dei *social networks*) che, stimolando l'interattività tra gli utenti della rete, affranca il *web* dal tradizionale modello dei mezzi di comunicazione di massa, superando la distinzione tra utente e creatore di contenuti.
3. il *web 3.0*, in cui il potenziamento della *semantica* favorisce l'interazione autonoma delle *cose* (*things*) immesse in rete.

Il progressivo aumento delle potenzialità espresse dalla rete Internet ha avuto pertanto immediate ricadute sul piano esistenziale ed ha contribuito ad introdurre nuove divisioni sociali che mettono in luce i bisogni cui il costituzionalismo è chiamato a rispondere.

Così, considerando la prima dimensione evolutiva della rete (*web 1.0*), non v'era ragione per ritenere differenti i suoi connotati "giuridici" rispetto alle esigenze presentate dagli altri *media*. In questa fase, infatti, il *web* si configura come uno servizio di comunicazione unidirezionale a cui il cittadino (*digitalmente alfabetizzato*) si avvicina per ricevere informazioni<sup>4</sup>, trovando copertura costituzionale nelle garanzie di cui agli artt. 15 e (soprattutto) 21 Cost.

---

<sup>2</sup> Dizionario De Mauro, 2015.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> E' chiaro che anche la visione originaria di Internet presentasse notevoli differenze rispetto agli altri *media*, differenze dettate dalla notevole possibilità di selezione dei contenuti a cui accedere e dallo stesso problema dell'alfabetizzazione digitale, coevo all'affermazione di Internet. Ciò che si intende evidenziare è che il *web 1.0*, nel quadro dell'art. 21 Cost., esaurisce soltanto il *diritto ad essere informati*, affermandosi non tanto come strumento di proiezione attiva dell'individuo, quanto di mezzo di acquisizione di informazioni in modo passivo.

Con l'avvento del *web 2.0* la rete si affranca dal suo precedente ruolo per divenire modalità di informazione attiva, scambio, condivisione e partecipazione. Così, Internet rinforza tecnicamente le sue potenzialità esprimendo la capacità di replicare (o espandere) la dimensione reale dell'esistenza, facendosi non più *mezzo* o *strumento*, ma *mondo*<sup>5</sup>.

Si assiste così ad uno slittamento della funzione strumentale, che non appartiene più alla rete *tout court*, ma all'accesso alla stessa.

In questa fase, e con il successivo *web 3.0*, l'ambiente (o "ecosistema") digitale cresce ulteriormente e consente l'esercizio di uno spettro sempre crescente di situazioni giuridicamente rilevanti (lecite e illecite).

E' quindi possibile giungere ad una prima conclusione al fine di inquadrare compiutamente il problema che il diritto è chiamato a risolvere: lo sviluppo del *web* ha contribuito alla creazione di un *ambiente* digitale in cui l'individuo (o la formazione sociale) svolge la propria personalità.

L'accesso alla rete si configura così "*non come una situazione puramente formale, come una chiave che fa entrare solo in una stanza vuota, ma come lo strumento che rende immediatamente utilizzabile il bene da parte degli interessati, senza ulteriori mediazioni*"<sup>6</sup>.

La capacità della rete, immanente alla stessa, di replicare le vicende relazionali dell'esistenza, si presta conseguentemente a permettere l'esercizio di una serie potenzialmente illimitata, e tendente alla totalità, delle situazioni giuridiche soggettive relative alla dimensione "reale"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>“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 impiegare per i fini che sceglie, col mondo non si dà altra libertà se no quella di prendervi parte o starsene in disparte”. Così U. GALIMBERTI, *Psiche e techne – l'uomo nell'età della tecnica*, Feltrinelli, 2000, pp. 626 s.

<sup>6</sup>S. RODOTÀ, *Il terribile diritto, studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, 2013, p. 469.

<sup>7</sup> Questo, ovviamente, non vale solo per il piano del diritto costituzionale: oltre ad una serie di diritti e doveri (si pensi, da un lato, alle libertà di riunione e di associazione, al diritto al lavoro, alla salute e, dall'altro, agli obblighi in tema di adempimenti tributari, di istruzione ecc.), in rete è ben possibile compiere atti in violazione di una serie assai ampia di norme penali, così come è possibile compiere atti o fatti leciti o illeciti sul piano civile (ad esempio la conclusione di contratti con firma elettronica, il commercio elettronico ecc.).

Inoltre, alla circostanza per cui un ordinamento *pretenda* dal cittadino l'adempimento – ad esempio – di obblighi (es. l'obbligo dei genitori a garantire l'iscrizione scolastica dei figli, ovvero, *de jure condendo*) o incida sull'esercizio di diritti costituzionalmente protetti (come il diritto alla salute nel campo della c.d. *E-health* oppure, *de jure condendo*, il diritto alla conoscenza delle leggi attraverso la pubblicazione elettronica delle stesse quale unica forma di pubblicazione giuridicamente vincolante) attraverso lo strumento informatico, è evidente che debba corrispondere una presa in carico, da parte degli stessi pubblici poteri, del compito di porre i cittadini nelle condizioni di poter esercitare dei diritti, ed adempiere ad obblighi e doveri normativamente imposti. Vale la pena riportare le parole di V. FROSINI, *Verso un diritto dell'informazione*, in V. FROSINI, *Contributi ad un diritto dell'informazione*, Liguori, 1991, pp. 28 ss: “(...) *ubi societas ibi jus*: formula che va intesa non soltanto in una sua corrispondenza dialettica, come rapporto di conversione in generale fra la realtà societaria e la sua simbologia giuridica, giacché il diritto rappresenta la fondamentale forma di informazione sui comportamenti da tenere nelle relazioni fra gli uomini, individui o gruppi sociali o Stati che siano. Essa va intesa anche come corrispondenza puntuale tra le forme i comportamento, singolo o collettivo, e le norme di diritto con funzione rappresentativa, comunicativa e direttiva; e perciò il diritto è stato definito, con espressione compendiosa, come una morfologia della prassi, cioè come la dottrina delle forme (morfologia) in cui si definisce l'azione sociale (la prassi). Anche nella presente situazione storica del

Così declinata, la “chiave” costituzionale dell’accesso ad Internet non può che essere rinvenuta negli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Nel principio personalista, inteso come clausola a fattispecie aperta, perché Internet costituisce un centro di imputazione attorno al quale gravita un insieme di situazioni giuridiche che favoriscono lo *svolgimento della personalità*.

Nel principio di uguaglianza sostanziale, perché il divario digitale attuale si configura come un insieme di ostacoli che *impediscono il pieno sviluppo della persona umana* all’ambiente digitale e ne pregiudicano *l’effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*.

Il relativo compito di rimozione deve essere imputato ai pubblici poteri.

In altri termini, “*nel contesto di una diffusione generalizzata di Internet, la libertà di comunicazione e di espressione presuppone necessariamente la libertà di accedere a tali servizi di comunicazione in linea*” ed il compito di rimozione degli ostacoli di varia natura che si frappongono al pieno accesso alla rete spetta ai pubblici poteri, proprio perché “*l’accesso alla rete Internet (...) costituisce il modo con il quale il soggetto si relaziona con*” gli stessi “*e quindi esercita i suoi diritti di cittadinanza. Negare l’accesso a Internet, ovvero renderlo costoso e quindi esclusivo, significa precludere l’esercizio della più parte dei diritti di cittadinanza*”<sup>8</sup>.

L’accesso ad Internet si configura così, *in primis*, come un diritto strumentale allo svolgimento della personalità, finalizzato a consentire la proiezione dell’individuo in una dimensione ulteriore e virtuale dell’esistenza in cui esercitare una sfera di situazioni giuridiche attive e passive che tende progressivamente a sovrapporsi al relativo catalogo facente capo alla “vita reale”.

Tale finalità deve essere perseguita dai pubblici poteri mediante la rimozione degli ostacoli cognitivi ed infrastrutturali che impediscono il pieno sviluppo della persona umana entro la dimensione digitale, e ciò tanto in ragione dell’intrinseca meritevolezza del fenomeno sul piano assiologico quanto come compensazione delle pretese *digitali* che gli stessi pubblici poteri avanzano nei confronti dei consociati.

Una volta identificata la matrice costituzionale dell’accesso ad Internet negli artt. 2 e 3 Cost., resta da chiarire come l’ordinamento possa rispondere alle esigenze di superamento del divario digitale, che identifica l’*ostacolo* (o meglio, gli ostacoli) *di ordine economico e sociale* il cui compito di rimozione dovrebbe gravare sulla Repubblica a mente dell’art. 3, comma 2, Cost.

Il divario digitale si compone:

- di una **dimensione cognitiva**, legata alla perdurante assenza, in capo ad una porzione cospicua della popolazione italiana, tanto della c.d. alfabetizzazione digitale, quanto del possesso di quell’insieme minimo di conoscenze tali da ritenere un individuo in

---

progresso civile, occorre che l’ordinamento giuridico provveda a fornire al giurista, e in genere al cittadino, una visione più possibile precisa e chiara dei suoi diritti e dei suoi doveri nella società in cui vive ed opera; alle nuove esperienze ed esigenze di vita sociale deve però corrispondere una morfologia giuridica ad essa adeguata. Il diritto dell’informazione va dunque inteso come il diritto della società dell’informazione, come quello *jus* che dev reggere e rendere trasparente nelle sue regole la *societas*”.

<sup>8</sup>Così T.E. FROSINI, *L’accesso a Internet come diritto fondamentale*, in O. POLLICINO, E. BERTOLINI, V. LUBELLO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Aracne, 2013, pp. 79 s.

grado di fare ingresso nella “dimensione virtuale” con modalità tempo per tempo accettabili (c.d. *digital fluency* o fluidità digitale)<sup>9</sup>.

- in una **dimensione infrastrutturale**, connessa alla perdurante difficoltà, per una parte della popolazione, di fare ingresso nella “dimensione virtuale” a causa di carenze strumentali, intese sia in senso veicolare (problemi nell’allaccio alla rete e nella relativa disponibilità) che terminale (problemi nella dotazione di strumenti telematici).

\*\*\* \*\*

In estrema sintesi, dal punto di vista **cognitivo**, il problema da risolvere è connesso all’*elevazione culturale* dell’individuo, che deve essere munito degli strumenti formativi per colmare il *divario* interposto tra lo sviluppo della propria personalità e le potenzialità espresse dalla parte di popolazione già digitalmente alfabetizzata e/o digitalmente fluida<sup>10</sup>.

Una prima ricostruzione della vicenda è stata abbozzata, a livello nazionale, dalla Corte costituzionale. In particolare, con la sentenza n. 307 del 2004 il Giudice delle leggi ha ricondotto certe politiche statali al sostegno della *cultura informatica*, identificata come una materia trasversale inidonea ad essere racchiusa nel rigido riparto competenziale di cui all’art. 117, comma 2, Cost, riprendendo poi il suddetto ragionamento con le pronunce del periodo successivo, senza più abbandonarlo.

Sotto questo profilo, pertanto, potremmo concludere considerando che la giurisprudenza costituzionale riallaccia le misure al sostegno della formazione o facilitazione informatica all’art. 9 Cost.

D’altro canto deve rilevarsi come la Corte costituzionale abbia offerto una configurazione solo parziale dell’accesso ad Internet in ragione, probabilmente, del fatto di essersi sempre pronunciata su ricorsi azionati in via principale da Stato e Regioni.

Quello che tanto la Corte, quanto (evidentemente) il legislatore statale non hanno ancora ben evidenziato è che la progressione della cultura informatica finalizzata all’abbattimento dell’analfabetismo digitale debba essere ricondotta, senza ulteriori indugi, al diritto sociale all’istruzione.

Meglio, si protrebbe dire che l’accesso ad Internet, sotto il profilo del divario digitale cognitivo, rappresenta un segmento del diritto sociale all’*istruzione* (o alla *formazione*, intesa non come elemento prodromico al diritto al lavoro, quanto piuttosto come

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento specifico, sia consentito rinviare a 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*, Giappichelli, 2014, pp. 189 ss.

<sup>10</sup> L’approccio formativo-istruttivo di questo lato del divario digitale è reso evidente dagli spunti di riflessione rimarcati nel corso della presente trattazione, tanto a livello sovranazionale (grazie agli orientamenti delle Nazioni Unite, ed in particolare al Rapporto “La Rue” del 2011) quanto a livello comparato. Il Rapporto “La Rue” specifica come “*States should include Internet literacy skills in school curricula, and support similar learning modules outside of schools. In addition to basic skills training, modules should clarify the benefits of accessing information online, and of responsibly contributing information. Training can also help individuals learn how to protect themselves against harmful content, and explain the potential consequences of revealing private information on the Internet*” (punto n. 88)”.

*formazione culturale*, segmento dell'istruzione non necessariamente attuabile attraverso la scuola<sup>11</sup>), di cui fa parte a pieno titolo.

Così, l'accesso ad *Internet*, sotto il profilo cognitivo, sembra poter essere ricondotto ai principi in materia di istruzione, e dunque – in particolare – al sistema parametrico costituito dagli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. (parametro primario, che individua la matrice costituzionale del diritto di accesso ad *Internet ex se*), 33 e 34 Cost. (parametro secondario), che intende l'istruzione “*come un servizio pubblico strumentale ed essenziale per assicurare il pieno sviluppo della persona umana e la sua elevazione economica e sociale anche rispetto alla iniziale e sfavorevole condizione di partenza di taluno; in altri termini, l'impegno dell'autorità pubblica, come profeticamente richiesto dall'art. 3, secondo comma, Cost., consiste nella rimozione di quegli ostacoli di ordine economico-sociale che “lastricano” il cammino di individui appartenenti alla stessa Comunità politica*”<sup>12</sup>.

\*\*\* \*\*

Dal punto di vista **infrastrutturale**, si è già detto come il divario digitale possa essere tradotto, in termini individuali, come l'impossibilità di accedere alla rete non tanto per la carenza delle risorse cognitive sufficienti e necessarie all'accesso stesso, quanto in ragione della mancanza o insufficienza delle dotazioni infrastrutturali ed alle strumentazioni idonee a consentire un'efficace navigazione.

Ci si muove, in questo caso, nel campo delle telecomunicazioni, che incide direttamente sulle possibilità di esercizio della libertà di manifestazione del pensiero sia pure intesa - in senso affatto peculiare - come *libertà informatica* in grado di ricondurre ad un'*endiadi unitaria* i due “poli” costituzionali che tradizionalmente attraggono le forme comunicative mediatiche, e cioè gli artt. 15 e 21 Cost.

Nel profilo *infrastrutturale* del divario digitale, pertanto, la declinazione dell'accesso ad *Internet* postula la garanzia, per l'individuo, di poter veicolare la proiezione della propria esistenza nella dimensione virtuale ad opera di un mezzo che appartiene alla rete di telecomunicazioni.

Ora, se sul fronte *cognitivo* il diritto di cui si discute si declina come segmento del diritto sociale all'istruzione, sul piano *infrastrutturale* esso attiene alla configurabilità di una “*pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche*”<sup>13</sup>, già ipotizzata dalla dottrina, da coniugarsi con le prerogative della *libertà informatica*, sulla cui base si sono storicamente sviluppate le argomentazioni sul rapporto tra *Internet* e diritto costituzionale.

La questione, così impostata, pone dei gravi problemi interpretativi nella conciliazione di principi afferenti alle *libertà individuali* (eventuale parametro secondario) con l'esistenza di un interesse pretensivo da esercitarsi nei confronti dei pubblici poteri (parametro primario, artt. 2 e 3 comma 2, Cost.).

---

<sup>11</sup>La Corte costituzionale ha più volte identificato un diritto alla *formazione culturale*, diritti costituzionali della persona umana come il diritto alla propria formazione culturale come “mezzo essenziale di sviluppo della personalità” che “implica decisioni pubbliche d'insieme”. Vd. *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenze nn. 61 del 1965 e 383 del 1998.

<sup>12</sup> A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in [http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/D\\_Andrea.pdf](http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/D_Andrea.pdf), p. 2.

<sup>13</sup> T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, ESI, 2010, p. 30. G. DE MINICO, *Internet Regola e anarchia*, Jovene, 2013, *passim*.

A ciò si aggiunga che a partire dall'affermazione del *web 2.0* la libertà di manifestazione del pensiero e di corrispondenza, attenendo al *quomodo* dell'attività dell'individuo *in rete*, acquisiscono un ruolo distinto dal diritto di accesso ad Internet, che incide piuttosto sul profilo dell'*an*<sup>14</sup>.

A questo punto, e per quanto riguarda le due dimensioni più evolute dell'Internet<sup>15</sup>, non residuerebbe alcun margine interpretativo per *continuare* a considerare la *libertà informatica* (intesa, come detto, quale sintesi degli artt. 15 e 21 Cost.) come paradigma (concorrente con i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.) dell'accesso ad Internet.

Così argomentando, la stessa risulterebbe “espulsa” dal parametro costituzionale dell'accesso ad Internet, trovando nuovo “rifugio” oltre l'accesso stesso, tra le dinamiche giuridiche esercitabili *in rete*, e cioè in un momento logicamente successivo alla proiezione dell'individuo nella dimensione virtuale.

Il fondamento unico dell'accesso ad Internet nella sua componente *infrastrutturale* risulterebbe pertanto costituito unicamente dagli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.

### 3. Profili critici dei ddl 1317 e 1561. Aspetti sistematici

Il primo nodo problematico - a parere dello scrivente - risiede nell'opportunità di introdurre nuove previsioni all'interno del testo costituzionale.

Il *punctum dolens* accomuna entrambi i ddl, atteso che il rispettivo contenuto risulta in pratica sovrapponibile, a prescindere (per il momento) dalla diversa collocazione sistematica ipotizzata per le due norme.

Dal punto di vista *cognitivo* non parrebbe necessario o auspicabile un intervento riformatore della Carta costituzionale per addivenire ad una simile conclusione, e ciò per due motivi.

In primo luogo perché il discorso, condotto nei termini di cui sopra, porterebbe ad un'applicazione “lineare” dei principi chiamati in causa (artt. 2, 3, comma 2, 9 e 34 Cost.), pur interpretati in senso evolutivo, senza alcun bisogno di acrobatiche sovrainterpretazioni del testo costituzionale.

Si potrebbe obiettare come la Costituzione non fosse stata predisposta per far fronte ad un fenomeno – quello dell'analfabetismo informatico – ovviamente inimmaginabile al tempo della propria redazione.

Eppure, alcune esperienze estere di giustizia costituzionale (il riferimento è da ritenersi effettuato in particolare ai luminosi interventi della *US Supreme Court*<sup>16</sup> e del *Conseil constitutionnel* francese<sup>17</sup>) hanno dimostrato la piena resistenza di principi vecchi anche oltre due secoli all'affermazione di *rivoluzioni tecnologiche* imponderabili al

---

<sup>14</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Giuffrè, 2007, p. 162, con richiami a V. ZENO ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Il Mulino, 2004.

<sup>15</sup> Il discorso non vale per il *web 1.0*, che tuttora resiste e risulta ancorato all'inquadramento giuridico dei mezzi di comunicazione di massa, non offrendo caratteristiche che rendano preferibile l'adozione di opzioni differenti.

<sup>16</sup> Il riferimento è effettuato, in primo luogo, alla celeberrima sentenza della *U.S. Supreme Court* sul caso *Reno v. American Civil Liberties Union* del 26 giugno 1997.

<sup>17</sup> Ci si riferisce al noto arresto del *Conseil constitutionnel* 2009-580 del 10 luglio 2009 (caso *HADOPI*). Per un commento puntuale della decisione si rinvia a 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, p. 475 s.

momento della propria scrittura. Non v'è ragione, pertanto, per ritenere che la Costituzione italiana debba considerarsi in qualche modo “inadeguata” rispetto ad una tutela di questo lembo dell'accesso ad Internet.

La riconducibilità dell'accesso ad Internet al diritto sociale all'istruzione, di cui lo stesso costituirebbe un peculiare segmento, unitamente al legame – saldato dalla giurisprudenza costituzionale – dello sviluppo della cultura informatica al principio fondamentale espresso dall'art. 9 Cost. sembrerebbe, al contempo, rendere idonea la Costituzione a “resistere” anche alle nuove esigenze imposte dalla creazione di quell'ambiente virtuale di cui sopra si è scritto.

La stessa considerazione, *mutatis mutandis*, potrebbe essere riproposta anche per quanto riguarda i profili più strettamente legati alla libertà di manifestazione del pensiero.

Anche in questo caso non sembra esservi alcun bisogno di emendare il testo costituzionale ed in particolare l'art. 21 Cost. il quale, benché non concepito per contemplare anche le esigenze di un *fenomeno* all'epoca inimmaginabile, sembra in grado di resistere perfettamente alle esigenze della società digitale. Per questo, sembra pienamente condivisibile quanto osservato da autorevole dottrina, che ha evidenziato come l'art. 21 abbia “*attraversato stagioni assai diverse e sviluppi tecnologici diversissimi: quando è nato, la televisione non esisteva e nonostante ciò la norma ha retto benissimo la prova del tempo attraverso lo strumento dell'interpretazione giurisprudenziale. Per questo la tesi secondo cui all'art. 21 dovrebbe aggiungersi un comma riferito alla disciplina di Internet non pare condivisibile, perché non fa giustizia di quella che è stata la storia di questa norma e della forza che è riuscita a manifestare, attraverso l'interpretazione, in stagioni diverse*”<sup>18</sup>.

Ora, sul fronte dell'attuazione del diritto ed in ragione degli strumenti esistenti *de jure condito*, la via maestra sembrerebbe quella dell'implementazione del catalogo delle prestazioni soggette agli obblighi di servizio universale, ivi includendo la connessione ad Internet a banda larga.

In particolare, all'interno della cornice normativa comunitaria di riferimento (Direttiva “accesso” 2002/22/CE, come modificata dalla direttiva 2009/136/CE) lascia agli Stati la possibilità di ampliare, eventualmente, il novero delle prestazioni soggette a servizio universale.

Non a caso, all'interno dei principi comunitari, alcuni ordinamenti statali - su tutti la Finlandia - hanno effettivamente previsto l'accesso ad Internet “veloce” (nel senso più ampio ed “atecnico” del termine, ivi includendo la connessione c.d. adsl) come obbligo di servizio universale, senza appositamente modificare le rispettive Carte costituzionali<sup>19</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, pertanto, residuano forti riserve in ordine alla opportunità di intervenire direttamente sul testo costituzionale per introdurre apposite norme a tutela del diritto ad accesso ad Internet.

---

<sup>18</sup> E. CHELI, *Considerazioni conclusive*, in M. VILLONE, A. CIANCIO, G. DE MINICO, G. DEMURO, F. DONATI (a cura di), *Nuovi mezzi di comunicazione e identità*, Aracne, 2013, pp. 681 s.

<sup>19</sup> L'unica eccezione riguarda la Grecia, che ha emendato la propria Carta costituzionale introducendo il diritto di accesso ad Internet (par. 5-a, comma 2).



### 3.1 Segue. Sul contenuto dei ddl

La proposta contenuta nel ddl 1317 (*tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica*) pone un ulteriore problema di ordine sistematico.

Infatti, la proposta mira ad inserire nel corpo dell'art. 21 Cost. un *diritto sociale*, che evoca chiaramente (anche nelle parole utilizzate) l'art. 3, comma 2, Cost.

Tale comma si inserirebbe all'interno di un articolo (art. 21) che è posto a presidio di una *libertà*, anzi del più classico dei diritti di libertà.

Non è il caso di ripercorrere la distinzione (anche storica) tra libertà e diritti sociali. Basti, a questo proposito, evidenziare come inserire un diritto sociale "dentro" una norma che regola una libertà parrebbe costituire un'anomalia di non poco conto e di difficile giustificabilità sistematica.

La previsione di cui al ddl 1317 non appare pienamente convincente neppure dal punto di vista del suo contenuto.

Come si è cercato di evidenziare nelle pagine che precedono, l'accesso ad Internet può essere oggi concepito come la chiave di ingresso dell'individuo (e dunque del soggetto giuridico – centro unitario e autonomo di imputazione di situazioni giuridiche soggettive attive e passive) nella nuova dimensione che il susseguirsi delle generazioni del *web* ha contribuito a creare.

A ciò consegue che l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero *in Internet* postuli logicamente l'avvenuto ingresso dell'individuo nell'ambiente virtuale.

Dunque, la libertà di manifestazione del pensiero, unitamente all'intero catalogo di situazioni giuridiche esercitabili in rete, si svincola dall'accesso ad Internet, collocandosi *oltre* lo stesso.

Guardando al ddl 1317, pertanto, appare riduttivo (oltre che sistematicamente incongruo) ricondurre interamente il diritto di accesso ad Internet all'interno di una norma posta a presidio della libertà di manifestazione del pensiero.

Diversamente, il ddl 1561, finalizzato all'introduzione in Costituzione di un nuovo art. 34-bis, sembrerebbe più coerente rispetto al proprio obiettivo (ovviamente al netto delle riserve già espresse nel paragrafo precedente).

Non v'è dubbio, infatti, che un eventuale collocazione del diritto di accesso ad Internet immediatamente dopo alla norma cardine del diritto all'istruzione non produrrebbe quell'effetto "limitativo" di cui si è detto precedentemente in riferimento al ddl 1317.

Infatti, la proposta revisione costituzionale sembrerebbe rispettosa dell'inquadramento dogmatico sopra ripercorso, che colloca il diritto di accesso ad Internet nell'ambito del sistema parametrico composto dagli artt. 2, 3, comma 2, 9, 33 e 34 Cost., provocando uno slittamento delle garanzie previste dall'art. 21 Cost. ad un momento successivo all'accesso stesso.

Al di là di queste considerazioni, entrambe le proposte presenterebbero delle indubbe ripercussioni in ordine all'effettività del diritto che si vorrebbe introdurre, nonché ai relativi costi, specie alla luce delle attuali contingenze economiche. Si tratta tuttavia di valutazioni di natura politica, in cui in questa sede non pare conveniente addentrarsi. In relazione all'eventualità di introdurre la modifica costituzionale al fine di includere la connessione veloce all'interno dei cc.dd. obblighi di servizio universale, si ritiene

che tale obiettivo possa essere raggiunto anche attraverso l'adozione di provvedimenti normativi di rango primario, a Costituzione invariata.

Infine, sia consentito ricordare che le vigenti fonti normative primarie già contemplano il diritto di accesso ad Internet, che non è affatto sconosciuto al nostro diritto positivo<sup>20</sup>.

Ne è un chiaro esempio l'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2004, n. 4 (*Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*) a mente di cui *“la Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici”*.

---

\*Assegnista di ricerca Ittig-CNR di Firenze. Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa.

---

<sup>20</sup> Per una riflessione esaustiva (anche) su questo punto, si rinvia a M. PIETRANGELO, *Oltre l'accesso ad Internet, tra tutele formali ed interventi sostanziali*, in M. NISTICÒ – P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, 2014, pp. 169 ss.