

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

CRISTINA BERTOLINO

**IL DIRITTO DI ACCESSO ALLA RETE INTERNET
NELL'ERA DELL'ACCESSO»**

16 MARZO 2020



Cristina Bertolino Il diritto di accesso alla rete internet nell'«era dell'accesso»

SOMMARIO: 1. Il diritto di accesso a internet: quale preconditione per l'esercizio della cittadinanza digitale. – 2. L'accesso a internet nella dimensione internazionale. – 3. L'Unione europea e l'accesso alla rete. – 4. Un ulteriore sguardo oltre confine: il diritto di accesso a internet negli ordinamenti nazionali di altri Paesi. – 5. Interventi giurisprudenziali a sua tutela. – 6. Il diritto di accesso a internet nell'ordinamento italiano.

1. *Il diritto di accesso a internet: preconditione per l'esercizio della cittadinanza digitale*

A distanza di quasi mezzo secolo dall'avvio della rete Arpanet¹, internet è ormai divenuta una rete senza confini, conosciuta da tutti e, per molti, irrinunciabile nella propria quotidianità. Lo sviluppo di questa tecnologia è inoltre così rapido da rendere assai arduo per il legislatore comprendere ogni problematica giuridica che esso pone² e, in particolare, affrontare la questione che si situa “a monte” di tutto «l'orizzonte giuridico di Internet»³: se sia opportuno, e/o finanche necessario, disciplinare tale fenomeno tecnologico con una dettagliata regolamentazione giuridica o se, al contrario, non risulti addirittura impossibile regolarne efficacemente la dimensione.

L'avvento e lo svilupparsi di internet hanno determinato così l'emergere di una nuova libertà personale, che può essere assunta sia in senso negativo – quale pretesa di tutela passiva dell'individuo nei confronti dei detentori del potere informatico, dei privati o delle autorità pubbliche –, volta specialmente a garantire il diritto alla riservatezza e alla propria intimità personale, che in senso positivo, diretta ad assicurare l'utilizzo degli strumenti informatici per fornire e per ottenere informazioni: quanto a dire, il diritto stesso di partecipazione alla società virtuale⁴.

È infatti indubbio che nell'«era dell'accesso»⁵, non avere la possibilità o trovarsi nell'incapacità di accedere a internet significa vedersi precluso l'esercizio di gran parte dei diritti di cittadinanza.

Riesce pertanto ancora opportuno riflettere sull'esistenza del diritto di accesso alla rete e, di conseguenza, sulle misure idonee ad accompagnare non solo lo sviluppo di internet e della tecnologia ad esso connessa, ma anche la “metamorfosi” del cittadino in un «cittadino digitale»⁶; si è ormai tali, infatti, anche in quanto in grado di potere godere dei benefici derivanti dall'uso della nuova strumentazione della rete, capaci e consapevoli delle sue potenzialità e limiti.

Quando si vada al fondo del tema, si tratta di un problema di democrazia sostanziale, poiché l'esclusione digitale rischia di divenire una forma di estromissione complessiva da ambiti sempre più importanti della vita associata e, in ultimo, anche dall'esercizio di veri e propri diritti di cittadinanza.

¹ Arpanet (acronimo di «Advanced Research Projects Agency NETwork») è stata una rete di computer studiata e realizzata nel 1969 dalla DARPA, l'agenzia del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti, responsabile per lo sviluppo di nuove tecnologie ad uso militare. Si trattava, in effetti, della forma “embrionale” di quello che dal 1983 è divenuto internet.

Sulle origini di internet v. P. COSTANZO, *Contributo ad una storia della libertà d'informazione: le origini di internet (1969-1999)*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Cacucci, Bari, 2012, vol. I, 691 ss.

² Tra le problematiche più recenti, ad esempio, l'esistenza non solo di un diritto all'oblio, ma anche di un'eredità digitale (c.d. *digital inheritance*).

³ Cfr. V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2/2000, 271 ss.

⁴ Cfr. V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, cit., 275.

⁵ Cfr. J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano, 2000, il quale sottolinea come l'epoca attuale sia caratterizzata da una complessiva dematerializzazione e dal passaggio da una logica proprietaria, fondata sul binomio proprietà/possesso, alla diversa combinazione accesso/utilizzo.

⁶ Cfr. M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, ESI, Napoli, 2011, 12; M. MUTI, *Spunti per una riflessione su un nuovo modo di essere cittadino: utente digitale*, in *Inf. e Dir.*, 1/2006, 47 ss.

Si utilizza inoltre, efficacemente, il concetto di “digital shadow”, ombra digitale, la quale indicherebbe la nostra proiezione digitale, indissolubilmente legata alla vita reale. Sul punto cfr. F. PIZZETTI, *La sfida del “nuovo mondo”: garantire i diritti nella rete*, in ID. (a cura di), *I diritti nella “rete” della rete. Il caso del diritto d'autore*, Giappichelli, Torino, 2011, 8.

Rispetto a questi temi, occorre riconoscere a Pasquale Costanzo l'indubbio merito di essere stato costituzionalista antesignano, tra i primi ad avere affrontato, nella sua ampia, differenziata e considerevole produzione scientifica, il tema della rete digitale e delle sue implicazioni per l'ordinamento giuridico statale. Tra le molte opere merita qui di essere ricordata, per la incisiva importanza, la voce *Internet (Diritto pubblico)*, redatta per il *Digesto, Discipline Pubblicistiche*⁷, nella quale l'Autore ha affrontato rilevanti temi e problematiche connessi a internet e derivanti dai comportamenti degli utenti e degli operatori della e nella rete. Non solo: a Costanzo va anche il merito di essere stato tra i primi a convincersi della necessità di istituire un insegnamento universitario di *Diritto dell'Internet* nell'area pubblicistica, convinto dell'urgenza che anche i giuspubblicisti s'interrogino sulle conseguenze e sugli sviluppi della rete.

Preliminarmente all'indagine che s'intende effettuare qui, occorre tuttavia prendere in considerazione l'ambito internazionale e sovranazionale in cui si colloca la vasta tematica. Internet ha infatti annullato la distinzione spazio-temporale in relazione ad una ampia parte del nostro vivere quotidiano e pure il «processo di ibridazione degli ordinamenti giuridici»⁸ e delle diverse legislazioni applicabili è entrato con la rete in massima tensione. È dunque opportuno – così come suggerito opportunamente anche da Costanzo⁹ – “gettare uno sguardo” al di fuori dei propri tradizionali confini territoriali per verificare se sia possibile rintracciarvi l'esistenza e la garanzia di questo nuovo diritto.

2. L'accesso a internet nella dimensione internazionale.

Di fronte al notevole e inarrestabile “fervore” sociale, culturale, economico e, da ultimo, anche politico, derivante dallo sviluppo delle tecnologie informatiche, la loro regolazione e quella dell'accesso a internet hanno assunto una dimensione di indubbio rilievo a livello internazionale ed europeo.

Quanto al profilo internazionale, numerosi sono stati, e lo sono tutt'oggi, i tentativi di enunciare, in carte, trattati o accordi, i diritti e le garanzie della rete. Tra i più importanti occorre senza dubbio citare l'*Internet Bill of Rights*, redatto dall'*Internet Governance Forum* e presentato a Vilnius nel dicembre 2010¹⁰. La Carta rappresenta il tentativo di mettere in evidenza la libertà nella rete e la necessità di creare le condizioni più opportune affinché essa possa accrescere ed essere adeguatamente tutelata.

Ugualmente rilevante è poi il Rapporto sulla libertà di espressione, presentato nel 2011 allo *Human Rights Council* dell'ONU, dallo *Special Rapporteur*, Frank La Rue¹¹. Nel capitolo V di tale Rapporto si affronta infatti il problema dell'accesso universale a internet e delle infrastrutture che vi riescano funzionali. Pur prendendo atto di come tale diritto non sia attuabile in tempi brevi, considerate le difficoltà di accesso alla rete elettrica di ancora molti Paesi, si sottolinea come gli Stati debbano «assume their commitment to develop effective policies to attain universal access to the Internet. Without concrete policies and plans of action, the Internet will become a technological tool that is accessible only to a certain elite while perpetrating the “digital divide”». E, ancora, come «States should adopt effective and concrete policies and strategies – developed in consultation with individuals from all segments of society, including the private sector as well as relevant Government ministries – to make the Internet widely available, accessible and affordable to all».

⁷ Cfr. P. COSTANZO, *Internet (diritto pubblico)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2000, 347 ss.

⁸ Cfr. F. PIZZETTI, *Il prisma dell'oblio*, in ID. (a cura di), *Il caso del diritto all'oblio*, Giappichelli Torino, 2013, 26.

⁹ Cfr. P. COSTANZO, [Miti e realtà dell'accesso ad internet \(una prospettiva costituzionalistica\)](#), in [Consulta OnLine, Studi 2012](#) (17.10.2012).

¹⁰ L'*IGF* è una struttura di supporto del Segretariato generale dell'ONU e raccoglie esponenti dei governi, delle imprese e delle associazioni di settore. Fondato nel 2005 a Tunisi, nel corso del *Summit on Information Society*, elabora studi e organizza incontri pubblici di discussione sulle politiche e sull'uso di internet a livello mondiale.

Sull'*Internet Bill of Rights* cfr. S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet*, in *Pol. dir.*, 3/2010, 337 ss.

¹¹ [Report on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and ex-expression.](#)

Nello stesso senso può inquadrarsi l'Organizzazione sulla cooperazione e la sicurezza in Europa (OSCE), la quale, in un Report del 2011 dal titolo «*Freedom of Expression on the Internet*», sottolinea come «*everyone should have a right to participate in the information society and States have a responsibility to ensure citizens' access to the Internet is guaranteed*». Ancora, significativa è la nascita, già nel 2000, in occasione del G8 di Okinawa, della *Digital Opportunity Task Force* (DOTF), la quale si è ispirata al principio di inclusione, perseguendo in tal modo lo scopo di favorire la più ampia partecipazione possibile ai benefici della società dell'informazione globale.

Più di recente, nella Risoluzione dell'UNHR del 27 giugno 2016¹², recante «*The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet*», è stata esplicitato un approccio fondato sulla qualificazione del diritto di accesso a internet come «diritto umano» e la necessità che gli Stati promuovano misure volte a incrementare la partecipazione e a superare tutte le forme di “*digital divide*”.

Se dunque tali documenti mettono in evidenza il fatto che internet ha annullato molti aspetti della dimensione spazio-temporale e che la sua regolamentazione giuridica necessita di essere globale per risultare realisticamente efficace¹³, essi non risultano avere tuttavia valore “costituzionale”, quanto a direi, di essere dotati della efficacia costringitiva e prescrittiva propria di una *lex superior* che possa operare in ambito globale; non sono insomma in grado di imporre agli Stati e ai soggetti che operano nella e tramite la rete, un diritto di accesso alla stessa. Tali atti, sino a quando non saranno tradotti in un trattato internazionale vincolante per gli Stati che vi aderiscono, potranno però operare sul piano della persuasione e assumere – occorre evidenziarlo – un alto valore culturale, capace di definire un modello sociale e politico, da contrapporre al modello liberista che a tratti domina lo spazio virtuale di internet, quando «egemonizzato dai soggetti che piegano alle logiche del mercato la difesa dei diritti e la libertà di navigare»¹⁴.

Resta peraltro il dato che molti aspetti della vita sociale ed economica si sviluppano ormai in rete e che il relativo accesso è divenuto un prerequisito allo sviluppo della persona. Di conseguenza, chi ne è escluso si vede negata l'effettiva realizzazione di diritti fondamentali, sanciti da tempo anche a livello internazionale¹⁵.

3. L'Unione europea e l'accesso alla rete

La volontà delle Istituzioni europee di rafforzare un approccio comune in materia di *e*-accessibilità emerge sin dall'inizio del nuovo millennio. È opportuno, in particolare, segnalare la Comunicazione della Commissione europea dell'8 dicembre 1999, relativa all'iniziativa intrapresa in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 2000¹⁶. Si sottolineava infatti, già allora, la necessità, tra le diverse

¹² In *Official Documents System of the United Nations*.

¹³ Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 121 ss.

¹⁴ Cfr. G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2011, 6 ss.

¹⁵ Significativa, ma non sufficiente a garantire un diritto di accesso effettivo al cyberspazio, è dunque la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la quale, all'art. 19, dispone che «ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere». E, ancora, all'art. 22, che «ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto (...) alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità»; o, all'art. 27, che «ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici».

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata nel 2006, si impegna altresì a garantire ai disabili – con modalità più specifiche rispetto alle dichiarazioni menzionate *supra* – l'accesso alle informazioni e la libertà di espressione e di comunicazione, anche attraverso le tecnologie informatiche (artt. 9 e 21).

¹⁶ COM (1999) 687 - *Europe – An information society for all - Communication on a Commission initiative for the special European Council of Lisbon*, 23 and 24 March 2000.

e reali esigenze sottese alla promozione della società dell'informazione, di incoraggiare l'accesso a internet. Allo stesso modo, qualche anno dopo, l'attenzione della Commissione è stata rivolta alla diffusione dell'accesso alla banda larga, quale strumento che incide su tale diritto¹⁷ e, altresì, alla alfabetizzazione mediatica nell'ambiente digitale per una società della conoscenza inclusiva¹⁸.

Per favorire inoltre lo sviluppo di reti ad alta velocità e per rafforzare i diritti degli utenti finali, per accrescere la trasparenza e la tutela dei diritti dell'Unione nell'ambito dell'accesso a internet, è stata poi adottata, nel 2013, una Raccomandazione relativa alla applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga¹⁹.

Anche il Parlamento europeo si è pronunciato in più di un'occasione a favore di uno sviluppo della società dell'informazione e di una garanzia effettiva del diritto di accesso al cyberspazio. In questo senso si segnala, in particolare, la Risoluzione del 6 luglio 2006²⁰, sulla libertà di espressione su internet e sulle sue restrizioni, nella quale si è affermato che «l'accesso ad Internet può rafforzare la democrazia e contribuire allo sviluppo economico e sociale di un paese e che limitare tale accesso è incompatibile con il diritto alla libertà di espressione». La medesima finalità è inoltre riscontrabile nella Raccomandazione del 26 marzo 2009²¹, nella quale si è ribadito che internet dà «pieno significato alla definizione di libertà di espressione» e che «può rappresentare una straordinaria possibilità di rafforzare la cittadinanza attiva», nonché nella proposta di Regolamento finalizzata a realizzare un continente connesso²².

Quanto, più propriamente, alla normativa europea in materia di accesso a internet, occorre riferirsi al c.d. Pacchetto Telecom del 2002²³, poi rivisto nel 2009²⁴, volto a incrementare il livello di liberalizzazione delle telecomunicazioni e a garantire al consumatore un servizio di qualità accessibile a prezzi contenuti²⁵. Ponendo l'attenzione in particolare al diritto di accesso alla rete, in tali atti si riconosce l'essenzialità di internet per l'istruzione e l'esercizio pratico della libertà di manifestazione del pensiero e dell'accesso all'informazione.

Rilevante è poi la previsione secondo la quale i provvedimenti adottati dagli Stati membri, riguardanti l'accesso o l'uso da parte degli utenti finali di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazioni elettroniche, devono rispettare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche

¹⁷ COM (2006) 129 – Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Colmare il divario nella banda larga*.

¹⁸ Raccomandazione della Commissione europea 2009/625/CE del 20 agosto 2009 sull'alfabetizzazione mediatica nell'ambiente digitale per un'industria audiovisiva e dei contenuti più competitiva e per una società della conoscenza inclusiva.

¹⁹ Raccomandazione della Commissione C (2013) 5761 dell'11 settembre 2013, relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga.

²⁰ Risoluzione del Parlamento europeo (P6_TA(2006)0324) del 6 luglio 2006, sulla libertà di espressione su Internet.

²¹ Raccomandazione del Parlamento europeo (P6_TA(2009)0194) del 26 marzo 2009, sul rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet.

²² Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio C (2013) 627, che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso.

²³ Direttiva 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime; Direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica; Direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica; Direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

²⁴ Regolamento (CE) 1211/2009, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC); Direttiva 2009/136/CE, recante modifica della direttiva 2002/22/CE, della direttiva 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, e del regolamento (CE) 2006/2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori; infine, Direttiva 2009/140/CE, recante modifica delle direttive 2002/21/CE, 2002/19/CE e 2002/20/CE.

²⁵ Sul punto, tra gli altri, M. OROFINO, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, Giuffrè, Milano, 2008.

garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo²⁶ e dai principi generali dell'ordinamento europeo. Qualora inoltre un provvedimento statale ostacolasse tali diritti o libertà fondamentali, esso potrà risultare vincolante soltanto se «appropriato, proporzionato e necessario nel contesto di una società democratica» e la relativa attuazione dovrà essere oggetto di adeguate garanzie procedurali, conformemente alla CEDU e ai principi fondamentali europei, inclusi «un'efficace tutela giurisdizionale e un giusto processo».

Negli ultimi anni sono stati realizzati²⁷ ulteriori interventi normativi con il fine di rafforzare gli impegni assunti e con l'obiettivo di facilitare le reti di comunicazione elettronica ad alta velocità e di qualità elevata, onde sviluppare tutti i settori di un'economia moderna e innovativa.

L'Unione europea sembra quindi volere riconoscere al diritto d'accesso a internet una protezione giuridica equivalente a quella garantita ad altri diritti e libertà²⁸. Nell'ambito dell'UE esso assumerebbe tuttavia una portata più ampia rispetto a quella riconosciuta a livello internazionale; godrebbe infatti, sulla base di questi atti, di propria autonomia giuridica rispetto ad altri diritti, quali ad esempio la libertà di espressione e di comunicazione, e, dunque, ben potrebbe essere sempre utilizzato, da parte di tutti i soggetti legittimati, come parametro di giudizio alla stregua di altri diritti fondamentali.

Difetta tuttavia ancora – quanto più preme qui sottolineare – la possibilità di riconoscere al diritto di accesso a internet una effettiva autonomia “fattuale”, il suo inverarsi nella dimensione concreta. Per quanto infatti l'Unione europea si prefigga l'obiettivo di renderlo effettivo a favore di tutti i cittadini – non solo come diritto strumentale per il godimento di altri diritti, ma quale mezzo attraverso cui realizzare un progresso diffuso e generalizzato – in realtà la disciplina adottata in materia di accesso alla rete ha determinato negli Stati membri effetti applicativi disomogenei, conseguenti al fatto che la tendenza del legislatore europeo è stata di fornire soltanto indicazioni di principio, per poi lasciare agli Stati, in sede di recepimento della normativa, notevoli margini di discrezionalità. Occorrerebbe, al contrario, per colmare i divari in termini di accessibilità a internet e alla banda larga, un intervento che realizzasse un quadro normativo idoneo a garantire concretamente a tutti l'accesso alla rete.

4. Un ulteriore sguardo oltre confine: il diritto di accesso a internet negli ordinamenti nazionali di altri Paesi

Anche l'indagine offerta dall'analisi di altri ordinamenti giuridici nazionali può rilevarsi utile per un esame più approfondito sul tema in esame. Alcuni Stati hanno infatti provveduto ad introdurre in Costituzione il principio dell'*habeas data*²⁹, il quale garantisce a tutti il diritto di accedere alle informazioni e di aggiornare, rettificare e/o modificare le proprie informazioni presenti sulla rete. Tra questi si può ricordare il Portogallo (1976, art. 35), la Spagna (1978, art. 18.4), il Sudafrica (1993, artt. 13, 15 e 23), la Federazione russa (1993, artt. 23 e 24), la Svizzera (1993, artt. 13 e 16), il Brasile (1999, art. 5, co. 72) e l'Honduras (2003, art. 182, co. 2)³⁰.

Altri ordinamenti hanno invece esplicitamente introdotto in Costituzione il diritto di accesso a

²⁶ In particolare, l'art. 10 della CEDU a tutela della libertà di espressione, in base al quale eventuali limitazioni di tale diritto devono essere necessariamente previste per legge, finalizzate a soddisfare obiettivi di interesse generale e proporzionate rispetto all'obiettivo perseguito.

²⁷ Raccomandazione 2013/466/UE dell'11 settembre 2013, relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga; Direttiva 2014/61/UE del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità; Regolamento 2015/2120/UE del 25 novembre 2015, recante misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta.

²⁸ Cfr. F. BADOCCO, *Riflessioni sul diritto di accesso a Internet nell'ambito del diritto dell'Unione europea*, in *Inf. e Dir.*, 1/2009, 162.

²⁹ Sul tema cfr. V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet.*, cit.,

³⁰ Sul punto cfr. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Riv. AIC*, 1/2011, 5 ss.

internet. In Europa può peraltro annoverarsi la sola Grecia che, con la riforma del 2001, ha inserito, nella parte riferita ai diritti, un riconoscimento esplicito alla «società dell'informazione» e ha disposto che lo Stato abbia l'obbligo di facilitare l'accesso alle risorse elettroniche, nonché la produzione, lo scambio e la diffusione on-line di informazioni (art. 5A, co.2).

Numerosi sono invece i Paesi latinoamericani che hanno delineato in Costituzione uno spazio a internet e alla protezione delle informazioni³¹. Tra questi, anzitutto, il Paraguay, che già nel 1992 prevedeva in Costituzione una riserva di legge al fine di assicurare, con uguaglianza di opportunità, il libero accesso all'utilizzo dello spettro elettromagnetico, così come degli elementi elettronici di accumulazione ed elaborazione dell'informazione pubblica, senza altri limiti che quelli imposti dai regolamenti internazionali e dalle norme tecniche (art. 30).

Equalmente simili sono le disposizioni contenute nella Costituzione del Venezuela (1999), il cui art. 28 riconosce e protegge il diritto di accedere alle informazioni e ai dati che riguardano se medesimi, o anche «comunità o gruppi di persone»; nell'art. 108, inoltre, dispone che «lo Stato garantisce radio e televisione pubbliche e le reti bibliotecarie e di computer, con l'impegno di consentire l'accesso universale all'informazione», statuendo così una stretta correlazione tra accesso a internet e universalità della pretesa.

Anche la Costituzione dell'Ecuador è di particolare significato in questo senso. Adottata nel 2008, all'art. 16, co. 2, afferma che tutti, «individualmente o collettivamente», hanno diritto ad un «accesso universale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione» e in ulteriori disposizioni si garantiscono in modo particolare l'accesso e l'utilizzo degli strumenti di informazione ai disabili e ai gruppi che normalmente non li hanno.

Occorre tuttavia constatare come tali disposizioni risultino avere complessivamente un contenuto meramente programmatico e come la loro attuazione da parte dei pubblici poteri risulti ancora lontana dall'essere considerata realizzata.

Più numerosi sono invece i Paesi che hanno disciplinato l'accesso alla rete nell'ambito della legislazione ordinaria. A titolo esemplificativo, l'Estonia è il primo Stato che ha sperimentato l'utilizzo della rete per l'espressione del voto³². Considerata dunque l'importanza dell'accesso a internet per poter esercitare il principale diritto tra quelli di cittadinanza, con il *Telecommunications Act* si è inteso regolare l'accesso alla rete quale servizio universale³³.

La Finlandia, nel 2009, ha modificato il proprio *Communications Market Act*, inserendo negli obblighi di servizio universale anche la fornitura di internet a banda larga, a prezzi ragionevoli e a prescindere dall'ubicazione dell'utilizzatore finale³⁴.

Più vicina nel tempo, la Spagna, nel 2011, nella *Ley Economía Sostenible*³⁵ ha correlato l'accesso alla rete con il servizio universale di telecomunicazione e ha disposto che esso debba essere assicurato a banda larga, con una capacità di *downstream* di almeno 1 Mbt/sec. Tale servizio deve inoltre essere assicurato, secondo questa legge, mediante l'utilizzo di qualsiasi tecnologia, senza limitare la garanzia della disponibilità di infrastrutture fisse. Poiché il compito di stabilire le condizioni di accesso alla banda larga e di velocità di connessione è rimesso in concreto al governo, sulla base dell'evoluzione sociale, economica e tecnologica del Paese, la situazione di crisi economica vissuta dalla Spagna in quest'ultimo decennio non ha tuttavia consentito di raggiungere e garantire concretamente il servizio

³¹ Cfr. L. NANZIPIERI, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso ad Internet*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2013, 11.

³² Sul tema v. L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 1/2011, 47 ss.; P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, *ivi*, 19 ss.

³³ *Telecommunications Act* del 9 febbraio 2000, il cui art. 5 dispone che internet deve essere «universally available to all subscribers regardless of their geographical location, at a uniform price».

³⁴ *Communications Market Act*, sect. 60c, il quale dispone che i «provider di servizio universale» debbono garantire all'utente un pacchetto di connessione presso la propria residenza finale che includa una «appropriata connessione a Internet», tenendo conto della media tariffaria applicata alla generalità degli utenti, della fattibilità tecnologica e dei costi contenuti dei provider, la quale è controllata dall'Autorità indipendente preposta al settore (FICORA).

³⁵ *Ley Economía Sostenible*, n. 2/2011 del 4 marzo 2011, art. 52.

universale previsto.

Occorre inoltre sottolineare, in questa sintetica panoramica, come vi siano Paesi che anziché impegnarsi a promuovere e a riconoscere l'accesso al cyberspazio come servizio universale, stiano invece erigendo «muri virtuali»³⁶, barriere elettroniche per evitare l'accesso alla rete globale.

Fondamentale, soprattutto in queste ultime ipotesi, può dunque diventare, nei Paesi in cui sia concretamente esistente ed effettivamente operante, la funzione di garanzia delle Corti costituzionali.

In ambito internazionale alcune significative sentenze sono già state pronunciate e – come si proverà *infra* – hanno “aperto la strada” al riconoscimento, per via pretoria, di un diritto universale di accesso a internet.

5. Interventi giurisprudenziali a sua tutela

Anche in ambito giurisdizionale è possibile rintracciare nel panorama internazionale alcune pronunce³⁷, intervenute a “codificare”, esplicitamente o implicitamente, il diritto di accesso alla rete. Alcune di esse, tuttavia, non hanno affrontato direttamente la questione dell'accesso, quanto piuttosto quella della libertà di utilizzo di internet.

Occorre anzitutto prendere le mosse dalla giurisprudenza della *Supreme Court* degli Stati Uniti d'America, in quanto essa è intervenuta per prima sul rapporto tra internet e l'esercizio della libertà di espressione. Nel 1997, nella nota sentenza *Reno v. American Civil Liberties Union*³⁸, è stato infatti pronunciato un importante precedente, che ha poi avuto rilevanti riflessi in epoca più recente nelle giurisdizioni di altri ordinamenti. Oggetto del giudizio era il *Communications Decency Act* del 1996, il quale prevedeva la possibilità di vietare la trasmissione di materiali per adulti sulla rete internet al fine di reprimere fenomeni di pedopornografia, nonché l'accesso dei minori a contenuti vietati, tramite un meccanismo di identificazione dell'utente a mezzo *ID card* o con carta di credito. In tale occasione la *Supreme Court* ha proceduto con un bilanciamento tra i fini, comunque apprezzabili, perseguiti dalla legge oggetto di giudizio – primo fra tutti la protezione dei minori – con l'esercizio del *freedom of speech*, garantito dal Primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America³⁹, e ha ritenuto che le disposizioni in questione violassero tale diritto. Il caso *Reno* ha dunque consentito di riflettere sulla natura della rete, rilevandone – in modo davvero puntuale – la caratteristica di strumento di estensione della personalità e riconoscendo il legame tra le azioni finalizzate a limitarne l'utilizzo e l'esercizio dei diritti⁴⁰.

È poi opportuno menzionare qui, per la Francia, la sentenza *HADOPI*⁴¹, con la quale nel 2009 il

³⁶ Cfr. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, cit., 10.

³⁷ Sul tema cfr. P. COSTANZO, [Miti e realtà dell'accesso ad internet \(una prospettiva costituzionalistica\)](#), cit.; P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, cit., 59 ss.

³⁸ Cfr. *Janet Reno, Attorney General of the United States, et al. v. American Civil Liberties Union et al.*, n. 96-511, decisione del 26 giugno 1997.

V., in proposito, P. COSTANZO, *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in [InterLex](#), 20.0.1997.

³⁹ «Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances».

⁴⁰ Non dissimile nelle conclusioni è la pronuncia della *Court of Appeal* britannica nel caso *The Queen v. Smith and Others* del 19 luglio 2011. In un giudizio legato alla commissione di reati sessuali, l'alta Corte, successivamente a una dettagliata ricostruzione della giurisprudenza precedente in materia di restrizioni alla comunicazione via internet, ha affermato che «A blanket prohibition on computer use or internet access is impermissible. It is disproportionate because it restricts the defendant in the use of what is nowadays an essential part of everyday living for a large proportion of the public, as well as a requirement of much employment». La Corte inglese, pur non pronunciandosi sulla pretesa ad ottenere una connessione a internet e sugli eventuali obblighi pubblici di favorire lo sviluppo della rete, ha dunque riconosciuto che le limitazioni per chi sia connesso alla rete debbono essere proporzionate, ragionevoli e correlate con le finalità che si vogliono perseguire.

⁴¹ Decisione n. 2009-580 DC del 10 giugno 2009. L'acronimo *HADOPI* sta per *Haute Autorité pour la Diffusion des Oeuvres et la Protection des droits sur Internet*.

Conseil constitutionnel si è pronunciato sull'entrata in vigore della *loi Création et Internet*. In particolare, con questa decisione il *Conseil* ha riconosciuto che, in un contesto di diffusione generalizzata di internet, nonché di accresciuta importanza dello strumento per la partecipazione alla vita democratica, la libertà di comunicazione e di espressione presuppone necessariamente la libertà di accedere a tali servizi di comunicazione online. Richiamandosi così all'art. 11 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, secondo cui «*La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme: tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi*», il giudice costituzionale ha ricondotto al diritto alla comunicazione, e dunque, a questa fondamentale libertà dell'individuo, la libertà di accedere alla rete⁴². Nonostante il *Conseil constitutionnel* non abbia quindi ritenuto che l'accesso a internet possa considerarsi un diritto fondamentale in sé, ha evidenziato con chiarezza come alla libertà di manifestazione del pensiero debba essere sempre garantita una protezione rinforzata, specie quando essa possa realizzarsi attraverso internet, in quanto suscettibile di riguardare realmente ogni individuo.

Significativa è altresì la pronuncia del 2010 della *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia* del Costa Rica⁴³, nella quale, a differenza del *Conseil constitutionnel* francese, si è esplicitamente riconosciuta la garanzia dell'accesso alla rete. Richiamandosi appunto alla pronuncia francese, la *Sala Constitucional* ha affermato che «nel contesto della società dell'informazione o della conoscenza, si impone ai pubblici poteri, a beneficio dei governati, promuovere e garantire, in forma universale, l'accesso a queste nuove tecnologie. Il ritardo di apertura del mercato delle telecomunicazioni (...) ha inciso sull'esercizio e sul godimento di altri diritti fondamentali, come il diritto di libertà di scelta dei consumatori (art. 46, ult. co., Cost.), il diritto costituzionale di accesso alle nuove tecnologie dell'informazione, il diritto alla parità e all'eliminazione del *digital divide* (art. 33 Cost.), il diritto di accesso a Internet tramite l'interfaccia che l'utente o il consumatore sceglie e la libertà di impresa e commercio».

Recente, inoltre, è la pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 17 gennaio 2017, con la quale la Lituania è stata condannata per aver impedito ad un carcerato l'accesso a internet al fine di seguire un corso universitario online promosso dal Ministero. Nella decisione viene infatti evidenziato il «valore di Internet come servizio pubblico» e la sua «importanza per il godimento di una serie di diritti umani»⁴⁴.

Sebbene sul tema dell'accesso a internet e, più in generale, della rete, pare si stia instaurando un proficuo «dialogo nazionale tra le Corti»⁴⁵, è comunque vero che non sempre è agevole ed opportuno trasporre nel proprio ordinamento modelli normativi e decisioni giurisprudenziali di altri Stati. A questo punto dell'indagine occorre dunque volgere lo sguardo al nostro ordinamento, per esaminare più analiticamente se vi si possa riscontrare un diritto di accesso alla rete e provare a delineare i profili del suo riconoscimento.

6. Il diritto di accesso a internet nell'ordinamento italiano

La rapidità con la quale internet si è trasformato da strumento di realizzazione di libertà personali alla dimensione preponderante di esercizio dei diritti sociali e di cittadinanza, ha determinato sin da principio un vivace dibattito nella dottrina italiana in relazione all'inquadramento costituzionale della rete e, in particolare, alla qualificazione giuridica del diritto di accesso ad essa.

Alla fine degli anni Novanta, le riflessioni dottrinarie si sono inizialmente concentrate

⁴² Ne è conseguito che, nella parte in cui la legge prevedeva la disconnessione a internet senza un previo atto motivato del giudice, ma solo attraverso la decisione di un'autorità amministrativa, essa si poneva in conflitto con l'art. 11 della Dichiarazione del 1789.

⁴³ Sentenza n. 12790 del 30 luglio 2010.

⁴⁴ Si tratta del caso *Jankovskis v. Lithuania*, 17.01.2017. Cfr. inoltre il caso *Kalda v. Estonia*, 19.01.2016.

⁴⁵ Cfr. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, cit., 13.

prevalentemente sugli artt. 15 e 21 della Costituzione. Il tentativo della dottrina di ripensare i paradigmi tradizionali di queste libertà «alla luce della convergenza tecnologica e della polifunzionalità dei mezzi»⁴⁶ non ha dato tuttavia i risultati sperati. autorevole

Lo sviluppo “travolgente” di internet ha infatti condotto parte della dottrina a ritenere inadeguato tale richiamo costituzionale, in quanto sarebbe difficile estendere concretamente alla rete regole giuridiche pensate in un contesto tecnologico del tutto diverso. In breve tempo, internet ha cessato di essere percepito come mero strumento di comunicazione e si è dunque avvertito come esso non fosse configurabile solamente all’interno delle fattispecie costituzionali che disciplinano tali libertà.

La rete, in effetti, è divenuta ormai strumento per esercitare un’ampia serie di diritti di cittadinanza, nonché di doveri costituzionali: essa risulta fondamentale per costruire attività d’impresa, per espletare attività politica (isciversi a un partito o a un movimento, per partecipare alle riunioni, votare gli organi direttivi, votare o registrarsi per le elezioni primarie, etc.), per la tutela e l’esercizio del diritto alla salute (i dati sanitari sono caricati su un fascicolo elettronico; tramite la rete è possibile effettuare prenotazioni sanitarie, etc.) e del diritto all’istruzione (obbligo di iscrivere i figli a scuola e/o possibilità di farlo solo online; iscrizione e registrazione online degli esami universitari), per i rapporti con la Pubblica Amministrazione⁴⁷ (comunicazioni on-line con l’Agenzia delle entrate, richiesta di certificati amministrativi, etc.); e molti altri potrebbero essere, come appare evidente, i settori da prendere in considerazione.

Considerato questo sviluppo nel suo utilizzo, vi è stato pertanto chi ha inteso proporre una modifica della Costituzione, volta ad introdurre un art. 21-bis⁴⁸, il quale prevederebbe che «*Tutti hanno uguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale*».

La collocazione normativa di tale disposizione immediatamente dopo la libertà di comunicazione, avrebbe tuttavia fatto affiorare una ambiguità di fondo circa la sua natura di libertà negativa ovvero di diritto sociale, e avrebbe impedito di qualificare il diritto di accesso a internet quale preconditione giuridica al pieno sviluppo dell’individuo e all’esercizio dei diritti della persona.

Altra dottrina ha proposto di conseguenza di qualificare l’accesso alla rete come diritto sociale⁴⁹, come pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, quale – al pari della sanità e dell’istruzione – servizio universale che le istituzioni pubbliche debbono garantire ai cittadini con investimenti strutturali, politiche sociali e, non ultimo, educative⁵⁰.

Tale impostazione, per quanto più convincente rispetto alla precedente, presenta tuttavia alcuni problemi di fondo. Una previsione costituzionale che riconosca il diritto sociale di accesso a internet⁵¹ potrebbe avere un rilevante valore programmatico⁵², ma risulterebbe – come convintamente ritiene

⁴⁶ Cfr. A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, cit., 45.

⁴⁷ Sul punto cfr. P. COSTANZO, *Aspetti e problemi dell’informatica pubblica*, in AA.VV., *Studi in onore di Victor Uckmar*, Cedam, Padova, 1997, v. I, 291 ss.; ID., *Nuove tecnologie e “forma” dell’amministrazione*, in P. COSTANZO-G. DE MINICO-R. ZACCARIA (a cura di), *I tre “codici” della società dell’informazione*, Giappichelli, Torino, 2006, 3 ss.; ID., *Avete detto “diritti digitali”?*, in *Tecniche Normative, Studi e Contributi* 13.07.2016.

⁴⁸ Si tratta di una proposta presentata da Stefano Rodotà in occasione dell’*Internet Governance Forum* del 29 novembre 2010 e fatta successivamente propria da alcuni senatori nella XVI Legislatura con il d.d.l. cost. A.S. n. 2485.

Sul punto cfr., inoltre, G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, cit.

⁴⁹ Cfr., per tutti, G. DE MINICO, *Diritti, Regole, Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2011.

⁵⁰ Sul punto è emerso l’interessante tema della necessità di una alfabetizzazione digitale e anche – come evidenziato da P. COSTANZO, *La “democrazia digitale” (precauzioni per l’uso)*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2019, 76 – della c.d. *digital fluency*, cioè della necessità di accedere a informazioni digitali “di qualità” e la capacità di rendersi conto dei casi in cui tale qualità non sia presente.

⁵¹ In tal senso si veda il d.d.l. cost. A.S. n. 1561 del 10 luglio 2014 e d.d.l. cost. A.C. n. 2816 del 14 gennaio 2015, volti ad introdurre in Costituzione un art. 34-bis, il quale reciterebbe «*Tutti hanno uguale diritto di accedere alla rete Internet, in modo neutrale, in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendano 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, economica e sociale*».

⁵² Essa indicherebbe al legislatore e alla politica un chiaro indirizzo politico diretto a modificare la società nella direzione data dalla Costituzione.

anche Costanzo⁵³ – molto più difficilmente attuabile. Occorrerebbe infatti, in primo luogo, chiarire cosa si debba intendere per “accesso a internet”; affinché tale diritto possa essere garantito sono infatti necessari, al momento, l’accesso a una infrastruttura di rete, la disponibilità di un *service provider* e la possibilità di impiego di un terminale idoneo a supportare la connessione. Ne consegue che qualora si proponesse di riconoscere una prestazione sociale quale l’accesso alla rete occorrerebbe preliminarmente stabilire “cosa” si intenda garantire.

In secondo luogo, è evidente come sia altresì necessario riflettere su come soddisfare tale pretesa sociale. Il riconoscimento di un diritto sociale di tale portata non può che avere rilevanti ripercussioni economiche e risultare dunque, al pari di tutti i diritti sociali, condizionato nella sua effettività dalle risorse disponibili.

Si deve inoltre considerare che un intervento regolatore da parte dello Stato, attraverso l’imposizione di obblighi, generali o speciali, agli operatori e ai fornitori di servizi al fine di garantire il diritto di accesso a internet, risulterebbe di fatto impraticabile, in quanto «la materia è ormai ampiamente coperta da una legislazione comunitaria che è particolarmente rigorosa nell’individuazione del livello massimo di regolazione che i singoli Stati possono imporre agli operatori del settore»⁵⁴.

Molti sono dunque i dubbi che paiono inevitabilmente proiettarsi sulla concreta effettività del diritto di accesso alla rete quale diritto sociale.

Emerge poi una terza tesi volta a riconoscere all’accesso a internet natura di diritto fondamentale costituzionale. Tale ipotesi avrebbe il pregio di trovare fondamento giuridico nel testo della Costituzione e, in particolare agli articoli 2 e 3⁵⁵, che sanciscono i principi del pieno sviluppo della persona, della effettiva sua partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese, nonché di eguaglianza sostanziale. La rete, infatti, è divenuta viepiù strumento di estensione e di sviluppo della personalità dell’individuo e, dunque, «si mette al servizio del cittadino per favorirne la proiezione in una dimensione astrattamente idonea a ricomprenderne tutte le vicende relazionali (e, quindi, anche le situazioni giuridiche) dell’esistenza»⁵⁶. Il diritto di accesso a internet potrebbe quindi trovare pieno riconoscimento nell’art. 2 Cost. che, come noto, impone alla Repubblica di riconoscere e garantire «i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Tale diritto sarebbe altresì riconducibile al principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, co. 2, Cost. Le ragguardevoli diseguaglianze economiche e sociali – il c.d. *digital divide* – che si vengano a determinare tra chi utilizza la rete e chi non ne abbia accesso⁵⁷ o, pur avendone la possibilità, non ne sia capace, imporrebbero in tal modo allo Stato di provvedere a rimuovere gli ostacoli.

Anche in quest’ultima ipotesi non mancherebbero tuttavia le criticità e, in particolare, non potrebbe ragionevolmente discutersi di una piena pretesa giuridica di accesso alla rete sino a quando l’ordinamento non prevedrà internet come unica ed esclusiva possibilità di accesso a forme di partecipazione politica, economica e sociale⁵⁸. Il presupposto per cui la rete e la tecnologia che attorno ad essa gravita si caratterizzano per un dinamismo ed una evoluzione estremamente rapidi e continui, imporrebbe inoltre un’opera di costante ed improbo adeguamento da parte dei pubblici poteri, con costi non indifferenti per il sistema.

⁵³ Cfr. P. COSTANZO, *Audizione in merito ai d.d.l. costituzionali 1317 e 1561 sul diritto di accesso a internet*, in [Federalismi.it](#), 1/2015.

⁵⁴ Cfr. M. OROFINO, *L’inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l’esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna (RN), 2013, 53.

⁵⁵ Cfr. P. PASSAGLIA, [Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive](#), in [Consulta OnLine](#), [Studi 2013](#) (04.12.2013), 12.

⁵⁶ Cfr. L. NANNIPIERI, *op. ult. cit.*, 22; A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività*, cit., 46 ss.

⁵⁷ Sul punto v. E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Giuffrè, Milano, 2008; G. DE MINICO, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 6 marzo 2013; T. PUCCI, *Il diritto di accesso nella società dell’informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Inf. e Dir.*, 2/2002, 121 ss.

⁵⁸ Cfr. P. TANZARELLA, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2012, 24.

Il progetto di «democrazia emancipante» inscritto nella Costituzione, *in primis* proprio agli artt. 2 e 3, non considera peraltro i principi personalista, di partecipazione e di eguaglianza sostanziale come un qualcosa che può esistere solo in quanto accettato da chi subirà il costo della loro realizzazione; essi sono invece «un *prius*» rispetto allo Stato, «sullo stesso identico piano dei diritti di libertà, perché sono elementi costitutivi della ‘immagine di uomo’ presupposta dalla Costituzione» e, in quanto tali, «entrano con la stessa importanza, dignità ed essenzialità dei diritti di libertà a configurare la condizione di cittadinanza»⁵⁹.

Più convincente appare dunque in proposito la tesi di Pasquale Costanzo, il quale ritiene non sia necessaria nell’ordinamento la comparsa di un nuovo diritto soggettivo, poiché, più ragionevolmente, si può rintracciare la rilevanza costituzionale dell’accesso a internet in quanto «strumento connotato dalla stessa libertà di qualsiasi altro mezzo idoneo ed efficace per l’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, sia che a ciò conduca la diretta copertura costituzionale anche del risvolto sostanziale di tali diritti» (come nel caso della libertà di manifestazione del pensiero e d’informazione, nonché della libertà di comunicazione, di cui agli artt. 15 e 21 Cost.), «sia che ciò possa dedursi dalla fisionomia complessiva di altri diritti» (quali la libertà di associazione e la libertà di iniziativa economica), «sia, ancora più generalmente, che l’accesso alla Rete valga a contribuire alla rimozione degli ostacoli» di cui all’art. 3 Cost.⁶⁰.

Non sussisterebbero dunque ragioni – secondo Costanzo - «perché, rispetto ad altri mezzi analoghi, proprio per internet, dovrebbe potersi configurare un diritto alla sua libera utilizzazione». Richiamando anche la giurisprudenza della Corte costituzionale⁶¹, l’Autore sottolinea come ciò colliderebbe con il paradigma per cui «alla libertà di manifestazione del pensiero non si accompagna un simile diritto sugli strumenti» – quali la stampa e la radiotelevisione – «a prescindere dalla loro giuridica disponibilità». Egli ritiene dunque possibile discutere e ragionare di diritto di accesso a internet solo come «“diritto” a che non siano frapposti ostacoli al suo esercizio diversi dai condizionamenti derivanti dalla fisionomia giuridica del mezzo».

Non è poi inopportuno “scendere” dal livello costituzionale a quello della legislazione, onde rintracciare in essa il possibile invero e la concreta effettività di un diritto di accesso a internet. Sarebbero qui constatabili interventi di indubbia rilevanza, ma per lo più frammentari e settoriali⁶².

Un primo provvedimento può essere individuato nella L. 9 gennaio 2004 n. 4, c.d. Stanca, recante «*Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*». Per quanto vi si affermi «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», l’innovatività della disposizione è notevolmente ridimensionata dalla genericità delle previsioni e dall’assenza di indicazioni in ordine ai contenuti minimi e alle garanzie del diritto riconosciuto⁶³.

Anche le affermazioni di principio, contenute nel Codice dell’amministrazione digitale⁶⁴, relative alla necessità di promuovere l’alfabetizzazione tecnologica e l’accesso alle informazioni pubbliche, risultano deludenti rispetto alla loro concreta attuazione.

L’ulteriore intervento legislativo concernente il servizio universale delle comunicazioni elettroniche, previsto per la prima volta dalla legge n. 249/1997 istitutiva dell’AGCOM⁶⁵, è stato

⁵⁹ Cfr. A. DI GIOVINE-M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in [Questione Giustizia](#), 2/1993, 323.

⁶⁰ Cfr. P. COSTANZO, [Miti e realtà dell’accesso ad internet \(una prospettiva costituzionalistica\)](#), cit.

⁶¹ Sul punto v., in particolare, [sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 1960](#).

⁶² Non manca di ricostruire alcuni passaggi legislativi anche P. COSTANZO, *Audizione in merito ai d.d.l. costituzionali 1317 e 1561 sul diritto di accesso a internet*, cit.

⁶³ Sul punto cfr. J. NIELSON-H. LORANGER, *Web Usability 2.0. L’usabilità che conta*, Milano, Apogeo, 2006; F.G. PIZZETTI, *Accesso ad Internet e persone con disabilità: profili di eguaglianza digitale*, in AA.VV., *Da Internet ai Social Network*, cit., 125 ss.

⁶⁴ D. lgs. marzo 2005, n. 82, modificato da ultimo e aggiornato dal d. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

⁶⁵ Il d. lgs. 1° agosto 2013, n. 259 in ordine di tempo è l’ultimo degli atti intervenuti ad apportare notevoli modifiche alla disciplina originaria del servizio universale delle comunicazioni elettroniche. Esso è definito attualmente come «un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile» (art. 1, co. 1, lett. II); è

notevolmente ridimensionato nella sua potenziale portata, «impedendo di farne strumento strategico di vera e propria politica sociale nel governo delle tecnologie, di bilanciamento fra garanzie di effettività dei diritti fondamentali e competitività del mercato»⁶⁶.

Siamo certamente lontani dalla qualificazione dell'accesso a internet come un diritto realmente esigibile⁶⁷ e quale servizio universale, dovendosi dunque probabilmente concordare con Costanzo⁶⁸ che, guardando principalmente alla sua natura strumentale, si oppone alla sua specifica costituzionalizzazione e auspica invece il suo divenire servizio, appunto, universale.

Quanto alla Corte costituzionale, quando ha avuto occasione di intervenire sul tema⁶⁹, pur riconoscendo che la cultura informatica ha finalità di carattere generale, si è dimostrata nel complesso ancora molto “timida”, preferendo tacere sulle questioni sollevate proprio sotto il profilo dei diritti.

Impedire o non rendere concretamente fruibile l'accesso a internet significa tuttavia, in ultima analisi, procedere a una ridefinizione e a un drastico ridimensionamento della democrazia, dalla quale viene espunta ogni idea di emancipazione o di mera partecipazione dei cittadini. Fondato è il timore che il legislatore nazionale, ancora prevalentemente legato al criterio della territorialità⁷⁰, non sia al momento in grado di trovare soluzioni efficaci per gli innumerevoli problemi giuridici posti dalla rete. Quest'ultima ha, per sua natura, vocazione extraterritoriale ed è divenuta «catalizzatore essenziale della globalizzazione contemporanea, travalicando i confini degli Stati, superando le barriere doganali ed eliminando le differenze tra i popoli»⁷¹. Perdura dunque la mancanza di uno «*status internazionale*» di internet, che ne riconosca l'universalità e che, da un lato sia in grado di garantire un diritto di accesso universale e, quindi, una effettiva cittadinanza digitale a *tutti*, non solo a *molti*; dall'altro, sia in grado di contrastare gli interventi nazionali che erigono talora muri virtuali e si dimostrano contrari allo sviluppo, all'utilità e alla libertà *di e in internet*⁷².

È evidente come la globalità della rete richieda – come già preconizzava Costanzo nel 1997⁷³ – un suo governo globale e un riconoscimento internazionale di garanzie a tutela dei diritti degli individui. Si sono elaborate nuove tecnologie delle comunicazioni, che hanno annullato molti aspetti della dimensione spazio-temporale, ma non si è ancora stati in grado di elaborare nuovi ordinamenti, nuove regole, nuovi sistemi di relazioni tra popoli, che si diano regole universalmente condivise, capaci di padroneggiare agevolmente i nuovi modi di relazione e di esercizio dei diritti. Oggi i diritti si trovano «catturati nella “rete” della rete»⁷⁴ e proprio per questo la loro tutela, e persino il loro riconoscimento, pongono problemi sempre più complessi e nuovi, che potranno difficilmente trovare soluzione nel

inoltre previsto l'obbligo di assicurare una connessione che consenta agli utenti finali «un efficace accesso ad Internet» (art. 54, co. 2).

⁶⁶ Cfr. A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività*, cit., 51.

⁶⁷ Non può altresì ritenersi soddisfacente l'adozione, il 28 luglio 2015, da parte della Commissione per i diritti e i doveri in Internet, istituita presso la Camera dei Deputati, di una [Dichiarazione dei diritti in Internet](#). La criticità maggiore risiede infatti nella constatazione che, pur prevedendo all'art. 2 il diritto di accesso alla rete, tale Dichiarazione non ha un'adeguata forza giuridica, trattandosi di un documento destinato a essere relegato, per il momento, nell'ambito delle fonti di *soft law* e a svolgere una funzione prevalentemente di *moral suasion*, più che normativa.

Sulla Dichiarazione cfr. T.E. FROSINI, *Liberté, Egalité, Internet*, ES, Napoli, 2015; O. POLLICINO – M. BASSINI, *Verso un Internet Bill of Rights?*, Aracne, Roma, 2015; A. MORELLI, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in [Federalismi.it](#), 1/2015, 2 ss.

⁶⁸ Cfr. P. COSTANZO, *Audizione in merito ai d.d.l. costituzionali 1317 e 1561 sul diritto di accesso a internet*, cit.

⁶⁹ Cfr. [sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2004](#).

⁷⁰ Cfr. M. BETZU, *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2012, 26 ss.

⁷¹ Cfr. T.E. FROSINI, *Liberté, Egalité, Internet*, cit., 2.

⁷² Il riferimento è ai Paesi che hanno costruito barriere elettroniche per evitare l'accesso dei cittadini alla rete globale, bloccando motori di ricerca e *social network* (si pensi, ad esempio, alla Turchia o alla Cina) o che hanno violato la *privacy* dei cittadini (come, ad esempio, nel caso cd. *Datagate della National Security Agency statunitense*).

⁷³ Cfr. P. COSTANZO, *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, cit.

⁷⁴ Cfr. F. PIZZETTI, *La sfida del “nuovo mondo”: garantire i diritti nella rete*, cit., 3.

quadro delle regole tradizionali e nella limitata ottica di ordinamenti nazionali o di quello europeo⁷⁵. Ciò nonostante – come non manca di sottolineare l'autorevole e illustre Autore – «sarebbe fuorviante la sensazione di dover partire da zero, occorrendo, semmai, razionalizzare le spinte diffusamente presenti nell'ordinamento»⁷⁶.

Occorre da ultimo riconoscere come il diritto sia una 'tecnica' plurimillenaria «figlia della necessità», volta a rispondere a concreti bisogni di regolazione e, dunque, «frutto della storia e della cultura dei popoli»⁷⁷. Verosimilmente, occorrerà dunque attendere ancora un po' di tempo affinché tali tradizioni culturali possano venire in essere e si possa dare corso, a quel punto, ad una loro efficace e, soprattutto, condivisa elaborazione valoriale: così da poter costruire, finalmente, un mondo della rete come strumento di democrazia⁷⁸ e non di governo elitario, quale ulteriore e sicura garanzia di tutela e non di controllo o di discriminazione.

⁷⁵ Cfr., tra i molti, G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, cit., 2011; F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*; M. OROFINO, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti. Il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁷⁶ Cfr. P. COSTANZO, *Audizione in merito ai d.d.l. costituzionali 1317 e 1561 sul diritto di accesso a internet*, cit.

⁷⁷ Cfr. F. PIZZETTI, *La sfida del "nuovo mondo"*, cit., 58.

⁷⁸ Sul punto cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 465 ss.; più di recente, ID., *La "democrazia digitale" (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2019, 71 ss.