

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**PAOLO PASSAGLIA**

**ANCORA SUL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DI  
INTERNET. CON UN RIPENSAMENTO**

**26 GIUGNO 2019**



**Paolo Passaglia**  
**Ancora sul fondamento costituzionale di *Internet*. Con un ripensamento**

ABSTRACT: Still about the constitutional foundation of the Internet. With an afterthought.

*The author describes the results of the studies carried out on the constitutional bases of the Internet, with the aim of verifying its solidity in the light of technological evolution, in terms of constant compliance with constitutional rules.*

*In this perspective, the "rethinking" mentioned in the title reveals the need to constantly monitor the right of new technologies in parallel with the progress of scientific acquisitions*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Rete e lo sviluppo della personalità. – 3. La Rete e l'eguaglianza sostanziale. – 4. *Internet*, algoritmi e pubblici poteri.

### 1. *Introduzione*

Lo sviluppo della tecnologia e, in particolare, di *Internet* ha avuto, come noto, un impatto profondo sui rapporti interpersonali e sul comportamento umano. L'ordinamento giuridico non poteva non essere interessato dai cambiamenti imposti e, di conseguenza, i giuristi, nei rispettivi ambiti di competenza, non potevano non interrogarsi su quale potesse essere l'incidenza delle nuove tecnologie sul diritto. Per i costituzionalisti, il primo e fondamentale interrogativo è stato, ovviamente, quello di collocare *Internet* nel tessuto costituzionale. La saldatura tra *Internet* e Costituzione è stata letta secondo molteplici prospettive, in un dibattito che, per oltre vent'anni, è stato particolarmente fecondo. Pasquale Costanzo ne è stato, per l'Italia, l'iniziatore e, da allora, è divenuto un punto di riferimento costante nella dialettica tra le varie posizioni che andavano emergendo<sup>1</sup>. Avendo, chi scrive, potuto beneficiare grandemente dei suoi insegnamenti, si è ritenuto che fosse questa l'occasione più «naturale» per ritornare sul tema.

In queste pagine, tuttavia, non si passeranno in rassegna le varie tesi sostenute dagli studiosi italiani di diritto costituzionale. Assai più modestamente, si ripercorreranno gli esiti di riflessioni già svolte, per poi saggiarne la tenuta, sul piano della compatibilità con la Costituzione, alla luce della più recente evoluzione tecnologica. Il «ripensamento» di cui al titolo di questo contributo è infatti indice dell'avvertita esigenza di sottoporre a vaglio critico ciò che si riteneva acquisito: in questo senso, del resto, proprio Pasquale Costanzo, con il suo rivedere e riverificare le tesi da lui sostenute<sup>2</sup>, ben dimostra come, nel diritto delle nuove tecnologie, nulla possa dirsi scontato e tutto debba essere costantemente sottoposto a nuove analisi, in parallelo con l'incedere delle acquisizioni scientifiche.

### 2. *La Rete e lo sviluppo della personalità*

---

<sup>1</sup> Proporre una rassegna dei suoi scritti in materia è quanto mai arduo, vista la vastità della sua produzione. A titolo puramente evocativo, si ricorderanno, tra i contributi più risalenti, P. COSTANZO, *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Dir. informazione e informatica*, 1996, 831 ss.; ID., *Profili costituzionali delle telecomunicazioni*, in F. BONELLI – S. CASSESE (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Padova, Cedam, 1999, 347 ss.; ID., voce *Internet (Diritto pubblico)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, UTET, 2000, 347 ss.

<sup>2</sup> Relativamente ai rapporti tra *Internet* e Costituzione, tra gli scritti più significativi possono citarsi P. COSTANZO, *Profili costituzionali di internet*, in E. TOSI (a cura di), *Diritto di internet e dell'e-business*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 2003, tomo I, 53 ss.; ID., *I diritti nelle "maglie" della Rete*, in L. BRUSCUGLIA – R. ROMBOLI, *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, a cura di T. CHECCOLI – C. MURGO – N. PIGNATELLI, Pisa, Plus, 2010, 5 ss.; ID., *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in P. CARETTI (a cura di), *Studi in memoria di Paolo Barile*, Firenze, Passigli Editore, 2013, 9 ss.; ID., *L'impatto della tecnologia sui diritti fondamentali*, in T.E. FROSINI – O. POLLICINO – E. APA – M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, Le Monnier, 2017, 3 ss.

La ricerca di un fondamento costituzionale per *Internet* è condizionata, chiaramente, dalla definizione che dello stesso si dia<sup>3</sup>. Se si pone l'accento sulla struttura tecnologica che è alla base di *Internet*, diventa inevitabile evocare il concetto di «comunicazione», che, a sua volta, non può che collegarsi, in Italia, al primo comma dell'art. 15 della Costituzione, il quale, nel riconoscere l'invulnerabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza, non manca di inserire un inciso relativo ad «ogni altra forma di comunicazione». Un siffatto inciso non può non attagliarsi anche alla comunicazione via *Internet*. Il concetto di comunicazione, tuttavia, non è estraneo, come noto, neppure all'art. 21 della Costituzione, articolo che, anzi, viene generalmente letto come il principale baluardo di libertà nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa: la libertà di manifestazione del pensiero (nelle sue diverse declinazioni) vi è infatti protetta, al primo comma, in relazione a qualunque «mezzo di diffusione». Esclusa la praticabilità della rigida aderenza ai canoni ermeneutici suggeriti da un ipotetico richiamo all'*original intent*, sarebbe quanto mai arduo non ricomprendere *Internet* in questo inciso.

Non stupisce, alla luce di questi pur sommarissimi rilievi, che le due disposizioni costituzionali appena richiamate siano state quelle che la dottrina ha per prime utilizzato al fine di inquadrare da un punto di vista costituzionale il fenomeno *Internet*. Non stupisce neppure, però, che una certa quale inadeguatezza sia venuta via via emergendo con sempre maggiore evidenza: se, infatti, l'art. 15 si riferisce, tendenzialmente, ad una comunicazione basata su un'interazione del tipo «uno a uno» e se l'art. 21, per il suo tenore testuale e per l'interpretazione che se ne è data, si concentra essenzialmente su moduli comunicativi del tipo «uno a molti», *Internet* nasce e si sviluppa su paradigmi diversi, e segnatamente su quelli della comunicazione «molti a molti».

È vero che, almeno nella prima fase del suo sviluppo (quella che può definirsi del *web 1.0*), il modello della comunicazione «uno a molti» poteva ancora avere una validità euristica, sia pure con la riserva della necessità di prendere in considerazione la proliferazione degli «uno», cioè dei centri di diffusione. A far tempo dall'avvento del *web 2.0*, però, il velo si è squarciato sulle reali potenzialità del mezzo, rendendo attuali e, soprattutto, ordinarie le problematiche anche giuridiche connesse alla nuova forma di interazione comunicativa. Ed allora la saldatura dell'art. 15 con l'art. 21 della Costituzione è apparsa sempre più necessaria, ma, allo stesso tempo, sempre più insufficiente a coprire il caleidoscopio di forme espressive di cui *Internet* è andato popolandosi.

Il punto centrale del discorso sul fondamento costituzionale finisce per essere proprio il suddetto caleidoscopio, giacché il suo disvelarsi ha fatto risultare l'ancoraggio alla libertà di espressione attiva o passiva (in forma privata o pubblica: rispettivamente, art. 15 ed art. 21 della Costituzione)

---

<sup>3</sup> Sulla configurazione di *Internet* nell'ordinamento costituzionale italiano, il dibattito dottrinale, sviluppatosi a partire dalla seconda metà degli anni novanta, si è arricchito fino al punto che, oggi, risulta particolarmente ostica una selezione tra i molti contributi che sono stati proposti. Oltre i contributi menzionati alle note precedenti, v. A. CERRI, *Telecomunicazioni e diritti fondamentali*, in *Dir. informazione e informatica*, 1996, 785 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Appunti sulla disciplina costituzionale delle telecomunicazioni*, in *Dir. informazione e informatica*, 1996, 393 ss.; V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Dir. informazione e informatica*, 2000, 271 ss.; A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano, Giuffrè, 2001; T.E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Dir. informazione e informatica*, 2003, 487 ss.; G. CASSANO – A. CONTALDO, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Milano, Giuffrè, 2009; S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 337 ss.; G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2011, n. 2, ed in *Politica del diritto*, 2011, 367 ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2011, n. 2; S. NIGER, [Internet, democrazia e valori costituzionali](http://Internet, democrazia e valori costituzionali) (2011), consultabile sul sito di [Astrid](http://Astrid); M. BETZU, *Regolare Internet. La libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, Jovene, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma – Bari, Laterza, 2012, spec. 378 ss.; O. POLLICINO – E. BERTOLINI – V. LUBELLO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, Aracne, 2013; G. DE MINICO, [Internet e le sue fonti](http://Internet e le sue fonti), in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio sulle fonti), 2013, n. 2; M. NISTICÒ – P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Atti del Convegno. Pisa, 21-22 novembre 2013, Torino, Giappichelli, 2014; A. MASERA – G. SCORZA, *Internet, i nostri diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2016; T.E. FROSINI – O. POLLICINO – E. APA – M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, cit.; P. PASSAGLIA – D. POLETTI (a cura di), *Nodi Virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole. A trent'anni dalla nascita di Internet e a venticinque anni dalla nascita del web*, Atti del Convegno. Pisa, 7-8 ottobre 2016, Pisa, Pisa University Press, 2017; T.E. FROSINI, *Liberté, Égalité, Internet*, 2<sup>a</sup> ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

sempre più insufficiente, in quanto parziale, e di una parzialità non declinabile alla stregua di una sineddoche. Altrimenti detto, l'originaria impronta di mezzo di comunicazione di massa, diverso dai tradizionali (essenzialmente solo) in ragione del tipo di interazione comunicativa (potenziale, con il *web 1.0*, ed effettuale, con il *web 2.0*) ha progressivamente perso corrispondenza con la realtà di *Internet*, nella misura in cui sulla rete non ci si limita ad esprimersi o a prendere cognizione dell'altrui espressione, ma si fa o si può fare anche molto altro: si studia e si lavora, si fruisce di un servizio pubblico e si adempie ad obblighi, ci si riunisce e ci si associa, si esercita la libertà di iniziativa economica e si esplica la propria libertà sessuale. L'elenco è, come ovvio, puramente indicativo, per la semplice ragione che il novero delle attività che possono svolgersi su *Internet* è, per il presente, indeterminabile *a priori* e, *pro futuro*, addirittura inconoscibile, avuto riguardo all'impossibilità di prevedere con ragionevole approssimazione gli esiti dell'evoluzione tecnologica.

La progressiva dilatazione delle azioni, apprezzabile in primo luogo proprio sul piano tecn(olog)ico, ha portato il discorso a disegnare una traiettoria che, partendo da una definizione tecnica di *Internet*, ha finito per porre una particolare enfasi sull'impatto del mezzo sulla vita della persona<sup>4</sup>.

Si giunge per tal via ad evocare il principio personalista, ciò che, a sua volta, non può che precludere ad un richiamo all'art. 2 della Costituzione, il quale, proprio per la sua generalità, risulta essere il riferimento obbligato per inquadrare una qualunque sede per cui la molteplicità di atti posti in essere o che possono venir posti in essere (senza ovviamente trascurare la *qualità* degli stessi sul piano delle implicazioni per il diritto costituzionale) sia tale da giustificare (e, nel caso di *Internet*, la giustifica ampiamente) la definizione alla stregua di una dimensione nella quale l'individuo esplica la propria personalità.

A questo stadio dell'argomentazione, parrebbe di esser stati condotti verso una configurazione di *Internet* che ne sottolinei la «normalità», nel senso della possibilità di applicare ad *Internet* le regole generali che sono poste a presidio della libertà dell'individuo come singolo e dei suoi diritti e doveri nella vita di relazione. Una siffatta conclusione non sembra, tuttavia, da sottoscrivere, in quanto, se è vero che *Internet* è una sede, anzi una delle molteplici sedi, in cui si realizza la personalità dell'individuo, e se può essere vero (lo si ammette senza concederlo) che le «dinamiche realizzative» della personalità non sono ontologicamente diverse da quelle che caratterizzano altre sedi, non può in ogni caso trascurarsi che *Internet* presenta una particolarità insopprimibile, e cioè il fatto di non essere concretamente fruibile *ab omnibus*, ostandovi una serie di ostacoli (fattuali, ma talvolta anche in parte giuridici) di vario tipo, comunemente accomunati nella composita categoria del *digital divide*<sup>5</sup>. Altrimenti detto, pur non potendosi (né volendosi) negare l'importanza di

---

<sup>4</sup> Significative, in tal senso, sono state alcune statuizioni giurisprudenziali. Il punto di partenza dell'evoluzione della giurisprudenza «transnazionale» relativa ad *Internet* è probabilmente la sentenza sul caso *Reno v. American Civil Liberties Union*, del 1997 (521 U.S. 844), con cui la Corte suprema statunitense ha sottolineato principalmente l'aspetto tecnologico, qualificando *Internet* come «un mezzo di comunicazione tra gli uomini di tutto il mondo unico e completamente nuovo», cui «gli individui possono avere accesso [...] da molte fonti diverse». Il legame con lo sviluppo di nuove dimensioni della personalità è stato invece al centro di decisioni più recenti, segnatamente quella del *Conseil constitutionnel* francese, secondo cui, «allo stato attuale dei mezzi di comunicazione, ed avuto riguardo allo sviluppo generalizzato dei servizi di comunicazione al pubblico *on line*, nonché all'importanza assunta da questi servizi per la partecipazione alla vita democratica e per l'espressione delle idee e delle opinioni», il diritto sancito dall'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 alla libera comunicazione delle idee e delle opinioni «implica la libertà di accesso a questi servizi» (*décision* n. 2009-580 DC, 10 giugno 2009). Ancora più esplicita è stata la Corte suprema federale tedesca (decisione 24 gennaio 2013, III ZR 98/12), la quale ha rilevato che «*Internet* fornisce informazioni complete su tutto il mondo in forma di *files* di testo, immagini, video e audio»; «in *Internet*, quasi tutti i settori sono coperti e, da un punto di vista tematico, le diverse esigenze sono soddisfatte», al punto che «*Internet* ha cambiato il modo di vivere di una grande parte della popolazione, essendo divenuto uno strumento di una importanza decisiva per il modo di vivere di una grande parte della popolazione», di talché l'impossibilità di collegarsi ad *Internet* «ha un impatto significativo sulla vita quotidiana».

<sup>5</sup> In proposito, a titolo puramente indicativo, possono menzionarsi – con riguardo unicamente alla dottrina italiana – i lavori di V. BIANCHINI – A. DESIDERIO, *Atlante del divario digitale*, in *I quaderni speciali di Limes*, 2001, n. 1, suppl., 42 ss.; T. PUCCI, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Informatica e diritto*, 2002, 119 ss.; G. ANZERA – F. COMUNELLO (a cura di), *Mondi digitali. Riflessioni e analisi sul*

*Internet* per lo sviluppo della personalità di un individuo, non può trascurarsi che una parte (ancora) consistente dei consociati non fruisce delle potenzialità del mezzo o ne fruisce in maniera estremamente limitata. Ciò è talvolta frutto di una libera determinazione individuale, ma talaltra – verrebbe da dire che si tratta dell'*id quod plerumque accidit* – è il portato di uno o più impedimenti, i quali possono essere di varia natura. In particolare, l'esclusione da *Internet* può essere l'effetto di una determinazione autoritativa correlata a determinate situazioni soggettive (ad esempio, lo stato di detenzione). L'esclusione da *Internet* può derivare anche da carenze infrastrutturali, che rendono impossibile la connessione in determinate aree o che la rendono difficile o talmente lenta da limitare drasticamente, di fatto, le possibilità di utilizzo del mezzo. L'esclusione può essere il frutto di difficoltà economiche, che impediscono ad un individuo di possedere o, almeno, di detenere per un tempo significativo apparecchi che consentano un (adeguato) accesso alla rete, avendo riguardo sia all'*hardware* che al *software*. Ancora, l'esclusione può essere collegata a problemi di ordine fisico, che precludono al soggetto la fruizione dei contenuti o di parte dei contenuti presenti in rete. Infine, l'esclusione può essere la conseguenza di un *deficit* culturale dell'individuo, che è privo delle conoscenze informatiche sufficienti per interfacciarsi con un *computer* e/o per avviare la navigazione.

Ora, tralasciando la prima delle fattispecie enucleate (quella che potrebbe definirsi come il *digital divide* autoritativo), appare abbastanza evidente che i casi prospettati, dal *digital divide* infrastrutturale a quello economico, da quello fisico a quello culturale, sono tutti pianamente riconducibili a quegli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», ostacoli la cui rimozione è dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione qualificata come compito della Repubblica.

### 3. La Rete e l'eguaglianza sostanziale

Alla luce di quanto si è venuti dicendo, nella ricerca di un ancoraggio costituzionale di *Internet*, l'art. 2 non può essere di per sé sufficiente: il richiamo congiunto all'art. 3, secondo comma, è troppo forte per poter essere collocato in secondo piano. Le due disposizioni formano, in realtà, un sistema inscindibile, giacché la dimensione virtuale di svolgimento della personalità non potrebbe in alcun caso sussistere se non ci fosse, a monte, l'opera di rimozione degli ostacoli da parte della Repubblica. A prima vista, potrebbe ritenersi che tale sistema normativo fosse necessitato soltanto in via transitoria, nel senso che, ferma restando la centralità dell'art. 2, l'importanza dell'art. 3, secondo comma, dovrebbe essere circoscritta alla fase attuale, in cui i pubblici poteri sono impegnati (o, almeno, dovrebbero esserlo) a rimuovere gli ostacoli suddetti, con la conseguenza che, nel momento in cui questi ostacoli fossero rimossi, il riferimento al principio di eguaglianza sostanziale perderebbe gran parte della sua pregnanza: una volta predisposte tutte le infrastrutture necessarie, una volta superati gli impedimenti di ordine economico ed una volta completata la c.d. alfabetizzazione informatica della popolazione, non resterebbe che far fronte agli impedimenti di ordine fisico, a proposito dei quali, peraltro, non sarebbe dato andare molto oltre ciò che la natura consente. A ben vedere, una lettura di questo tipo, fortemente influenzata dalle esperienze che hanno sin qui caratterizzato lo stato sociale, non può essere riproposta nell'ambito qui in discorso, per il semplice fatto che il postulato di *Internet* e della tecnologia che attorno ad esso gravita pare

---

*Digital Divide*, Milano, Guerini Associati, 2005; M. DA BORMIDA – D. DOMENICI, *Software libero, copyleft e digital divide*, in *Dir. autore e nuove tecnologie*, 2006, n. 2, 143 ss.; L. SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, il Mulino, 2006; E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, Giuffrè, 2008; S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma – Bari, Laterza, 2009; F. AMORETTI – E. GARGIULO, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Politica del diritto*, 2010, 353 ss.



proprio essere quello di un dinamismo continuo, di una evoluzione destinata ad auto-alimentarsi, sino a prefigurare, per il medio termine, scenari oggi semplicemente impensabili. Sul piano infrastrutturale, ad esempio, il continuo aumento della velocità di connessione impone un'opera di costante adeguamento da parte dei pubblici poteri ed al contempo crea le condizioni perché gli strumenti attraverso cui *Internet* viene concretamente utilizzato conoscano un'obsolescenza precoce. Analogamente, l'alfabetizzazione informatica su vasta scala è raggiungibile solo in riferimento a tecnologie che non siano quelle di ultima generazione, non fosse altro perché tra l'impostazione di un programma di alfabetizzazione, la determinazione dei suoi contenuti e la sua concreta realizzazione intercorre un periodo di tempo sovente più che sufficiente a far emergere nuove tecnologie o, quanto meno, l'affinamento delle tecnologie esistenti che al momento dell'impostazione del programma non potevano essere presi in considerazione. Per altro verso, lo sviluppo tecnologico offre sempre maggiori possibilità di superamento degli impedimenti fisici, ciò che si traduce in un costante aggiornamento degli obiettivi perseguibili ad opera dei pubblici poteri.

In buona sostanza, stante anche la sua costante invocabilità, l'art. 3, secondo comma, non può essere un parametro contingente, ma deve essere assunto a fondamento alla stessa stregua dell'art. 2.

La possibilità per il singolo di esplicitare la propria personalità nella dimensione virtuale deve essere alimentata da un impegno costante da parte dei pubblici poteri, la cui azione deve caratterizzarsi per una pluralità di linee di azione, corrispondenti, per un verso, all'adeguamento dell'apparato tecnologico al progresso della scienza informatica (onde evitare che venga a crearsi un *digital divide* tra l'Italia e gli altri paesi) e, per l'altro, a politiche di sostegno volte a ridurre il *digital divide* interno nelle diverse forme in cui esso si manifesta. Come dire che il diritto di libertà (ma non solo) consistente nello svolgimento della propria personalità nel mondo virtuale non può prescindere da un generalizzato diritto a prestazione che chiama i pubblici poteri ad un intervento costante. Ecco quindi che il «riconoscere» ed il «garantire» di cui all'art. 2 della Costituzione si traducono, alla luce dell'art. 3, secondo comma, non già in una presa d'atto ed in una protezione *ex post* dei diritti, ma postulano un'azione positiva di creazione delle condizioni perché il riconoscimento sia effettivo e la garanzia sia il presupposto per l'esercizio dei diritti, e non solo la risposta al loro impedimento.

In questo quadro, diviene imprescindibile il dare un contenuto pretensivo al diritto a prestazione. Al riguardo, dal sistema degli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione, parrebbe non dovessero porsi questioni circa l'*an*, ma tutt'al più sul *quomodo* e sul *quantum*.

Il profilo del *quomodo* è stato, in realtà, già chiarito dalla Corte costituzionale, a far tempo dalla [sentenza 21 ottobre 2004, n. 307](#), con cui si sono dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni istitutive di fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di *personal computers*, da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici. Trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le censure riguardavano, per l'essenziale, la lesione di competenze legislative regionali che la disciplina aveva asseritamente prodotto. La risposta della Corte è stata, però, nel senso che «la mera previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione ad *internet*, in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica», integra un intervento che, nella misura in cui «non [è] accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali». Esso, infatti, «corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione». La Corte, in definitiva, ha assegnato all'impegno a favore dell'alfabetizzazione informatica e della eliminazione delle barriere (economiche) che si frappongono alla diffusione delle tecnologie informatiche (almeno tra i giovani) un ruolo tanto significativo da giustificare azioni da parte dei pubblici poteri

che non siano astrette al rigoroso rispetto del riparto competenziale. Il discorso può essere agevolmente generalizzabile, attribuendo alla «Repubblica» il compito di assicurare ai singoli la fruizione di *Internet*. Ed in questo concorrere dei vari livelli di governo, non ordinabile in maniera rigida alla luce di una delimitazione per materia, un canone imprescindibile cui fare riferimento è la cooperazione, che sola può consentire di coordinare tale pluralità di azioni.

Assai più delicato appare, peraltro, il profilo del *quantum*, giacché in esso si confrontano, da un lato, l'importanza crescente della dimensione virtuale come sede di sviluppo della personalità e, dall'altro, la non illimitatezza (sia consentito l'eufemismo) delle risorse con cui far fronte alle sempre crescenti esigenze. Già da questa impostazione emerge l'undefettibilità di un bilanciamento tra interessi dei singoli e disponibilità finanziarie dei pubblici poteri. Il punto è che proprio l'art. 2 orienta l'interprete nel senso di limitare il bilanciamento a ciò che è effettivamente «bilanciabile» e di riconoscere carattere di pretesa «assoluta» a quanto costituisce il nucleo irriducibile dei diritti della personalità. In termini più concreti, la pretesa consistente nel poter fruire di *Internet* non è, in sé e per sé, comprimibile, ma è solo il modo attraverso cui di *Internet* può fruirsi ad esserlo, tra l'altro entro certi limiti: se non può accettarsi che categorie di persone – identificate su base geografica, anagrafica, di appartenenza sociale o di disponibilità economiche, etc. – siano pregiudizialmente escluse dal mondo virtuale, ciò non significa che non sia costituzionalmente ammissibile che una persona, in ragione delle concrete condizioni – geografiche, anagrafiche, sociali, economiche, etc. – in cui versi, possa trovarsi a fruire di *Internet* in forme deteriori rispetto ad altre. Così, non può pretendersi che la velocità della rete sia uniforme su tutto il territorio nazionale, dovendosi quindi accettare che, a seconda del territorio in cui ci si trovi, *Internet* sia fruibile con tempi di *download* e di *upload* dilatati, sia pure, ovviamente, sempre nei limiti dell'accettabilità. Del pari, non può pretendersi che i pubblici poteri rendano il servizio di connessione gratuito in qualunque parte del territorio (ed in particolare, presso qualunque domicilio), mentre può pretendersi che esistano *hotspots* gratuiti che siano raggiungibili da parte di chiunque senza eccessivo aggravio. Ancora, non è neppure ipotizzabile che i pubblici poteri si facciano carico di fornire a tutti l'*hardware* necessario per la connessione, mentre è più che ragionevole prospettare l'esistenza di sedi presso le quali chiunque possa accedere, da apparecchiature pubbliche, ad *Internet*. Analogamente, l'alfabetizzazione informatica deve essere perseguita (anche alla luce dell'art. 9 della Costituzione, come ricordato dalla Corte costituzionale nella precitata decisione), ma ciò non può implicare la sussistenza di un obbligo specifico invocabile da parte di tutti, bensì solo la predisposizione di condizioni che tale alfabetizzazione rendano possibile, come ad esempio la sua previsione nei *curricula* scolastici e l'organizzazione di corsi gratuiti (o a prezzo comunque «abbordabile») aperti a tutti. Infine, i pubblici poteri debbono, sì, prendersi cura di smussare gli ostacoli di ordine fisiologico all'accesso alla rete, ma ciò senza che si possa richiedere che venga assicurato un accesso compiuto.

Non è questa la sede per operare una valutazione circa la reale corrispondenza della normazione di rango primario e secondario attualmente vigente né tanto meno delle *policies* adottate a livello amministrativo ai sopra accennati corollari ricavabili dal sistema degli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione. Certo è che l'ordinamento italiano pare, sul punto, piuttosto lontano dall'aver raggiunto un livello ottimale di corrispondenza tra *essere* e *dover essere*.

#### 4. Internet, algoritmi e pubblici poteri

Sulla scorta di quanto si è venuti dicendo, appare chiaro che l'idea che *Internet* sia una dimensione che consenta all'individuo di esprimere la propria personalità è alla base del riconoscimento del fondamento costituzionale di tutte le azioni dei pubblici poteri che siano rivolte a rendere *Internet* accessibile. In altre parole, ed al di là della sua qualificazione formale in termini di diritto sociale, l'accesso ad *Internet* rappresenta un impegno per i pubblici poteri proprio perché la rete è uno strumento di concretizzazione dell'imperativo di cui all'art. 2 della Costituzione, pur

essendo fortemente caratterizzata dagli elementi impeditivi che l'art. 3, secondo comma, della Costituzione disegna<sup>6</sup>.

Adottando questa impostazione, e ponendosi in un'ottica di stretto di diritto costituzionale, le peculiarità di *Internet* richiedono un inquadramento che vada ben oltre l'enucleazione delle condizioni che i pubblici poteri approntino per consentire un accesso generalizzato al mezzo da parte dei consociati. La peculiarità più significativa è, probabilmente, quella della apparente neutralità della rete<sup>7</sup>, che crea negli utenti l'idea di una libertà praticamente illimitata di scegliere i contenuti con i quali interfacciarsi. Questa idea, tuttavia, non può non essere vagliata criticamente, giacché, con l'evoluzione della scienza informatica, appare sempre più chiaro che la discrasia tra la teoria e la realtà va aumentando, sino al punto di potersi domandare se la libertà della rete non stia divenendo una illusione.

Lo sviluppo degli algoritmi conduce, in effetti, ad una crescente manipolazione degli utenti, una manipolazione sempre più subdola, sia perché le difficoltà nel coglierla aumentano in parallelo con l'incedere del progresso tecnologico sia perché vanno raffinandosi grandemente le tecniche attraverso le quali si realizza. Gli utenti vengono «dolcemente guidati» verso percorsi della rete disegnati su misura alla luce dei loro desideri, delle loro abitudini, dei loro sentimenti.

Mentre una persona sta formando la sua personalità sulla rete, i suoi dati vengono registrati. E questi dati vengono utilizzati per costruire l'orizzonte della sua formazione, con il che l'accesso ad *Internet* degli utenti è, in realtà, l'accesso a contenuti ed a modelli di comportamento che sono preconfezionati.

Per dirla in termini più espliciti, *Internet* è stato concepito, ed è tuttora percepito, come un mezzo per aumentare esponenzialmente i contenuti informativi e formativi a disposizione di un individuo, un mezzo per ampliare il suo mondo. Ma un tale ampliamento non è necessariamente sinonimo di potenziamento della libertà. Sempre più si avverte il rischio che *Internet* possa diventare come la libertà cantata da Giorgio Gaber più di quarant'anni fa: «*Te la mettono lì, la libertà è alla portata di tutti, come la chitarra. Ognuno suona come vuole e tutti suonano come vuole la libertà*»<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> La configurazione dell'accesso ad *Internet* alla stregua di un diritto è oggetto, anch'essa, di un ampio dibattito in dottrina, un dibattito relativo, non tanto all'*an* della configurazione, bensì al tipo di diritto (di libertà, sociale, fondamentale, umano) che debba riconoscersi. In proposito, conviene rinviare, oltre che a molti degli scritti citati alle note precedenti, a P. COSTANZO, *L'accesso ad Internet in cerca d'autore*, in *Diritto Internet*, 2005, n. 3, 247 ss.; F. BORGIA, *Riflessioni sull'accesso a internet come diritto umano*, in *Le Comunità internazionali*, 2010, 395 ss.; i contributi che figurano in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia 2010 (Roma, 30 novembre 2010), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011; M. BETZU, [Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio](#), in [Rivista AIC](#), 2012, n. 4; P. COSTANZO, [Miti e realtà dell'accesso ad internet \(una prospettiva costituzionalistica\)](#), in [Consulta OnLine](#), 17 ottobre 2012; P. Tanzarella, [Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale? Relazione presentata al convegno annuale del «Gruppo di Pisa» su «I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza»](#), svoltosi a Trapani l'8 ed il 9 giugno 2012; C. CARUSO, [L'individuo nella rete: i diritti della persona al tempo di Internet](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 28 aprile 2013; G. DE MINICO, [Uguaglianza e accesso ad Internet](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 6 marzo 2013; 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*, cit., 65 ss.; L. NANNIPIERI, [Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso ad Internet](#), Relazione presentata al Secondo seminario annuale del «Gruppo di Pisa» con i dottorandi delle discipline giuridiche, Università di Roma Tre, 20 settembre 2013; M.R. ALLEGRI – G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, Aracne, 2017; T.E. FROSINI, *Il diritto di accesso a Internet*, in T.E. FROSINI – O. POLLICINO – E. APA – M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, cit., 41 ss.; G. DE MINICO, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in [Federalismi.it](#), Focus – I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo, n. 4 (14 settembre 2018).

<sup>7</sup> Il concetto di «neutralità» è qui utilizzato in un'accezione più lata e a-tecnica rispetto a quella con cui generalmente si identifica la *net neutrality*, e cioè la «parità di trattamento dei dati veicolati in rete e la facoltà degli utenti di acceder[vi] liberamente» (così F. DONATI, *Net neutrality e zero rating nel nuovo assetto delle comunicazioni elettroniche*, in T.E. FROSINI – O. POLLICINO – E. APA – M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, cit., 185).

<sup>8</sup> Il brano citato conclude il monologo dal titolo *L'America*, di G. Gaber – S. Loporini, in *Libertà obbligatoria*, del 1976.



Ogni volta in cui si apre il *browser*, si convive con *banners* pubblicitari, più o meno invasivi. Da questo punto di vista, la rete non è ontologicamente diversa rispetto alla televisione o anche rispetto alle strade: la nostra vita è infatti segnata da un frequente, inevitabile contatto con la pubblicità. La rete, però, ha un'arma in più: l'*advertisement* è specificamente rivolto all'utente, che viene così bombardato di informazioni su prodotti e servizi strettamente correlati a ciò che ha recentemente acquistato o che ha ricercato sul *web*. Il controllo del e l'influenza sull'utente-consumatore sono quindi esponenzialmente più efficaci, perché più subdoli, rispetto alla classica *réclame* televisiva o al cartellone pubblicitario. Ne discende che, a causa di questi metodi di manipolazione che *Internet* offre, i processi decisionali individuali finiscono per essere condizionati e finanche modificati negli esiti, il che si traduce inevitabilmente in una restrizione della libertà di scelta tale da far temere che la libertà, nel mondo virtuale, stia di fatto evaporando.

Con la libertà incanalata verso uno stato asfittico, anche il confronto dialettico rischia una rarefazione significativa, dovuta all'inevitabile allontanamento di tutto quanto non rientri tra le scelte prioritarie dell'utente. Le pubblicità, i suggerimenti, i commenti che sono ritagliati sulle inclinazioni manifestate dai singoli attraverso la navigazione, gradualmente rafforzati dall'effetto della ripetizione, creano le cc.dd. «*filter bubbles*»<sup>9</sup>, vale a dire un isolamento intellettuale che discende dalle selezioni, operate dagli algoritmi, di informazioni e di punti di vista che, presumibilmente, l'utente vuole conoscere: l'effetto è quello dell'allontanamento e della tendenziale esclusione delle informazioni non gradite e dei punti di vista non condivisi. Una tale dinamica riduce drasticamente la dialettica in favore di una polarizzazione sociale, in cui gruppi di utenti individuati per affinità si chiudono al loro interno, dissolvendo il confronto con gruppi di diverse inclinazioni o, addirittura, acuendo, nella reciproca incomprensione, le ragioni di conflitto.

Queste considerazioni – velate, certo, di pessimismo, ma probabilmente non scevre di tratti di realismo – non possono non avere una ricaduta pesante sull'inquadramento costituzionale di *Internet*. In effetti, gli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione possono, sì, porsi alla stregua di un valido fondamento del diritto ad *Internet*, e sono tali da poter imporre ai pubblici poteri la realizzazione di politiche tese alla generalizzazione tendenziale dell'accesso alla rete. Ma tutto questo vale sul presupposto che *Internet* dischiuda, effettivamente, una dimensione ulteriore nella quale l'individuo possa formare la sua personalità e possa farlo esprimendosi liberamente.

Se i convincimenti e le decisioni personali vengono ad essere «guidati» – per non arrivare a dire «predeterminati» – dagli algoritmi, la libertà di esprimere la propria personalità si tramuta in qualcosa che non è ontologicamente lontano da un «lavaggio del cervello». La protezione costituzionale riconosciuta ad *Internet* diviene, allora, ovviamente incompatibile con un mezzo di comunicazione che, nel momento in cui promette nuove dimensioni di libertà, di fatto costruisce gabbie sempre più solide entro cui la mente si rinchiude. Si tratta di un aspetto cruciale di cui tener conto allorché si ragiona di azioni dei pubblici poteri relative all'utilizzo di *Internet*, giacché il rafforzamento delle possibilità di accesso alla Rete non possono essere scisse dalla protezione contro queste «gabbie della mente», altrimenti qualunque politica posta in essere al fine di incentivare l'utilizzo della Rete finisce per tradursi in una sorta di complicità con gli *stakeholders* privati che mirano ad influenzare le condotte degli individui.

*Big data* e intelligenza artificiale, cioè i principali strumenti attraverso i quali i suddetti *stakeholders* perseguono i loro obiettivi, sono elementi che non possono essere ignorati, anche perché hanno un enorme potenziale per favorire il progresso economico e sociale<sup>10</sup>. Ma non possono essere ignorati soprattutto per le loro potenzialità negative, e cioè, appunto, il loro potere di condizionamento e di controllo dei comportamenti personali<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> L'espressione è di E. PARISER, *The Filter Bubble: What The Internet Is Hiding From You*, London, Penguin, 2012.

<sup>10</sup> Cfr., già, V. MAYER-SCHÖNBERGER – K. CUKIER, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Boston – New York, Eamon Dolan – Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

<sup>11</sup> Sul tema, v., di recente, anche per i dovuti orientamenti bibliografici, F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, Giappichelli, 2018 (ivi anche contributi di vari autori su molteplici aspetti delle tematiche che sono state in questa sede soltanto evocate).

È, in definitiva, compito della Repubblica, o meglio dei pubblici poteri, ivi inclusi quelli di livello sovranazionale, quello di trovare forme di disciplina del fenomeno *Internet* che prendano in adeguata considerazione la sua struttura tecnologica, onde riuscire a prevenire (e possibilmente ad evitare) la «dittatura dell'algoritmo»<sup>12</sup>. Perché un quadro normativo è, effettivamente, indispensabile per far sì che le sempre più avanzate tecnologie vengano orientate ed utilizzate in forme tali che siano compatibili con la compiuta auto-determinazione degli individui, e ciò non solo da un punto di vista teorico ma anche – e soprattutto – in termini concreti.

Al fine di giustificare azioni che promuovano l'utilizzo dell'*Internet*, i pubblici poteri non possono trascurare il loro compito primario di escludere che venga a radicarsi un *Internet* nel quale gli utenti, nell'esercizio apparente della loro libertà di navigazione, siano in realtà soggetti ad un penetrante controllo sia delle loro condotte che delle loro menti.

Questo compito, che ai pubblici poteri deve essere assegnato, è, ad un tempo, la vera frontiera operativa del diritto di *Internet* ed un nuovo tipo di azioni positive, che non mira semplicemente (si fa per dire) a consentire l'accesso generalizzato alla rete, ma che si traduce – ancor prima che nell'accesso – nel dotare gli individui delle competenze idonee a poter fruire delle tecnologie più innovative senza esserne dominati. È, questo, l'unico modo che per consentire agli utenti della rete di godere dell'evoluzione tecnologica senza esserne schiavi. Il principio personalista sancito dall'art. 2 della Costituzione è stato concepito proprio per assicurarsi che, sulle macerie dell'esperienza dittatoriale, gli individui venissero trattati come fini e mai come mezzi: il rafforzamento delle cognizioni necessarie ad un uso consapevole di *Internet* è una estrinsecazione chiara ed inequivoca di questa massima kantiana. In ragione di ciò, lo sviluppo di un inquadramento normativo basato sugli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione dovrebbe partire, con ogni probabilità, proprio da questo tipo di preoccupazioni. Prima che sia troppo tardi.

---

<sup>12</sup> L'espressione è divenuta, ormai, di uso corrente, grazie soprattutto a C. STEINER, *Automate This: How Algorithms Took Over Our Markets, Our Jobs, and the World*, London, Portfolio, 2013, e, in Italia, a S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete: quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 33 ss. Per una analisi dell'incidenza degli algoritmi sulla vita anche quotidiana, v., da ultimo, P. ZELLINI, *La dittatura del calcolo*, Milano, Adelphi, 2018.