

Anna Pirozzoli

**IL LIBERO ACCESSO ALLA RETE:
UN DIRITTO IN ESPANSIONE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ANNA PIROZZOLI

IL LIBERO ACCESSO ALLA RETE: UN DIRITTO IN ESPANSIONE

SOMMARIO: 1. Le nuove frontiere del *wi-fi* libero. — 2. O dentro, o fuori. — 3. *Net neutrality* e libero accesso alla Rete. — 4. Sull'inopportunità di una revisione costituzionale. — 5. Sul valore dell'effettività.

1. LE NUOVE FRONTIERE DEL *WI-FI* LIBERO.

Nel quadro normativo degli ultimi anni che vede l'Unione europea impegnata nella tutela della libertà *della* Rete e dei diritti *nella* Rete si inseriscono anche le iniziative di promozione delle connessioni *wi-fi* gratuite per i cittadini e i visitatori in spazi pubblici, piazze ed edifici pubblici in tutta Europa. Il tema, infatti, è quello del libero accesso ad Internet come chiave di ingresso ai diritti ad esso connessi, e in questa prospettiva il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva il 12 settembre 2017 un nuovo programma comunitario per la creazione di connessioni gratuite, senza condizioni discriminatorie. L'obiettivo dell'iniziativa comunitaria *WiFi4EU* è proprio quello di dotare entro il 2020 ogni Paese e città europei di un accesso gratuito senza fili nei principali punti di aggregazione pubblica mirando a ridurre il *digital divide* attraverso la distribuzione di fondi utilizzati in maniera geograficamente equilibrata in tutti gli Stati membri ¹.

Si tratta di un nuovo tassello per la realizzazione dell'uguaglianza, in particolare dell'uguaglianza sostanziale declinata in una prospettiva tecnologica, dove i fattori anagrafici, sociali e culturali rischiano di creare divari ancora più ampi rispetto alle forme più tradizionali di disuguaglianza. In questo campo occorre confrontarsi anche con la capacità delle istituzioni e poi del singolo di adeguarsi all'evoluzione crescente degli strumenti

* Il presente lavoro è stato preventivamente sottoposto a referaggio secondo le prassi correnti nella comunità dei giuristi.

¹ Il Progetto e le procedure di parte-

cipazione a *WiFi4EU* sono disponibili nella sezione "*Digital single market*" all'indirizzo <https://ec.europa.eu>.

stessi ² e, in alcuni casi, si tratta di un divario inevitabile. È il caso della distanza che c'è tra la vecchia generazione ed i cd. "nativi digitali" ossia la generazione di chi è nato e cresciuto contemporaneamente alla diffusione delle nuove tecnologie informatiche. Ma oltre alle differenze generazionali possono intervenire le variabili culturali, economiche, sociali e geografiche che consentono soltanto ad alcuni di sfruttare completamente le potenzialità della Rete, essendo dotati di una buona formazione e di un'ideale condizione di accesso agli strumenti per esercitare i diritti *online*, informarsi, ed usufruire dei servizi in rete della pubblica amministrazione ³.

Si tratta di variabili che influenzano in varia misura le diverse forme di divario digitale globale, sociale e democratico: se il primo fa riferimento alle differenze esistenti tra Paesi più o meno sviluppati, il secondo riguarda le disuguaglianze che si creano all'interno di un singolo Paese, ed è strettamente connesso alla terza forma di digital divide che prende in considerazione le condizioni di partecipazione alla vita politica e sociale in base all'uso efficace e consapevole delle nuove tecnologie ⁴. Tutte investono la questione dell'accesso e dell'uguaglianza digitale ⁵ per scongiurare il rischio di una nuova discriminazione sociale che impedisce all'individuo il regolare esercizio dei propri diritti, configurando una peculiare tipologia di pregiudizio, qualificabile come danno alla persona nella forma di perdita di *chances* di "inclusione". Del resto in questa direzione già muoveva la pronuncia del Giudice di Pace di Trieste del 30 luglio 2012, n. 587 che nel mancato funzionamento del servizio internet per un tempo prolungato ha identificato un danno esistenziale da *digital divide* provocato dalla violazione del diritto di accesso. Secondo il giudice adito l'inadempienza contrattuale del gestore telefonico pur non incidendo sulla salute (intesa in senso stretto) dell'attrice, ha reso difficoltoso lo svolgimento delle quotidiane attività, presupposto sufficiente per concedere alla parte attrice il risarcimento

² O. POLLICINO, T.E. FROSINI, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Le Monnier, Milano, 2017.

³ Secondo i dati del *Digital Economy and Society Index* della Commissione Europea, nel 2017 l'Italia si conferma il Paese europeo con il maggiore divario tra disponibilità dei servizi on line della PA (in linea con la media europea) e loro effettivo utilizzo da parte di cittadini e imprese. Tant'è che l'Italia si posiziona terzultima nell'UE a 28 per percentuale di utenti di servizi di eGov sul totale di utilizzatori di internet (16%, a fronte di una media UE del 34%).

⁴ P. NORRIS, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the*

Internet Worldwide, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp. 303 ss.

⁵ A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Giuffè, Milano, 2008, p. 26 secondo la quale « la configurazione dell'uguaglianza informatica quale aspetto dell'uguaglianza sostanziale determina la sua connotazione quale presupposto per l'individuazione di una serie di situazioni giuridiche soggettive, riconducibili alla categoria dei diritti sociali ». V. anche A. FACHECHI, *Net neutralità e discriminazioni arbitrarie*, in *Il Foro napoletano - Nuova Serie*, 2015, 2, pp. 341 ss.

del danno esistenziale subito a causa dell'inadempimento del gestore.

Insomma, se l'impedimento all'accesso ad internet rappresenta un danno tale da configurare una forma di disuguaglianza, è necessario garantire non solo l'accesso agli stessi contenuti, ma consegnare le medesime possibilità di accesso indipendentemente dalle capacità economiche, dai condizionamenti sociali e dal luogo di connessione. Nell'ottica di un rafforzamento del preesistente progetto europeo, e muovendo nella stessa direzione, anche l'Italia ha messo a punto in collaborazione con la Commissione europea l'app *WiFiItalia*⁶ la cui principale funzionalità consiste nel permettere a cittadini e turisti di connettersi gratuitamente a una rete wi-fi libera e diffusa su tutto il territorio nazionale. Un modo con cui ciascun utente dovrebbe accedere in maniera trasparente e immediata a tutta la federazione di reti, usufruendo della connettività e dei contenuti messi a disposizione dalle amministrazioni di riferimento.

Lo sviluppo di questa applicazione software costituisce un seguito all'impegno per la crescita dell'uso del digitale siglato nell'agosto del 2016 nel "Protocollo d'intesa per la diffusione di piattaforme intelligenti al servizio del turista sul territorio italiano" dal Ministero dello Sviluppo Economico, dal Ministero dei Beni e le Attività Culturali e dall'Agenzia per l'Italia Digitale. I due Ministeri insieme all'Agenzia si sono impegnati a promuovere ogni processo d'innovazione volto alla creazione di un ecosistema digitale che faciliti l'accesso dei cittadini e dei visitatori al patrimonio artistico, naturale e culturale del territorio nazionale, creando un ambiente fertile per il settore privato all'interno del quale sviluppare nuovi applicativi e servizi⁷.

2. O DENTRO, O FUORI.

Insomma, c'è una chiara tendenza dei Governi nazionali e di quelli sovranazionali all'espansione delle opportunità di connessione e al potenziamento delle strutture di supporto tecnologico per il raggiungimento di una maggiore accessibilità alla Rete. E a dire il vero non potrebbe essere altrimenti, perché la necessità di essere connessi *online* ormai rientra tra i bisogni primari delle nuove generazioni. Accedere alle risorse dello spazio virtuale è un'esigenza complementare a gran parte delle azioni della vita

⁶ Il Ministero dell'Economia e dello sviluppo ha predisposto un sito dedicato all'illustrazione e alla promozione del Progetto *WiFiItalia*: <http://wifi.italia.it>.

⁷ Determinazione n. 200/2016, Protocollo d'Intesa tra l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), il Ministero dello Sviluppo

economico (MISE) e il Ministero dei Beni e delle attività culturali (MiBAC), per la diffusione di piattaforme intelligenti al servizio del turista sul territorio italiano: il testo è consultabile all'indirizzo <http://trasparenza.agid.gov.it>.

reale, e non c'è chi possa permettersi di trascurare l'enorme quantità di informazioni che solo un illimitato contenitore virtuale può offrire⁸. Essere fuori dalla Rete significa rimanere esclusi da opportunità professionali, culturali e commerciali, vuol dire non essere pienamente parte di una nuova società in cui i soggetti comunicano, si informano, protestano, criticano, amano e persino odiano, rimanendo fermi a fissare uno schermo⁹.

C'è una prospettiva differente anche per le forme di partecipazione democratica giacché nell'ultimo decennio si sono moltiplicate le piattaforme e i social network creati per implementare la *e-democracy*, sia in termini di partecipazione dal basso, sia in termini di controllo e monitoraggio del potere¹⁰. La comunicazione politica dei partiti e dei movimenti ideologici si è trasferita quasi completamente sul web assumendone il linguaggio e modificando le sue stesse caratteristiche adattandosi allo strumento¹¹.

Ma siamo sicuri che la partecipazione alla vita pubblica attraverso la rete rappresenti una reale conquista di una nuova fetta di democrazia¹²? La democrazia digitale rischia di rivelarsi più fragile e limitata delle più antiche forme di democrazia¹³, è incostante e facilmente vulnerabile, oramai oggetto delle attenzioni delle agenzie di web marketing che finiscono per utilizzare impropriamente i dati degli utenti manovrando persino il loro orientamento politico¹⁴.

⁸ Sulla costituzione di una "*new social morphology of our societies*" sulla base del mutamento tecnologico degli ultimi decenni v. CASTELLS, *The Information Age-Economy, Society and Culture, Vol. 1: The Rise of the Network Society*, Cambridge-Oxford, 1996, pp. 469 ss.

⁹ Negli ultimi anni si sta sviluppando il fenomeno degli *Internet haters*, ossia uomini e donne che col favore dell'anonimato inneggiano all'odio avvalendosi di *fake news* o frasi ad effetto: attraverso il meccanismo del *troll*, inondano la rete d'insulti, frasi razziste e di violenza verbale, sfruttando la capacità capillare dei social network, dei blog e delle chat. A riguardo l'Osservatorio italiano sui diritti, a seguito di una ricerca condotta dall'Università La Sapienza di Roma e da Vox, ha realizzato la "Mappa dell'intolleranza in Italia" da cui risulta che il principale bersaglio dell'odio via internet sono le donne, vittime del 63% dei *tweet* negativi analizzati, seguite dagli omosessuali (10,8%), dai migranti (10%), e poi dai diversamente abili (6,4%): l'intero progetto e i relativi risultati sono disponibili all'indirizzo www.voxdiritti.it/ecco-le-mappe-di-vox-contro-lintolleranza.

¹⁰ In tema v. G. GROSSI, *Sfera pubblica e flussi di comunicazione nell'epoca*

della rete, in L. Mosca, C. Vaccari (a cura di), *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 Stelle*, Franco Angeli, Milano, 2011, pp. 55 ss.; R. DE ROSA, *Partecipazione politica e nuovi media*, Edizioni Nuova cultura, Roma, 2015, pp. 155 ss. Per un'analisi critica della "selezione democratica" effettuata attraverso le candidature con voto "*on-line*" v. ora F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 196 ss.

¹¹ Sul punto cfr. T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5 2017, pp. 657 ss.

¹² Assume una posizione critica sulla corrispondenza tra partecipazione dei cittadini e scelte politiche S. COLEMAN - J. GOTZE, *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*, London, 2001.

¹³ F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Codice edizioni, Torino, 2014.

¹⁴ E quanto emergerebbe ad esempio dalla denuncia di Guardian relativa alla violazione di 50 milioni di profili Facebook da parte della società Cambridge Analytica che avrebbe raccolto dati attraverso un'ap-

Già nel 1984 Norberto Bobbio considerava puerile l'ipotesi che una futura computer-crazia potesse consentire l'esercizio della democrazia diretta, dando ad ogni cittadino la possibilità di trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico¹⁵. E non è solo per l'assenza di una riflessione condivisa e di un concreto confronto umano, è il tessuto frammentato di disuguaglianza digitale su cui si fonda internet che crea una *bubble democracy*¹⁶, e rende l'espressione democratica della rete ancor meno attendibile, incapace di permettere a tutti di accedere agli stessi strumenti di partecipazione in maniera uniforme.

Si crea una distorsione della realtà disegnata sulla capacità performante dei motori di ricerca di esaudire le esigenze degli utenti e l'accesso ad ogni tipo di informazione (verificata o *fake*). Questo processo concede sempre meno spazio all'autonomia nella scelta tra ciò che si desidera davvero e quello che ci fanno desiderare, tra ciò che pensiamo davvero e quello che ci inducono a pensare, generando una sorta di profilazione dell'utente sempre più condizionante, non solo per l'invasione della *privacy*, ma anche per la limitazione della capacità stessa di pensare¹⁷. La promozione di una più ampia offerta rischia di essere un'illusione se questa è generata prevalentemente dalle ricerche fatte in precedenza, e dunque sui presunti gusti dell'utente. Ogni risultato è costruito sull'immagine che la Rete crea attraverso l'opera di "personalizzazione" dei motori di ricerca che restituiscono ciò che presumibilmente l'utente vuole conoscere, e non tutto quello che davvero vorrebbe sapere¹⁸.

plicazione chiamata *thisisyourdigitallife*, e li avrebbe impropriamente utilizzati per costruire algoritmi in grado di influenzare gli orientamenti di voto nelle elezioni USA.

¹⁵ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984.

¹⁶ La *bubble democracy* è il risultato della bolla culturale in cui il web imprigiona ogni singolo utente, finendo per dissolvere il "pubblico" e trasformarlo in una molteplicità di segmenti autonomi l'uno dall'altro, in tante "bolle" per lo più autoreferenziali e tendenzialmente polarizzate. Sulla *bubble democracy* si veda P. CSIGO, *The Neopopular Bubble: Speculating on "the People" in Late Modern Democracy*, CEU Press, Budapest-New York, 2016.

¹⁷ Sui rischi derivanti dalla "profilazione dell'utente" si veda M. AINIS, *Economia digitale e Big Data*, intervento del 25 ottobre 2017 disponibile all'indirizzo www.agcm.it, secondo il quale « Pensiamo di pensare, ma in realtà ripetiamo come papaveri i pensieri altrui. O al limite anche i

nostri, però amplificati e deformati, senza verifiche, senza alcun confronto con le opinioni avverse. È l'universo autistico in cui siamo rinchiusi, anche se per lo più non ci facciamo caso. Un universo tolemaico, in cui il sole gira attorno alla terra — ed è ognuno di noi, la terra ».

¹⁸ Di un "mondo su misura" offerto dai creatori della personalizzazione in Rete parla Eli Pariser, secondo il quale « la bolla dei filtri può influire sulla nostra capacità di scegliere come vogliamo vivere. (...) Ci illudiamo di essere padroni del nostro destino, ma la personalizzazione può produrre una sorta di determinismo dell'informazione, nel quale ciò che abbiamo cliccato in passato determina ciò che vedremo in futuro (...) Rischiamo di restare bloccati in una versione statica e sempre più ridotta di noi stessi, una specie di circolo vizioso »: E. PARISER, *The Filter Bubble*, 2011, (trad. it.) B. Tortorella, *Il Filtro. Quello che internet ci nasconde*, Il Saggiatore, Milano, 2012, p. 20.

3. NET NEUTRALITY E LIBERO ACCESSO ALLA RETE.

La fruizione dei contenuti offerti dalla Rete presuppone la garanzia di accesso ad essa senza discriminazioni, insomma, in una condizione di *network neutrality* secondo cui ogni forma di comunicazione elettronica dovrebbe essere trattata in modo non discriminatorio, a prescindere dal contenuto, dall'applicazione, dal servizio, dal terminale, ma soprattutto indipendentemente dal mittente e dal destinatario¹⁹. Si tratta di un tema che è entrato oramai nell'agenda di tutti i Governi diventando una priorità normativa oltre che un decisivo argomento politico.

Se nel 2014, infatti, l'allora Presidente Obama invitò la *Federal Communication Commission* (Fcc) a creare le nuove norme a tutela dell'equità e della libertà della Rete²⁰, solo qualche anno dopo il Presidente Trump ha annunciato la rottamazione di quelle stesse regole scatenando la protesta di Facebook, Google, Amazon, Twitter, Snapchat, Airbnb, che il 12 luglio 2017 nel corso dell'“*Internet-Wide Day of Action to Save Net Neutrality*” hanno postato per tutto il giorno pubblicità pop-up di rinvio ai siti delle agenzie competenti per protestare contro la possibile modifica alla legge. Una reazione tuttavia priva di effetti poiché negli ultimi giorni del 2017 la Fcc ha approvato con una maggioranza di tre voti contro due la risoluzione proposta da Ajit Pai — Presidente nominato da Donald Trump — per abolire la normativa che obbligava i provider di internet a non discriminare il traffico, trattando tutti i contenuti alla stessa maniera.

La prima ricaduta di tale scelta è chiaramente di natura economica e comporta una distorsione del mercato e della concorrenza tra gli operatori della rete, privilegiando il rafforzamento di posizioni già dominanti attraverso l'acquisizione di migliori condizioni di connessione²¹. Ma la scelta riguarda anche il contesto giuridico, in particolare l'area delle libertà: quella di espressione, innanzitutto, ma anche la libertà di comunicazione qui prospettata in una dimensione di disuguaglianza²². Anche per queste

¹⁹ T. WU, *Network neutrality, broadband discrimination*, in *Journal of Telecommunication and High Technology Law*, vol. 2, 2003, pp. 141 ss.

²⁰ Secondo il disegno dell'allora Presidente Obama la *net neutrality* si fondava sulla definizione di rete come *utility*, servizio di base indispensabile per tutti i cittadini, d'interesse pubblico e perciò sottoposto a regolamentazione *ex ante*; agli internet provider, le società che gestiscono l'infrastruttura fisica della rete, era proibita qualsiasi discriminazione fra i clienti. Tutta la documentazione e gli interventi del Presidente Barack Obama in favore di un libero e aperto accesso

ad Internet sono disponibili all'indirizzo <https://obamawhitehouse.archives.gov/net-neutrality>.

²¹ Su cui v. J. CALDAZA, M. TSELEKOUNIS, *Net Neutrality in a hyperlinked Internet economy*, in *International Journal of Industrial Organization*, 2018, vol. 59, pp. 190 ss.

²² A. McDIARMID, M. SHEARS, *The Importance of Internet Neutrality to Protecting Human Rights Online*, in L. Belli, P. De Filippi (a cura di), *Net Neutrality Compendium. Human Rights, Free Competition and the Future of the Internet*, Springer, 2016, pp. 31 ss.

ragioni la neutralità della rete già da alcuni anni rappresenta una priorità anche per l'Europa che ha espressamente riconosciuto nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali la libertà di ricevere o comunicare informazioni o idee senza ingerenze delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera²³. Si tratta del principio del "servizio universale" affermato in Europa già dalla direttiva 97/33/CE come un insieme minimo di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali²⁴. Dunque una priorità inserita nell'agenda europea²⁵ tale da giungere sino alla pubblicazione da parte dell'organismo regolatore europeo per le comunicazioni elettroniche (BEREC) delle linee guida sull'attuazione da parte delle autorità nazionali di norme comuni sulla neutralità della rete, volte a monitorare la salvaguardia di un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali²⁶.

La richiesta rivolta a tutte le autorità nazionali consiste nel dotarsi di una regolamentazione della Rete (ANR) che riesca ad evitare che si sviluppi un sistema Internet "a due velocità"²⁷, e in ossequio a tale indicazione anche l'Italia ha avviato alcuni pro-

²³ Secondo il primo comma dell'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, "Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione".

²⁴ Per una disamina del tema della *net neutrality* nel contesto europeo v. M. CAVE e P. CROCIANI, *Does Europe Need Network Neutrality Rules?*, in *International Journal of Communication*, 1, 2007, pp. 669 ss.; F. CHIRICO, I.M. VAN DER HAAR e P. LAROCHE, *Network Neutrality in the EU*, in *TILEC Discussion Paper n. DP2007-0*, F, 2007; D. READ, *Net neutrality and the EU electronic communications regulatory framework*, in *International Journal of Law and Information Technology* 20.1, 2012, pp. 48 ss.

²⁵ Su cui v. almeno J. SLUIJS, *Network Neutrality and European Law*, in *Network Neutrality and European law*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2012, pp.33 ss.; N. ECONOMIDES, *Net Neutrality Non-Discrimination and Digital Distribution of Content through the Internet*, in *Journal of*

Law and Policy for the Information Society, 2008, pp.1-26.

²⁶ Le "Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules" pubblicate sulla base del Regolamento (UE) 2015/2120 del 25 novembre 2015, recante misure relative all'accesso aperto a Internet, sono disponibili all'indirizzo www.berec.europa.eu/eng/netneutrality. Sui contenuti del regolamento v. almeno L. BELLÌ, P. DE FILIPPI, *Net Neutrality Compendium: Human Rights, Free Competition and the Future of the Internet*, Springer, London, 2016, pp. 99 ss.; M. OROFINO, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in www.federalismi.it, 2/2016. Per alcune osservazioni critiche sugli effetti del Regolamento UE 2015/2120 si veda J. MCNAMEE, M. FERNANDEZ PÉREZ, *Net Neutrality: An analysis of the European Union's Trialogue Compromise*, in L. BELLÌ, P. DE FILIPPI, *op.cit.*, pp. 183 ss.

²⁷ M.R. ALLEGRI, *Una premessa, qualche considerazione introduttiva e qualche riflessione sul ciberspazio come ambiente di rilevanza giuridica*, in AA.VV., *Accesso a internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee. Atti del convegno del 31 marzo 2017*. Sapienza università di Roma, Dipartimento di Comunica-

cessi normativi per il raggiungimento della regolamentazione dei servizi e del riconoscimento dei diritti degli utenti. Il testo che raccoglie i principi fondamentali è la “Dichiarazione dei diritti in Internet” elaborata dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet a seguito di una consultazione pubblica, e approvata dalla Commissione nella seduta del 28 luglio 2015²⁸. La dichiarazione è incentrata sul principio secondo cui Internet si configura come uno spazio sempre più importante per l'autorganizzazione delle persone e dei gruppi e come uno strumento essenziale per promuovere la partecipazione individuale e collettiva ai processi democratici e l'eguaglianza sostanziale.

Si tratta di 14 articoli oltre al Preambolo con cui si è voluto intraprendere il processo di regolamentazione dell'utilizzo della Rete in parte avviato il 3 novembre 2015 quando la Camera dei deputati ha approvato due mozioni con le quali ha impegnato il Governo ad attivare ogni utile iniziativa per la promozione e l'adozione a livello nazionale, europeo e internazionale dei principi contenuti nella Dichiarazione²⁹. Ciononostante il seguito legislativo non può dirsi rilevante giacché al di là di alcune proposte ferme per molto tempo sugli scranni parlamentari³⁰, non sono state approvate disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso. Le ragioni di tale stallo normativo risiedono in parte nel convincimento che un'attenta vigilanza delle regole europee da parte delle Autorità nazionali di regolamentazione delle telecomunicazioni basterebbe ad evitare l'intervento di una

zione e ricerca sociale, Roma, Aracne, 2017, pp. 7 ss.

²⁸ La “Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet” è stata istituita nel luglio del 2014 dal Presidente della Camera Laura Boldrini. Si tratta della prima volta che in Italia viene istituita in sede parlamentare una Commissione su questi temi, nella consapevolezza che considerare Internet uno dei tanti media può risultare riduttivo e improprio. Al riguardo, infatti, proprio la presentazione della Commissione riconduce la Rete ad “una dimensione che — oltre ad essere essenziale per il presente e il futuro delle nostre società — è diventata rapidamente un immenso spazio di libertà, di crescita, di scambio e di conoscenza”: si veda la presentazione della Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet pubblicata sul sito della Camera dei deputati www.camera.it.

²⁹ Si tratta delle mozioni “Quintarelli ed altri n. 1-01031” e “Caparini e altri n. 1-01052”, concernenti iniziative per la promozione della Dichiarazione dei diritti in

Internet e per la *governance* della rete. Entrambe le mozioni sono disponibili nella sezione “Resoconto dell'Assemblea” seduta del 3 novembre 2015, sul sito della Camera dei deputati www.camera.it.

³⁰ Un primo impulso legislativo a livello nazionale è stata la proposta di legge Quintarelli contenente disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti. Il disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 7 luglio 2016, mentre il 10 maggio 2017 è stato concluso l'esame da parte della Commissione presso il Senato, tuttavia il progetto è ancora fermo, probabilmente anche per la posizione espressa da alcune tra le più rilevanti associazioni di categoria che non hanno favorito l'approvazione di questa legge considerata superflua rispetto alla già esaustiva disciplina a livello europeo. Per il testo della proposta ed i relativi emendamenti v. la sezione “Progetti di legge” del sito istituzionale della Camera dei deputati, all'indirizzo www.camera.it/leg17/126?idDocumento=2520.

legge specifica nazionale. Questa, infatti, rischia di diventare non solo fonte di incertezza normativa, ma di diminuire l'attrattività verso i capitali esteri, con il pericolo di penalizzare gli investimenti infrastrutturali nelle nuove reti su cui il Paese punta per rilanciare la crescita ³¹.

In questo senso anche l'AGCOM ha espresso non pochi dubbi sull'opportunità di una normativa nazionale se — come le prime proposte presentate — risulta essere disallineata a quella europea ³², circostanza che potrebbe fare emergere incertezze in fase applicativa e portare all'insorgere di contenziosi ³³. Perplessità presenti anche nella relazione annuale 2017 sull'"Attività di vigilanza in materia di *net neutrality* — Implementazione del Regolamento (UE) 2120/2015" pubblicata dall'Autorità nel luglio 2017 ³⁴, in cui emerge il grande impegno profuso dall'AGCOM, in assenza di una normativa specifica, nell'ambito della vigilanza e dell'*enforcement* per assicurare l'effettività, l'efficacia e la corretta applicazione delle norme per la salvaguardia del carattere aperto della rete Internet. L'impegno è innanzitutto a livello europeo, contribuendo attivamente ai lavori dei gruppi di esperti del BEREC per la predisposizione degli "orientamenti" per l'attuazione degli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di *net neutrality* ³⁵; ma anche attraverso attività

³¹ In questo senso la nota del Presidente di Assotelecomunicazioni-Asstel, Dina Ravera, pubblicata il 20 settembre 2017 nella sezione "Comunicati stampa", all'indirizzo www.asstel.it. Dello stesso tenore le dichiarazioni del 18 settembre 2017 rilasciate dal Presidente di Confindustria Digitale, Elio Catania, secondo il quale "nel Parlamento italiano continua a emergere la tentazione di produrre leggi nazionali particolari sui nuovi temi dell'innovazione tecnologica, i quali, al contrario, possono trovare soluzioni normative efficaci solo se affrontati in una dimensione internazionale. Chiediamo quindi al Parlamento e al Governo di avviare una seria riflessione sull'opportunità di un simile intervento normativo e di non affrettare decisioni che potranno creare danni al già fragile ecosistema digitale nazionale": le dichiarazioni sono pubblicate sul sito di Confindustria digitale nella sezione "Area stampa".

³² Appare opportuno ricordare che l'AGCOM si esprime in termini in qualità di Autorità garante competente nel settore e autorità nazionale di regolamentazione della Rete per il contesto europeo (ANR), infatti le attività di vigilanza previste dal Regolamento (UE) 2015/2120 spettano nel contesto italiano all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sebbene anche il Ministero

per lo sviluppo economico — attraverso il sottosegretario Giacomelli con delega alle comunicazioni — è intervenuto nel dibattito sin dal 2014 essendo notificato in ambito europeo come una delle autorità nazionali di regolamentazione della Rete; a riguardo si veda M. OROFINO, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 148 ss.

³³ Le principali critiche alle proposte depositate in Parlamento sono giunte dal Presidente dell'AGCOM, Angelo Marcello Cardani audito in Senato il 9 novembre 2016: il testo dell'Audizione del Presidente Prof. Angelo Marcello Cardani presso l'VIII Commissione, Lavori pubblici, comunicazioni del Senato della Repubblica, è disponibile sul sito dell'AGCOM nella sezione "Segnalazioni e audizioni".

³⁴ La relazione è disponibile sul sito dell'AGCOM nella sezione "Documentazione".

³⁵ L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni assicura sin dalla seconda metà del 2016 la partecipazione ai lavori di tre gruppi di esperti del BEREC volti a promuovere lo scambio di esperienza tra le ANR in merito all'implementazione delle norme del Regolamento, a riguardo v. il documento *"Implementation of Regulation*

nazionali interne ed esterne. Ad esempio attraverso l'acquisizione di informazioni e dati direttamente dai siti web dei principali internet service provider esaminati dal Gruppo di lavoro interno all'Autorità, da cui il monitoraggio dell'applicazione della disciplina dettata dall'Europa. Ma l'operosità dell'AGCOM emerge anche dalle numerose attività esterne, tra cui gli incontri formali organizzati con fornitori di terminali ed ISP al fine di dare ogni informazione utile riguardante i contenuti del Regolamento UE avviando talvolta un'attività di *moral suasion* cui ha fatto seguito la scelta degli operatori di modificare le proprie pratiche tecniche e commerciali senza rendere necessaria l'adozione di provvedimenti espressi. In ogni caso l'AGCOM ha scelto comunque di ricorrere a un meccanismo di sanzione indiretta per cui la non conformità al Regolamento UE viene dapprima accertata con una diffida ad adempiere e, in caso di inottemperanza alla diffida, punita con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ex art. 1, comma 31 della legge 249/97³⁶.

Se l'opera del legislatore in Italia testimonia un rallentamento nelle attività di regolamentazione dell'accesso alla Rete, gli altri paesi europei mostrano molti esempi virtuosi, ad iniziare dall'Olanda che si è dotata per prima di una legge a tutela della neutralità della rete in cui si proibisce il rallentamento di servizi da parte degli ISP³⁷ e si vieta ogni forma di pagamento per l'utente finale dei servizi di accesso ad Internet in correlazione con i servizi offerti o utilizzati. Parimenti la Slovenia³⁸ e la Finlandia³⁹ che pur non prevedendo una legislazione particolarmente stringente, stabiliscono che un fornitore di servizio di accesso ad Internet non può ridurre la possibilità dell'utente di utilizzare il servizio di accesso ad Internet poiché il traffico in una

2015/2120 and Guidelines on net neutrality", "Regulatory assessment of QoS in the context of net neutrality", "Net neutrality supervision tools and methods", disponibile all'indirizzo www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/16612-berec-workprogramme-2017_1.pdf.

³⁶ In considerazione della riserva di legge prevista in caso di sanzioni amministrative pecuniarie, nel mese di dicembre 2016 l'AGCOM ha inviato una segnalazione al Governo italiano per introdurre sanzioni dirette e più severe per la violazione delle norme sulla *net neutrality* di cui riferisce nella Relazione annuale 2017 "Attività di vigilanza in materia di net neutralità. Implementazione del Regolamento (UE) 2120/2015".

³⁷ Le disposizioni riguardanti la neutralità della rete sono contenute all'interno

del *Telecommunications Act* del 2012 entrato in vigore il 1 gennaio 2013.

³⁸ La Slovenia ha regolamentato la *net neutrality* agli artt. 203 (Net Neutrality), 132 (Trasparenza), 133 (Qualità dei servizi di comunicazione), 129 (Sottoscrizione dei contratti), 158 (Comunicazioni indesiderate), 197 (Sostegno agli interessi dei cittadini) e 198 (Principi di regolamentazione) dello *Slovenian Electronic communication Act*, n. 003-02-10/2012-32, 20 December 2012.

³⁹ Le principali disposizioni in tema di neutralità della Rete sono nella Sezione 110 dell'*Information Society Code* (917/2014), ed in parte nelle Sezioni 68 (Diritto dell'utente finale di selezionare il service provider) e 69 (Diritto di connettere un apparecchio terminale o una rete di comunicazioni a una rete pubblica di comunicazioni) del *Communications Market Act* (393/2003).

rete di comunicazione pubblica deve essere trattato equamente, indipendentemente da contenuto, applicazioni, servizi, apparecchi, fonte e destinazione della comunicazione.

Anche fuori dall'Europa alcuni Stati si sono dotati di una normativa specifica sulla neutralità della rete: il Cile, la Colombia, l'Ecuador, anche se il principale intervento settoriale è rappresentato dalla legge quadro brasiliana sui diritti dell'accesso a Internet n. 12965/14, il c.d. *Marco Civil da Internet*. Questo stabilisce principi, garanzie, diritti e doveri per l'utilizzo della rete in Brasile, insomma, si tratta di uno statuto sulla protezione dei dati personali, che ha definito le regole per la raccolta, il trasferimento e l'utilizzazione dei dati personali garantendo i diritti fondamentali per coloro che utilizzano internet (articoli 7 ed 8), la neutralità della rete (articolo 9), la protezione dei registri di connessione (articoli 10 fino al 17), la responsabilità dei providers (articoli 18 al 21), l'accesso giudiziario (articolo 22), e l'attuazione del potere pubblico (articoli 24 e successivi)⁴⁰. Nonostante questo rappresenti il più interessante provvedimento in tema, anche perché è il frutto di un percorso partecipativo di consultazione pubblica che ha coinvolto l'intera società civile⁴¹, sono emerse già in fase di prima applicazione diverse contraddizioni, alcune legate all'area di realizzazione di una normativa ristretta alle sole attività di raccolta, memorizzazione, conservazione ed elaborazione dati personali (senza peraltro alcuna definizione di quali siano i "dati personali"), altre legate proprio ai vincoli troppo stringenti previsti dal Marco Civil, in particolare quelli inerenti il diritto all'oblio, che rischiano di produrre effetti contrari a quelli prefissi sino a minacciare la tutela stessa dei diritti fondamentali⁴².

4. SULL'INOPPORTUNITÀ DI UNA REVISIONE COSTITUZIONALE.

Nello scenario giuridico italiano il dibattito sulla tutela della Rete a livello costituzionale risale al 2010, anno in cui Stefano Rodotà in occasione dell'*Internet governance forum* presentò la proposta di introdurre un nuovo articolo nella Costituzione: "Tutti hanno eguale diritto di accedere alla Rete Internet, in

⁴⁰ Su cui v. almeno O. SALDÍAS, *Coded for Export! The Contextual Dimension of the Brazilian Marco Civil Da Internet*, in *Direito Público*, vol. 1, 2015, pp. 3 ss.

⁴¹ Il Marco civil da Internet rappresenta l'esito normativo di una consultazione pubblica avviata il 28 gennaio del 2015 dal Ministero della Giustizia brasiliano volta a raccogliere in modo democratico i contributi dei vari soggetti interessati per la quale si rinvia a quanto riportato nel portale del Governo

Federale brasiliano www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/01/marco-civil-da-internet-e-protecao-de-dados-pessoais-vao-a-debate-publico.

⁴² C. R. PEREIRA DE LIMA, *La dinamicità del diritto all'oblio e il pericolo della sua non flessibilità secondo l'orientamento del Supremo Tribunale Federale brasiliano*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 6/2017, pp. 243 ss.

condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale”⁴³. Non v'è dubbio che il tentativo condotto dall'ex Garante della Privacy di aggiungere l'art. 21 *bis* nella Costituzione ha avuto il merito di avviare una discussione su un fenomeno poco considerato fino a qualche decennio fa, almeno dal punto di vista del tessuto normativo di riferimento, elevando le riflessioni dei diritti connessi allo sviluppo di Internet a livello costituzionale⁴⁴.

Del resto il tema della costituzionalizzazione della Rete ha incentivato la presentazione di diversi disegni di revisione costituzionale⁴⁵, il più recente dei quali è stato presentato in Senato il 17 febbraio 2014 dal sen. Lucidi ed altri. L'approvazione del d.d.l. cost. n. 1317 vedrebbe l'aggiunta di questo comma all'attuale testo dell'art. 21: “Tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica”. Si tratta di un'appendice riguardante non tanto l'inclusione della rete tra gli strumenti di manifestazione del pensiero, quanto il riconoscimento di un diritto costituzionale all'accesso alla rete. Questa iniziativa, come anche altri disegni di legge costituzionale di simile tenore letterale presentati negli anni precedenti, non ha superato nemmeno le prime fasi del procedimento⁴⁶, e resta il dubbio sull'opportunità di dedicare alla tutela di internet una nuova disposizione di rango costituzionale o anche solo un comma supplementare a quelli esistenti.

Lo strumento interpretativo già da solo, infatti, potrebbe espandere la tutela costituzionale anche a fenomeni non esplicitamente previsti dalla Costituzione, in forza della capacità inclusiva dell'art. 21 Cost. — relativamente alle nuove forme di manifestazione del pensiero — ma più in generale dell'art. 2 Cost. con

⁴³ Sulle argomentazioni a sostegno di questa iniziativa v. S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 3, 337 ss., nonché ID., *Il mondo della rete. Quali diritti, quali vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

⁴⁴ In questo senso v. G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2011, p. 1: « Chi può negare, infatti, che molti dei tradizionali diritti e delle classiche libertà costituzionali s'intreccino ormai alla rete, trovando in essa un proprio essenziale presupposto di realizzazione? E poi, quanti nuovi diritti si sono affermati o sono stati comunque sostenuti grazie allo sviluppo di internet? È stato detto che in internet la distinzione tra nuovi e vecchi

diritti, la suddivisione tra generazioni dei diritti viene meno ».

⁴⁵ A riguardo se veda F. AMORETTI, *Diritti e sfera pubblica nell'era digitale*, in *Politica del diritto*, fasc. monografico, n. 3 del 2010.

⁴⁶ Prima di questo disegno di legge costituzionale se ne contano almeno altri tre dal tenore simile: il d.d.l. cost. n. 2485 del 6 dicembre 2010, presentato al Senato; il d.d.l. cost. n. 2922 del 22 settembre 2011, presentato al Senato; il d.d.l. cost. n. 1058 del 27 maggio 2013, presentato alla Camera: i testi sono disponibili rispettivamente sul sito del Senato della Repubblica e su quello della Camera dei deputati nella sezione “Leggi e Documenti”.

riferimento ai “nuovi diritti”⁴⁷. L’aggiunta di una o più disposizioni riservate alla Rete genererebbe una sovrapposizione ingiustificabile a fronte della possibilità di ancorare — per via di un’interpretazione⁴⁸ — la tutela di qualsivoglia manifestazione di pensiero attraverso internet alla già esistente disciplina dell’art. 21 Cost.

Ciò è certamente possibile sotto il profilo oggettivo: non c’è mezzo che si possa considerare ragionevolmente escluso dall’indeterminata locuzione “ogni altro mezzo di diffusione”, espressione che i Padri costituenti hanno inserito con lungimiranza a conclusione del primo comma dell’art. 21, permettendo un’apertura interpretativa ad ogni strumento conosciuto o sconosciuto sino a quel momento⁴⁹.

Altrettanto può dirsi del profilo soggettivo: attraverso Internet — più che con ogni altro mezzo più tradizionale — è possibile consentire a chiunque di esercitare la libertà di manifestazione del pensiero, riconoscendo a tutti l’accesso al mezzo, almeno nella misura in cui non esistano limiti di carattere tecnico. Come è stato detto, infatti, Internet ha permesso « il recupero della nozione di manifestazione del pensiero come libertà individuale, cioè senza “filtri”, ovvero senza mediazioni di sorta, un *open network* »⁵⁰.

Si tratta di un profilo soggettivo che qui, a ben vedere, assume una duplice valenza: non costituisce solo la libertà di ciascuno di esprimere il proprio pensiero, ma anche la possibilità di esprimersi utilizzando ogni mezzo senza limitazioni e, ancor più, senza discriminazioni. In questa prospettiva l’effettività della libertà di manifestazione del pensiero diventa anche una questione di accessibilità, e d’altronde già nel 1964 la giurisprudenza costituzionale aveva riconosciuto il nesso dell’“indispensabile strumenta-

⁴⁷ In questo senso G. DE MINICO, *Diritti Regole Internet*, in *www.costituzionalismo.it*, 8 novembre 2011, p. 21, la quale afferma che « l’interpretazione evolutiva della Carta (...) consente di adattare il testo ai mutamenti incessanti della tecnologia, lasciandone intatta l’espressione letterale, operazione, questa, agevolata dalla struttura elastica di molte sue disposizioni, tra le quali figura senz’altro l’art. 21, che con la sua endiadi diritto di parola-diritto a ogni altro mezzo di diffusione apre considerevoli spazi di manovra all’interprete ». A riguardo v. anche V. FROSINI, *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 193 ss. Più in generale, sulla questione dei “nuovi diritti” si veda F. MODUGNO, *I “nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.

⁴⁸ Sul carattere evolutivo dell’interpretazione delle regole costituzionali v. in particolare F. PIERANDREI, *L’interpretazione della Costituzione*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 509 ss., e più specificatamente M. BETZU, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell’era digitale*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 66 ss.

⁴⁹ Su cui P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. Dir.*, XXIV, 1974, pp. 424 ss.

⁵⁰ Così T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, *www.rivistaai-c.it*, 1/2011, p. 7.

lità” tra mezzo divulgativo del pensiero e pensiero stesso⁵¹. Insomma, secondo la Corte costituzionale, un pensiero ha concrete possibilità di essere manifestato e divulgato se il mezzo è veramente nella disponibilità di tutti⁵². Questo però può significare due cose molto diverse: o l’assenza di interferenze nell’utilizzo di un mezzo potenzialmente nella disponibilità di chiunque; oppure la pretesa di disporre degli strumenti informatici per accedere alle informazioni o divulgare il proprio pensiero⁵³.

In questo secondo caso, se si tratta di una pretesa giuridica, il diritto di accesso va considerato come un diritto sociale di cui le istituzioni nazionali hanno il dovere di farsi carico economicamente, tecnologicamente e culturalmente⁵⁴. Per garantire un accesso adeguato ed omogeneo occorrono investimenti importanti sulle infrastrutture di connessione, sugli strumenti che supportano la Rete, e sull’incremento dell’istruzione e dell’educazione informatica, senza i quali non si può immaginare un’apprezzabile riduzione del *digital divide*⁵⁵.

In questa direzione muovono le proposte di legge costituzionale presentate presso il Senato della Repubblica e presso la Camera dei Deputati⁵⁶, contenenti il (medesimo) testo del nuovo art. 34

⁵¹ Così la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 1964, in *Giur. Cost.*, 1964, pp. 604 ss. In dottrina v. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 79 ss., nonché C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 26. Per un’analisi delle esigenze di regolamentazione di Internet a livello internazionale cfr. almeno A.L. VALVO, *Diritto di accesso e neutralità di Internet nel diritto internazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, 1, pp. 97 ss.

⁵² In senso più critico rispetto a tale posizione Alessandro Pace in A. PACE, M. MANETTI, Art. 21, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) Branca-Pizzorusso, Zanichelli, Bologna, 2006, pp. 27 ss., per il quale non c’è un generale “diritto al mezzo” per tutti, ma un diritto al « mezzo di cui si abbia giuridica disponibilità in accordo con le leggi che lo disciplinano ».

⁵³ In questo senso V. FROSINI, *L’orizzonte giuridico dell’Internet*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2002/2, p. 275, secondo il quale il diritto di libertà informatica « è diventato una pretesa di libertà in senso attivo, non libertà da ma libertà di, che è quella di valersi degli strumenti informatici per fornire e ottenere informazioni di ogni genere. È il diritto di partecipazione alla società virtuale, che è stata generata dall’avvento degli elaboratori elettronici nella società tecnologica: è

una società dai componenti mobili e dalle relazioni dinamiche, in cui ogni individuo partecipante è sovrano nelle sue decisioni ».

⁵⁴ Di una “pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche” parla T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, cit., pp. 8 ss. Invece, alcune perplessità sulla ricostruzione del diritto di accesso ad internet come diritto sociale sono espresse da P. COSTANZO, *Miti e realtà dell’accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in P. Caretti (a cura di), *Studi in memoria di Paolo Barile*, Passigli Editore, Firenze, 2012, p. 9, secondo il quale « una ricostruzione del diritto di accesso ad internet come un diritto sociale costringerebbe, poi, a negare ad esso “capacità autosatisfattiva”, rimettendone “l’effettivo godimento” ad adeguate (nell’an, nel quando e nel quantum) determinazioni del legislatore, con l’ulteriore conseguenza di dover “immaginare”, del tutto problematicamente, le modalità di una reazione efficace del giudice costituzionale, unico soggetto abilitato a relazionarsi dialetticamente con eventuali omissioni legislative ».

⁵⁵ Si veda G. D’IPPOLITO, *L’accesso a internet come diritto sociale. Ecco perché è necessario*, 29 marzo 2017, in www.agendadigitale.eu.

⁵⁶ D.d.l. cost. n. 1561 del 10 luglio 2014, presentato presso il Senato della Repubblica, “Introduzione dell’articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconosci-

bis, che in parte ricalcano i testi di modifica dell'art. 21 Cost. Tuttavia, in questo caso, la scelta di collocare questa disposizione nella Parte dedicata ai "Diritti e doveri dei cittadini" tra i "Rapporti etico-sociali" del Titolo II, mostra l'intenzione dei proponenti di evidenziare la funzione sociale, di crescita e conoscenza connessa a questo diritto, nonché la scelta di inserire il nuovo testo non lontano dall'enunciazione del diritto all'istruzione, per equiparare le pretese di tutela dell'accesso alla Rete a quelle relative alla sanità, alla previdenza e all'istruzione stessa.

Ma è davvero necessario introdurre una nuova disposizione di rango costituzionale per una dichiarazione di principio sull'accesso alla Rete? Nonostante i sostenitori della riforma vogliano individuare la portata innovativa di tale proposta nell'identificazione di un debitore che deve dar corpo a questo diritto (qui è la Repubblica) e nella prescrittività della pretesa all'accesso, non sembra che il testo aggiunga prescrizioni diverse da quelle già ricavabili per via interpretativa dall'art. 3 comma 2, e dall'art. 2 della Costituzione⁵⁷. Infatti, il combinato disposto di queste due disposizioni sembra possa già includere la tutela della parità di accesso ad Internet, il dovere della Repubblica di rimozione degli ostacoli, la proclamazione di una forma di eguaglianza sostanziale all'accesso, e la configurazione della Rete come luogo in cui si svolge la personalità umana e si adempiono doveri di solidarietà politica, economica e sociale⁵⁸.

Con l'approvazione di nuove disposizioni costituzionali si rischia anche di sottovalutare l'importante ruolo dell'interpretazione evolutiva del testo costituzionale, in grado di favorire una rinnovazione sostanziale della Costituzione in assenza di una

mento del diritto universale di accesso alla rete Internet"; d.d.l. cost. n. 2816 del 14 gennaio 2015 presentato presso la Camera dei Deputati, *"Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto universale di accesso alla rete Internet"*, rispettivamente disponibili sul sito istituzionale del Senato e della Camera nella sezione *"Attività legislativa"*.

⁵⁷ In questo senso anche G. DE MINICO, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 6 marzo 2013, p. 3, per cui «l'art. 2 non opera da solo ma in sinergia con l'art. 3, co. 2, generando una nuova pretesa sociale, la domanda di connessione veloce, in quanto Internet, con il rendere disponibile alle libertà classiche lo spazio planetario, diventa strumento necessario alla crescita personale. Ma la rete serve anche a incoraggiare la propensione dell'individuo a

stare con gli altri, cioè ne promuove la dimensione sociale. In tale prospettiva Internet va vista come una di quelle formazioni sociali di cui all'art. 2 — impensabile al tempo dell'Assemblea costituente impegnata a discutere delle entità dove l'individuo "svolge la sua personalità" — ovvero un soggetto astratto, benché non edificabile nei consueti termini del diritto privato. Grazie alla lettura combinata degli artt. 2 e 3, co. 2, Internet diventa la leva virtuale con effetti reali, essenziale a rimuovere le iniziali disuguaglianze che ostacolano il pieno sviluppo della persona umana». In argomento anche P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, www.giurcost.org, p. 15.

⁵⁸ L'analisi testuale della riforma promossa appare persino riduttiva rispetto alla previsione costituzionale già esistente, trascurando il carattere di "inderogabilità" dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale richiamato invece nell'art. 2 Cost.

modifica letterale. E del resto, qualora la Corte fosse chiamata a pronunciarsi sul diritto di accesso alla Rete, la giurisprudenza costituzionale potrebbe orientarsi proprio in questa direzione, scegliendo di costituzionalizzare un diritto non espressamente enunciato ma riconducibile alla trama costituzionale, come è accaduto già in passato per il diritto alla *privacy*⁵⁹. Questo processo condurrebbe nell'alveo della responsabilità del legislatore ordinario la regolamentazione della Rete eliminando l'alibi politico che si crea, invece, con la presentazione di progetti di riforma costituzionale che difficilmente giungerebbero con successo al termine del procedimento. D'altronde, come è stato affermato, le trasformazioni del sistema costituzionale oggi devono essere sviluppate non tanto attraverso la modifica espressa del testo della Costituzione, ma soprattutto attraverso la legislazione ordinaria che riconosce il motore di un programma di riforme nel valore della Costituzione⁶⁰.

È chiaro che questa soluzione impone al potere politico un'esposizione maggiore e la ricerca di spazi giuridici e istituzionali più concreti, muovendo ad esempio nella direzione delle soluzioni individuate nel corso dell'indagine conoscitiva sulle reti di telecomunicazione di nuova generazione promossa dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) e dall'Autorità per le Comunicazioni (Agcom)⁶¹. Da queste emerge la necessità di realizzare reti di nuova generazione come esigenza prioritaria per la competitività dell'intero sistema economico e per la crescita, meritevole di un intervento di politica pubblica. Le concrete possibilità di accesso passano innanzi tutto attraverso impegni economici, sicché è evidente la necessità di affiancare agli insufficienti investimenti delle imprese private un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture che individui in maniera organica le aree di intervento, semplifichi le relazioni tra i diversi decisori coinvolti e svolga una pianificazione degli interventi sulle infrastrutture, proseguendo nel contempo un'opera di accelerazione della digitalizzazione anche della Pubblica Amministrazione.

⁵⁹ In questo senso l'intervento di T.E. Frosini nel corso della Tavola rotonda presso la Camera dei Deputati sul tema "Art. 34 bis. Accesso ad Internet come diritto sociale", 8 maggio 2015, l'intervento è disponibile nella sezione "Eventi" della Camera dei Deputati all'indirizzo www.webtv.camera.it.

⁶⁰ G. AZZARITI, *Sulle riforme costituzionali e sul valore della Costituzione*, in

http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Azza/Azzariti_Seminario-Riforme-ist_14_06_10.pdf.

⁶¹ Il testo dell'indagine conoscitiva congiunta Agcm e Agcom sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga, del 12 novembre 2014, è disponibile all'indirizzo www.agcom.it.

5. SUL VALORE DELL'EFFETTIVITÀ.

L'effettività dei diritti che gravitano intorno alla realtà virtuale assume quindi sempre più importanza nei gruppi sociali più o meno ampi che si formano all'interno dei singoli ordinamenti, investendo il legislatore (a vari livelli) di un problema di ordine giuridico ad oggi ancora irrisolto. Al di là delle dichiarazioni di principio che si rinvencono a livello nazionale e internazionale, è evidente che vi sia necessità di tutele concrete che garantiscano la reale fruibilità della Rete e dei suoi contenuti, indiscriminatamente per tutti gli utenti ⁶². Questo perché l'accesso è un diritto preliminare agli altri diritti che si possono esercitare nella rete, che estende il catalogo delle possibilità ed espande l'elenco delle libertà che dunque vengono interpretate ben oltre la loro originaria declinazione reale.

Insomma, il piano strumentale — ossia l'accesso al dispositivo — rafforza anche il piano dei contenuti, essendo la chiave necessaria per esercitare nuove libertà, di tal che solo un rafforzamento reale delle infrastrutture internet può determinare un accrescimento della società virtuale. Valga come esempio la recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha dichiarato la violazione dell'art. 10 CEDU con riferimento al divieto opposto dall'amministrazione penitenziaria a un detenuto estone di accedere ad alcuni siti web contenenti informazioni legali di pubblico dominio ⁶³. La tutela della libertà di espressione in rete include il diritto di ricevere le informazioni di interesse generale, senza interferenze o restrizioni da parte delle autorità. Sebbene non si configuri un obbligo positivo per lo Stato, si riconosce nel diritto di accesso alla rete la possibilità di diffondere il rispetto dei diritti dell'uomo e accrescere la consapevolezza pubblica in materia, nonché ad agevolare la tutela delle prerogative proprie dei reclusi ⁶⁴.

Insomma, una Rete (libera) contribuisce al benessere dei cittadini, e perché no, se ben utilizzata, all'espansione della cultura ⁶⁵. Negli ultimi anni è possibile accedere non solo ad una quantità

⁶² Più in generale, sul necessario coinvolgimento di tutti i settori del diritto nelle problematiche inerenti la Rete v. almeno S. SICA e V. ZENO ZENCOVICH, *Legislazione, giurisprudenza e dottrina nel diritto dell'Internet*, in questa Rivista, n. 3, 2010, pp. 377 ss.

⁶³ Sentenza Kalda vs. Estonia del 19.01.2016, ric. n. 17429/2010; il testo della sentenza è reperibile all'indirizzo www.hudoc.echr.coe.int.

⁶⁴ O. PREVOSTI, *Il caso Kalda contro Estonia: il diritto di accesso a internet dei detenuti secondo la Corte Europea dei Di-*

ritti dell'Uomo, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, pp. 2 ss.

⁶⁵ È la realtà virtuale che consente a tre chirurghi di rimuovere un tumore all'intestino lavorando per la prima volta attraverso una *Medical Realities Platform* da tre postazioni distanti, due nel Regno Unito in due ospedali diversi, e la terza in India. È ancora la Rete che apre alle nuove forme di economia emergente dei *blockchain*, fondata sulla più grande piattaforma di catene di blocchi di produzione del mondo, per costruire un sistema finanziario più aperto e libero, che consente a milioni di persone in

illimitata di informazioni, ma anche a numerosi servizi culturali (si pensi ai musei virtuali) che oltre a moltiplicare le possibilità di accesso alla cultura per ogni utente, rappresentano l'unica opportunità di accesso per alcune fasce sociali più deboli.

Questa evoluzione presuppone il libero accesso, e l'Italia ha ancora un bel pezzo di strada da fare. Certo, non è il Portogallo in cui ogni tipo di servizio diventa un pacchetto di rete che va pagato separatamente; ma purtroppo non è neanche l'Estonia in cui il 100% delle scuole e degli uffici pubblici oggi hanno un computer, l'80% delle famiglie hanno accesso alla rete tramite un pc, e il 97% degli affari si fanno online; ma sarà proprio per questo che si tratta anche del primo Paese che progetta di battere la propria criptovaluta di Stato, gli *Estcoin*, per effettuare transazioni.

In Italia c'è solo qualche caso eccellente, l'Emilia Romagna ad esempio che ha approvato nell'Agenda digitale (Ader) 2015-2019 l'obiettivo del 100% digitale, ma si badi, la data dell'obiettivo è il 2025. Del resto anche la cartina delle reti accessibili pubblicata sul sito di *Wifi.Italia.it* mostra uno stato di avanzamento lento, prevalente nel Nord Italia, quasi inesistente dalla Capitale in giù. Se questo è il miglior obiettivo che ci si può aspettare è evidente che l'Italia è ancora molto lontana dalla meta: è necessaria una programmazione di interventi da parte dello Stato che inserisca lo sviluppo della Rete tra le priorità, come del resto già l'ONU aveva chiesto alle singole autorità statali in un rapporto ormai risalente ad oltre cinque anni fa ⁶⁶.

C'è bisogno di una disciplina normativa che sappia interpretare le innovazioni culturali e tecnologiche, ma questo si dimostra un obiettivo secondario in assenza di opportuni investimenti statali capaci di ridurre le forme di disuguaglianza digitale che impediscono il raggiungimento e il godimento dei prodotti del progresso in maniera omogenea. Dopotutto il benessere dei cittadini passa anche attraverso i servizi digitali su cui lo Stato (sociale) deve intervenire attraverso politiche pubbliche che riescano ad offrire il corretto contesto infrastrutturale e culturale che sappia assicurare le migliori condizioni di effettività dei diritti della Rete ⁶⁷.

tutto il mondo di autenticarsi e negoziare immediatamente e senza intermediari; a riguardo v. *www.blockchain.com*.

⁶⁶ A riguardo v. il rapporto del relatore F. LA RUE, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 16 maggio 2011, secondo il quale « Internet è un mezzo indispensabile per la realizzazione di tutta una serie di diritti umani, combattendo l'ineguaglianza e accelerando

lo sviluppo e il progresso, assicurare l'accesso universale a Internet dovrebbe essere una priorità per tutti gli Stati ».

⁶⁷ Sugli effetti della regolamentazione della Rete sul benessere economico e sociale dei consumatori v. J. GREGORY SIDAK, *A consumer-welfare approach to network neutrality regulation of the internet*, in *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 2, pp. 349 ss.

Certo non si tratta di una prospettiva nuova poiché ricalca gli stessi obiettivi che già nel 2012 l'Agenzia per l'Italia digitale si era prefissata di raggiungere attraverso le strategie economiche del mercato unico digitale per aprire opportunità digitali per persone e imprese, e rafforzare la posizione dell'Italia nell'economia digitale ⁶⁸. Ciononostante i dati pubblicati il 18 maggio del 2018 dalla Commissione europea collocano l'Italia tra gli ultimi Stati nel ranking basato sull'indice digitale dell'economia e della società 2018 (DESI) ⁶⁹. Se lo strumento europeo che monitora le prestazioni degli Stati membri in termini di connettività digitale, attività *online* relative alle competenze digitali, e digitalizzazione delle imprese e servizi pubblici registra un progresso così limitato per l'Italia, significa che c'è una lunga strada da percorrere per contrastare la mancanza di competenze digitali e integrare efficacemente le tecnologie digitali, al fine di potenziare ulteriormente le opportunità per i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni.

Abstract

This article is focused on the initiatives — at national and international level — to promote free wi-fi connections that aim to reduce the digital divide and create the network neutrality. The theme is linked to the right to access the Internet, also as an instrument of democratic participation, and to its regulation in terms of ordinary legislation or even at the level of constitutional discipline. From this perspective the article suggests the need for investments to reduce the forms of digital inequality that restricts the enjoyment of the products of progress in a homogeneous way, in order to guarantee the effectiveness of the rights that gravitate around virtual reality.

⁶⁸ Per un'analisi degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana D. IELO, *L'Agenzia digitale: dalle parole ai fatti. Scuola, sanità, ricerca, start up, smart city, infrastrutture, appalti, anticorruzione, radiotelevisione*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁶⁹ Il rapporto "How digital is your

country? Europe needs Digital Single Market to boost its digital performance" pubblicato il 18 maggio 2018 è disponibile sul sito della Commissione europea al seguente indirizzo internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3742_en.htm.