ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 13/02/2017

All'indirizzo http://www.diritto.it/docs/39051-libert-e-uguaglianza-nell-esercizio-dei-diritti-in-rete

Autore: Alù Angelo

Libertà e uguaglianza nell’esercizio dei diritti in Rete

Angelo Antonio Alù

Libertà e uguaglianza nell'esercizio dei diritti configurabili in Rete

Saggio sul diritto di Internet

INDICE

Introduzione ..... » 1

1. La Rivoluzione della Società dell'Informazione ..... » 3

2. Digital divide: la nuova diseguaglianza digitale ..... » 21

3. Internet: il quadro normativo esistente ..... » 28

4. I problemi giuridici di Internet ..... » 61

Introduzione

Il presente lavoro verte sull'analisi delle rilevanti implicazioni giuridiche di Internet, per valutare l'opportunità di un adeguamento del quadro normativo vigente, funzionale a sancire il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet tra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.

In tale prospettiva, l'analisi evidenzia gli effetti prodotti dalla rivoluzione digitale, con l'avvento di una nuova era, in cui le tecnologie digitali possono rappresentare gli strumenti più importanti per promuovere innovazione, crescita economica, sviluppo sociale e per rivitalizzare i tradizionali assetti democratici.

Questo studio intende dimostrare la rilevanza giuridica di Internet, focalizzando le principali tappe evolutive che hanno determinato la nascita e lo sviluppo della Società dell'Informazione, allo scopo di alimentare una riflessione attenta su alcune problematiche giuridiche connesse al tema dell'accesso ad Internet, facendo riferimento al quadro normativo esistente a livello nazionale, internazionale ed europeo e all'evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali che sono stati elaborati nel corso del tempo.

Dallo studio emerge che il progresso tecnologico contribuisce alla configurazione di nuovi diritti fondamentali, caratterizzati da un'intrinseca dimensione "costituzionale", che li colloca nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.

Per tale ragione, la rilevanza giuridica di Internet pone il problema di stabilire la necessità di elaborare regole normative in grado di tutelare le rilevanti fattispecie che si manifestano nel cyberspazio, per evitare che Internet sia governato dai "*colossi del web*", secondo logiche aziendali che mirano a formalizzare i rapporti di forza tra i grandi dell'high tech, o peggio ancora che Internet assuma i connotati di uno spazio anarchico, caratterizzato dall'assenza di regole cogenti, con il rischio di determinare la dilagante e incontrollata diffusione di condotte illecite nello spazio virtuale della Rete[1].

[1] Si veda S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Bari-Roma, Laterza, 2004, p.11.

1. La Rivoluzione della Società dell'Informazione

La rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituisce un evento storico caratterizzato da una significativa discontinuità rispetto ai tradizionali tratti distintivi delle epoche precedenti.

La Società dell'Informazione[2], infatti, ha determinato una diffusione generalizzata e pervasiva delle nuove tecnologie, grazie alla disponibilità sempre maggiore di computer, dispositivi mobili e nuovi media comunicativi che consentono di creare una grande "*ragnatela globale*" tipica del cyberspazio[3].

In questi termini è possibile parlare di una vera e propria rivoluzione storica che identifica la cd. "*era digitale*", nella quale assumono un ruolo di primaria importanza le "*Information and Communication Technologies*", ossia tutte quelle tecnologie che consentono il trattamento e lo scambio delle informazioni in formato digitale, da cui deriva un notevole potenziale di ricchezza, un più elevato standard di vita e migliori servizi[4].

---

[2] Un importante spunto di riflessione sull'origine della Società dell'Informazione può essere individuato nella tesi sostenuta dal sociologo americano James R. Beniger, secondo il quale, durante la seconda metà del XIX secolo la rivoluzione industriale e i relativi effetti nel settore produttivo avrebbero contribuito alla nascita della Società dell'Informazione. J. R. Beniger, *Le origini della Società dell'Informazione. La rivoluzione del controllo*, Torino, Utet, 1995.

[3] Sulla rivoluzione tecnologica si vedano gli studi di Kranzberg e Pursell (1967).

[4] Rientra nell'ambito generale delle tecnologie dell'informazione, il cd."*insieme convergente*" di tecnologie della microelettronica, dell'elaborazione dati, delle telecomunicazioni, dell'optoelettronica, dell'ingegneria genetica, secondo la classificazione di Brooks (1971), Hall (1987), Saxby (1990), Mulgan (1991).

La Società dell'informazione è caratterizzata da un'economia fondata sul fattore "*knowledge*", costituente il principale valore produttivo alla base dei processi economici, sociali e culturali predisposti mediante l'applicazione delle nuove tecnologie digitali[5].

Rispetto alla dimensione tipica della società industriale, la Società dell'Informazione ha generato una significativa trasformazione del tradizionale paradigma di ricchezza che influenza l'evoluzione generale della società: il bene materiale diventa immateriale[6].

L'impatto rivoluzionario di tali storici mutamenti è reso possibile grazie al rapido sviluppo di una tecnologia «*basata su input di informazione a buon mercato derivante dai progressi nella microelettronica e nella tecnologia delle telecomunicazioni*»[7].

L'informazione, dunque, è considerata la principale materia prima della crescita economica e produttiva, favorita dalla diffusione delle nuove tecnologie, in grado di incidere profondamente sulle dinamiche della società complessivamente considerata.

Per descrivere la portata di tali rilevanti trasformazioni, il filosofo Luciano Floridi parla di "*quarta rivoluzione*", ricognitiva della rivoluzione informatica dell'ICT a partire dalla seconda metà del Novecento.

---

[5] Per un maggiore approfondimento M. Pietrangelo, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Milano, Giuffrè, 2007.

[6] Secondo Melvin Krazberg, uno dei principali storici di tecnologia, «*l'era informatica ha effettivamente rivoluzionato le nozioni tecniche della Società Industriale*», in *Society for the History of Technology*, 1895.

[7] C. Freeman, *Prefazione alla parte II*, in Dosi et al. (1988a, p. 10), citato da M. Castells, *La nascita della società in rete*, Egea-Università Bocconi, Milano, 2002, cit. p. 75.

Secondo Floridi, gli effetti prodotti dall'innovazione tecnologica avrebbero generato la cd."*Infosfera*"[8], dotata di specifici e peculiari elementi propri, in quanto «*sincronizzata (tempo), delocalizzata (spazio) e correlata (interazioni)*»[9].

In altri termini, la "*quarta rivoluzione*" informatica delle ICT determina «*una migrazione epocale e senza precedenti dell'umanità dal suo habitat consueto all'infosfera*»[10], con la progressiva espansione della realtà virtuale, destinata ad assorbire la dimensione materiale della realtà offline.

Le ICT hanno creato un nuovo ambiente virtuale pervasivo, caratterizzato dalla cd."*ubiquità computazionale*", in cui il digitale si confonde con l'analogico, al punto tale da determinare una vera e propria "*riontologizzazione*" del mondo[11].

In tale prospettiva, le "*Information Technologies*" sono in grado di trasformare la società nel suo complesso, modificando le tradizionali dinamiche della cultura, dell'economia e della politica, nel contesto di un progressivo processo evolutivo di Internet che, con il passare del tempo, ha reso agevole l'elaborazione, la trasmissione e la diffusione delle risorse disponibili sul web, rappresentando un determinante fattore innovativo nel settore delle comunicazioni interpersonali, delle relazioni commerciali e dei servizi della PA.

---

[8] Espressione coniata dal filosofo Luciano Floridi. Per un approfondimento generale del tema si veda L. Floridi, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009.
[9] L. Floridi, *La Rivoluzione dell'informazione*, Codice Edizioni, Torino, 2012, cit. p. 22.
[10] Ibidem, cit., p. 14.
[11] Ibidem, pp. 13 e ss.

Per la prima volta gli effetti della Società dell'Informazione vengono descritti con precisione e pienezza di significato nel Libro bianco Delors[12], presentato dalla Commissione europea nel dicembre del 1993.

Tale documento sottolinea l'importanza del progresso tecnologico nella crescita economica e sociale del continente europeo, in virtù delle significative prospettive di incremento dell'occupazione e della competitività delle imprese, favorite dallo sviluppo tecnologico, mediante l'incremento degli investimenti nel settore informatico[13].

---

[12] Libro Bianco "*Crescita, competitività e occupazione – Le vie e le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo*", (convenzionalmente noto come *Libro Bianco Delors*, dal nome dell'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors).

[13] Il progetto di crescita delineato dal Libro Bianco Delors è ulteriormente approfondito da un altro importante documento: il cd. *Rapporto "Bangemann" - Europe and global information society*", predisposto nel maggio 1994 da un gruppo di esperti, presieduto da Martin Bangeman, allora vicepresidente della Commissione europea. Il documento prevedeva un'ampia e generalizzata liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni, garantendo l'attuazione del principio di interconnessione delle reti e l'interoperabilità delle stesse, con la contestuale definizione di regole comuni per risolvere i problemi giuridici e tecnici più complessi in materia. Inoltre, il Rapporto evidenziava i benefici derivanti dalla nascita della Società dell'Informazione, focalizzando, al contempo, gli effetti negativi del digital divide, derivanti da un eventuale ritardo nell'attuare il progresso evolutivo delle tecnologie digitali ((è possibile visualizzare il documento integrale in questo link: http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm). Sempre nel 1994, il Piano d'Azione "*A Europe' s way to the Information Society*" prevedeva, tra l'alto, la creazione del cd. "*Ufficio Europeo per la Società dell'Informazione*", con l'ulteriore attivazione del "*Forum Europeo per la Società dell'Informazione*" nel 1995, allo scopo di stimolare una riflessione generale sull'impatto della Società dell'Informazione nei suoi aspetti tecnici, economici, sociali e tecnologici più significativi. Negli anni successivi si ricordano altri importanti documenti approvati dalla Commissione europea, tra i quali meritano di essere segnalati: il "*Libro Verde Vivere e lavorare nella Società dell'Informazione. Priorità e dimensione umana*" (documento COM (96) 389 del 24 luglio 1996) e il "*Libro Verde sulla tutela dei Minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione*" (Si veda il documento COM (96) 483 del 16 ottobre 1996).

Da questo momento comincia a diventare centrale nell'agenda politica delle istituzioni europee il tema delle tecnologie digitali, in virtù degli indiscussi benefici offerti dalla rivoluzione ICT, in grado di migliorare gli standard economici, sociali e politici esistenti.

Quindi, la fine del XX secolo segna una svolta storica fondamentale, al punto tale da identificare "*l'anno zero*", che inaugura la nuova era tecnologica, in cui l'informazione rappresenta il principale paradigma evolutivo del progresso, rispetto al quale Internet costituisce un formidabile strumento rivoluzionario in grado di mutare in maniera rilevante gli assetti tradizionali della società[14].

---

[14] Una ricostruzione completa delle principali tappe evolutive della Rete Internet è evidenziata all'interno del volume *Diritto dell'informatica e della comunicazione*, A. Gambino, A., Stazi (con la collaborazione di D. Mula), Torino, Giappichelli 2009. Al riguardo, l'origine embrionale di Internet viene fatta convenzionalmente risalire agli anni 60' del secolo scorso, durante il periodo della Guerra Fredda, nell'ambito dello sviluppo del sistema di comunicazione ARPANET in grado di garantire una corretta ed efficiente trasmissione dei dati, resistendo ad ogni tipo di attacco militare, sulla base di un progetto affidato all'ARPA (*Advanced Research Projects Agency*), costituita nel 1958 e composta da autorevoli scienziati ed esperti americani del settore. Nel 1972, sfruttando le innovazioni offerte da due protocolli primari (TCP – *Transmission Control Protocol* e IP – *Internet Protocol*), viene elaborato il primo Protocollo FTP (*File Transfer Protocol*) per consentire il costante trasferimento di file tra computer. Nel 1983, il Dipartimento della Difesa USA crea MILNET (per scopi esclusivamente militari), riservando il sistema ARPANET-INTERNET alle sole attività di ricerca. Nel 1993, la Nsf stipula una convenzione (cd. "*cooperative agreement*") con la società *Network Solution* per l'erogazione dei servizi di registrazione dei nomi di dominio per usi commerciali. Di fondamentale importanza la creazione del cd. *web* (*World Wide Web*) ad opera del CERN, per consentire una più agevole circolazione dei dati online, secondo un sistema di librerie o pagine, mediante appositi programmi (cd. *browser*) che consentono di visualizzare file, testi, ipertesti, suoni, immagini, animazioni e filmati, attraverso semplici collegamenti (*link*) ipertestuali, così da assicurare la semplice fruizione delle risorse accessibili online. Il 17 settembre del 1998 viene istituita l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), riconosciuta dal Dipartimento del commercio il 26 febbraio 1999, quale Corporation senza fini di lucro preposta a specifiche funzioni relative alla gestione

Naturalmente, il processo di innovazione è stato realizzato attraverso graduali fasi di sviluppo nel settore della tecnologia informatica e telematica, che hanno permesso l'elaborazione di strumenti indispensabili per favorire la progressiva diffusione delle tecnologie digitali[15].

Una tappa molto importante per lo sviluppo pervasivo di Internet è rappresentata dalla creazione del *World Wide Web*: si tratta di un'applicazione (sviluppata da un gruppo di ricercatori del CERN di Ginevra coordinato da Tim Berners-Lee), che fornisce agli utenti un agevole sistema di ricerca e di selezione dei contenuti virtuali, collegati tra loro attraverso link, grazie ad uno specifico linguaggio di formattazione (*HTML - HyperText Markup Language*), che regola le modalità di impaginazione e visualizzazione grafica dei contenuti

---

e all'ordinamento del Dns ufficiale di Internet, con il compito di coordinare il sistema globale degli identificatori univoci di Internet, garantendone il funzionamento stabile e sicuro, nonché l'evoluzione del sistema di server dei nomi del DNS principale e coordinare lo sviluppo delle relative politiche, nel rispetto dei valori fondamentali (cd. "*core values*"), considerati principi-guida per il perseguimento degli interessi generali caratterizzanti la sua missione. Nel 2004 nasce l'era del "*Web 2.0*", con cui si afferma un sistema comunicativo caratterizzato da contenuti informativi interattivi, funzionali a realizzare una maggiore partecipazione degli utenti.

[15] Dopo il lancio dello Z-3 di fabbricazione tedesca, prodotto nel 1941 per agevolare i calcoli aereonautici e del Colossus britannico del 1943 utilizzato per decifrare i codici nemici, le prime forme embrionali di sviluppo dei computer moderni sono state elaborate nel 1946 a Philadelphia grazie alle sperimentazioni di Maurichly ed Eckert, ai quali si deve la realizzazione del primo elaboratore programmabile, l'ENIAC (*Elettronic Numerical Integrator and Calculator*). Nel 1964 IBM con il suo elaboratore centrale 360/370, inaugura la vendita commerciale di computer. Sempre IBM, nel 1981, elabora la propria versione del microcomputer con il nome di *Personal Computer* (PC) che ha consentito di introdurre, insieme al *Macintosh* di Apple del 1984, una tecnologia *user-friendly*, favorendo la diffusione generalizzata di Internet.

ipertestuali di una pagina web, mediante un protocollo di trasferimento (*HTTP - HyperText Transfer Protocol*), utilizzato per la trasmissione della comunicazione in un'architettura client-server, sulla base di un formato standard per identificare un sito web (*URL - Uniform Resource Locator*), che rappresenta lo schema di identificazione per la rintracciabilità dei contenuti e dei servizi del Web.

Alla luce del graduale processo di evoluzione tecnologica realizzato nel corso del tempo, Internet ha assunto la configurazione di una rete caratterizzata da ipertestualità, multimedialità e interattività.

Internet costituisce una "*rete delle reti*"[16], che realizza un'infrastruttura comunicativa aperta e interattiva, caratterizzata dallo specifico assetto tecnico di una rete di host e link di comunicazione, interconnessi grazie all'uso di protocolli comuni di comunicazione[17].

Nell'era dell'accesso[18], dunque, la Rete rappresenta la principale infrastruttura che consente agli individui di accedere a rilevanti fonti

---

[16] Per una definizione di Internet si veda E. Martigano- V. Pasteris – S. Romagnolo, *Sesto Potere, guida per giornalisti, comunicatori aziendali, formatori nell'era di Internet*, Apogeo, Milano, 1997

[17] A. Papa, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet, Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, p. 21.

[18] J. Rifkin parla della cd."*era dell'accesso*" per indicare il profondo cambiamento caratterizzato da un' economia fondata sui valori della cultura, dell'informazione e delle relazioni, grazie allo straordinario impatto delle nuove tecnologie, la cui disomogenea diffusione determina un grave divario tra chi è connesso alla rete e chi non dispone di tale opportunità, così delineandosi i preoccupanti risvolti del digital divide. *L'Era dell'Accesso. La rivoluzione della New Economy*, Milano, Mondadori, 2001.

di informazioni necessarie per esercitare fondamentali diritti individuali e sociali, configurabili nella dimensione online del cyberspazio.

Emerge il paradigma di un'uguaglianza sociale di grande rilievo nella società digitale, che si identifica nell'accesso effettivo, non discriminatorio e paritario alla Rete Internet, quale requisito indispensabile per consentire a tutti gli individui di partecipare alla vita politica, economica e sociale della collettività di appartenenza, nonché di disporre delle medesime condizioni di sviluppo della personalità umana, oggi sempre più influenzate da un'effettiva utilizzabilità di Internet.

Pertanto, poiché l'accesso alla Rete rappresenta uno dei pilastri fondamentali della Società dell'Informazione, si pone il problema di definire un insieme di regole indispensabili a realizzare un'adeguata governance di Internet funzionale ad assicurare un'effettiva inclusione degli individui nella società digitale, in modo da garantire il corretto esercizio di fondamentali diritti configurabili online.

In altre parole, prende corpo una peculiare forma di diseguaglianza sociale strettamente connessa all'assenza di effettive condizioni di accessibilità alle nuove tecnologie, che configura un grave fattore di discriminazione, riconducibile al fenomeno dell'esclusione digitale nell'ambito della cd. "*Technology Society*".

Tutto ciò individua il cd. "*lato oscuro*" delle ICT, derivante dai rischi di una rilevante diffusione dell'analfabetismo digitale[19], che frena le prospettive di crescita e di sviluppo, portando alla configurazione di una società non totalmente inclusiva.

Infatti, con l'avvento della Società dell'Informazione, se da un lato grazie alla disponibilità di servizi ICT, aumentano le opportunità di sviluppo offerte dalle tecnologie digitali per coloro che sono nelle condizioni di fruire di tali risorse, al contempo, dall'altro lato, si corre il rischio di limitare tali opportunità soltanto in favore di pochi privilegiati (i cd. "*inclusi digitali*") che sono in grado di sfruttare i vantaggi dell'innovazione digitale, a discapito dei cd. "*esclusi digitali*", ossia coloro che non hanno la medesima possibilità di fruire dei benefici derivanti dall'uso di Internet.

A conferma di ciò, il Rapporto DESI[20] (*Digital Economy and Society Index*), pubblicato periodicamente dalla Commissione europea, offre una panoramica generale che descrive la diffusione disomogenea delle tecnologie digitali in Europa.

---

[19] Secondo la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE) «*la competenza digitale consiste nel saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione. Essa è supportata da abilità di base nelle TIC: l'uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet*».

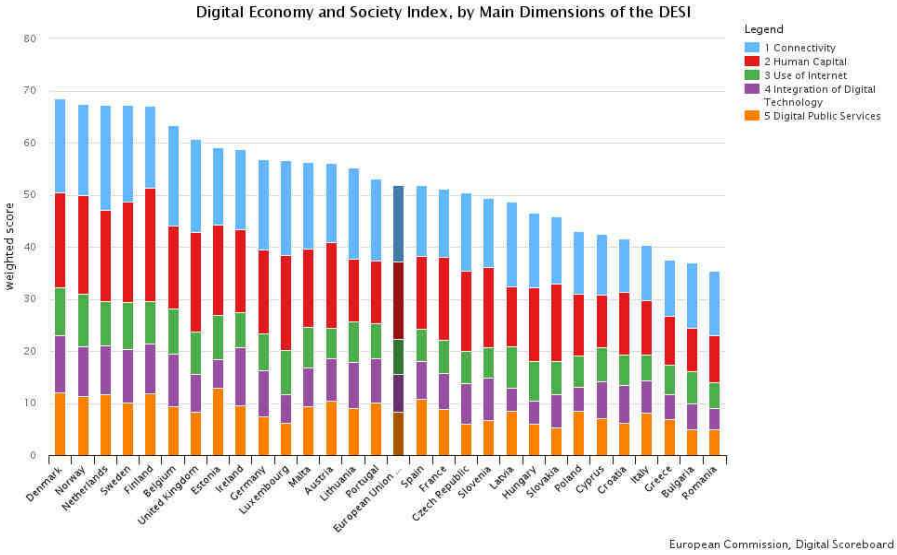
[20] Per un approfondimento dettagliato dei parametri forniti dal DESI (oggi giunto alla sua terza edizione), nella definizione dell'indice di rilevazione dello stato di evoluzione delle tecnologie digitali negli Stati Membri dell'Ue, si veda il sito "*Digital Agenda for Europe*", dedicato alle iniziative realizzate in materia dalla Commissione europea (http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/desi).

Lo studio monitora il livello specifico della digitalizzazione degli Stati membri in base a cinque specifici parametri, che consentono di descrivere per ogni paese le condizioni effettive di diffusione della connettività, delle competenze digitali, della capacità d'uso di Internet nelle concrete attività online da parte dei singoli cittadini, dell'integrazione e dello sviluppo delle tecnologie digitali e dei servizi pubblici digitali erogati via web dalle PA, nell'ambito di una classifica generale sul valore complessivo e dettagliato delle prestazioni digitali esistenti in ogni Stato membro Ue[21].

[21] Merita di essere segnalato anche il Quadro di valutazione dell'Agenda digitale UE 2014 pubblicato dalla Commissione europea (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-609_it.htm), in cui viene evidenziato in modo analitico e dettagliato il raggiungimento di 95 dei 101 obiettivi dell'Agenda Digitale entro il 2015, riscontrandosi un aumento dell'uso regolare di Internet dal 60% del 2010 al 72%, con una graduale diminuzione dei "non utilizzatori" stabile al 20% (come dato medio europeo). Risultano, inoltre, migliorate anche le condizioni di accessibilità, in considerazione del fatto che il 100% degli europei ha accesso alla banda larga base, mentre, sempre in base alla media europea generale, la disponibilità di banda larga mobile 4G è aumentata dal 26% al 59% in un anno. L'accesso a Internet a velocità di almeno 30 Mbps su linea fissa raggiunge il 62% della popolazione dell'UE, rispetto al 54% di un anno fa e al 29% nel 2010. Per quanto riguarda i servizi e-Government, risulta che solo il 42% della popolazione dell'UE si trova nelle condizioni di utilizzare i servizi digitali erogati dalle pubbliche amministrazioni, con un risultato ancora lontano dal traguardo del 50% entro il 2015. Per quanto riguarda la tecnologia Ngn, i migliori risultati si registrano a Malta, Olanda, Belgio e Lussemburgo, con un livello di penetrazione pari al 90%, a differenza di Italia, Croazia e Grecia in ritardo nella distribuzione veloce a banda larga. La penetrazione della banda larga fissa nell'UE risulta leggermente superiore rispetto al dato riscontrabile in Giappone e appena al di sotto degli Stati Uniti a partire dal luglio 2012. Quattro paesi europei (Svizzera, Olanda, Danimarca e Norvegia) rientrano tra i cinque migliori paesi al mondo nella penetrazione della banda larga fissa. Per consultare il Report integrale si veda il link ufficiale https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard.

FIGURA 1: Lo scenario generale del Report DESI

Fonte: Digital Agenda for Europe – Commissione europea.



Nonostante un esiguo incremento della percentuale statistica generale complessiva del continente europeo (l'Europa, infatti, raggiunge un punteggio pari a 0,52 nel 2016, rispetto al dato dello 0,50 ottenuto nel 2015), il Report evidenzia un frammentato miglioramento dell'economia digitale a livello europeo, a conferma del sempre più elevato divario digitale tra i Paesi dell'Unione.

La crescita dei singoli Stati è caratterizzata da differenti livelli di sviluppo, che configurano un preoccupante scenario da digital divide "*a macchia di leopardo*", destinato ad alimentare rilevanti differenze

socio-economiche, con dirette ripercussioni negative sulla concreta attuazione del mercato unico digitale e sull'integrale raggiungimento degli obiettivi previsti dall'Agenda Digitale Europea.

Facendo riferimento agli obiettivi generali fissati dall'Agenda Digitale per l'Europa[22], lo studio consente di rilevare un oggettivo "gap digitale" tra Paesi tecnologicamente virtuosi, come Danimarca, Svezia, Paesi Bassi, Germania, Estonia e Finlandia e Paesi in costante ritardo digitale, come Croazia, Italia, Grecia, Bulgaria, Lettonia, Slovenia e Romania[23].

Tutto ciò evidenzia una profonda spaccatura tra Nord e Sud d'Europa: Danimarca (0,68), Olanda (0,673), Svezia (0,672) e Finlandia (0,669) continuano a migliorare la propria crescita digitale, rispetto ai modesti risultati ottenuti da Romania (0,35), Bulgaria (0,37), Grecia (0,375) e Italia (0,4).

In questi termini, dunque, può essere individuato il divario digitale su scala europea, che si manifesta nel distacco tra il più

---

[22] L'Agenda Digitale presentata dalla Commissione europea è una delle iniziative realizzate nell'ambito della strategia Europa 2020, che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione europea da raggiungere entro il 2020, mediante lo sfruttamento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso in modo da sviluppare un mercato unico digitale così da condurre l'Europa verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Nella prospettiva di realizzare il mercato digitale unico, la Commissione europea s'impegna, tra l'altro, a garantire la connessione ad Internet superveloce, accessibile a tutti e a prezzi competitivi, con l'ulteriore obiettivo di migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione nel mondo digitale, quali priorità del Fondo sociale europeo (http://ec.europa.eu/digital-agenda/).

[23] I migliori risultati sono raggiunti da Danimarca (0,68), Olanda (0,673), Svezia (0,672) e Finlandia (0,669), mentre si collocano nella parte bassa della classifica Romania (0,35), Bulgaria (0,37), Grecia (0,375) e Italia (0,4).

elevato punteggio in Danimarca (0,68) e il punteggio più basso in Romania (0,35).

Questi dati dimostrano che l'incremento statistico della media europea (da 0,50 nel 2015 a 0,52 nel 2016) è determinato dalla crescita trainante di Danimarca, Svezia, Estonia, Paesi Bassi e Finlandia, i cui livelli di innovazione sono sempre più distanti da quelli di Lettonia, Slovenia, Ungheria, Slovacchia, Cipro, Polonia, Croazia, Italia, Grecia, Bulgaria e Romania[24].

In definitiva, i dati della Commissione europea sanciscono la stabile esistenza del divario digitale in Europea, a causa di difformi condizioni di sviluppo e diffusione delle tecnologie digitali.

Non è un caso che i Paesi ai primi posti della classifica abbiano raggiunto elevati standard di stabilità economica non riscontrabili nei Paesi in ritardo tecnologico, costretti ad affrontare una grave crisi socio-economica sempre più endemica, alla luce della stretta ed oggettiva correlazione che intercorre tra diffusione delle tecnologie digitali e sviluppo del sistema economico[25].

Per quanto riguarda le condizioni digitali del nostro Paese, l'Italia, raggiunge il 25° posto nella classifica dei 28 Stati membri dell'UE (con un punteggio complessivo pari a 0,4), registrando un livello

---

[24] In una posizione intermedia di progressiva crescita si collocano Regno Unito, Irlanda, Lituania, Spagna, Austria, Francia, Malta, Portogallo e Repubblica Ceca.

[25] Sia consentito rinviare al mio approfondimento "*Diritto fondamentale di accesso ad Internet: come fare e perché*", Agendadigitale.eu, 16 aprile 2015. Questo il link: http://www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/diritto-fondamentale-di-accesso-ad-internet-come-fare-e-perche_1411.htm.

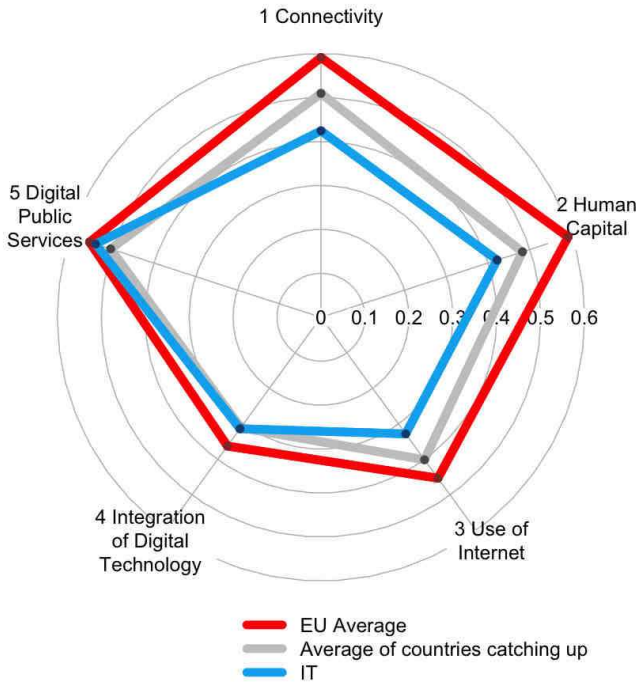
inferiore rispetto alla media europea, malgrado un lento recupero del gap digitale.

Secondo il Report, l'Italia ha ottenuto «*pochi progressi in relazione alla maggior parte degli indicatori* [...] *L'assenza di competenze digitali di base è la ragione principale del basso tasso di adozione della banda larga fissa. In effetti, il 37% della popolazione non usa internet regolarmente e il restante 63% svolge poche attività complesse online*»[26].

Lo scenario italiano, dunque, avvalora la preoccupante esistenza del ritardo tecnologico, riguardante un numero rilevante di Stati membri dell'Unione europea, con la conseguente configurazione di discriminazioni socio-economiche tra cittadini europei di seria "A" (inclusi digitali) e cittadini europei di serie "B" (esclusi digitali).

FIGURA 2: Lo scenario in Italia secondo il DESI

Fonte: Digital Agenda for Europe - Commissione europea



[26] Per il seguente link: h

Analizzando nel dettagli i dati con particolare riferimento all’indicatore relativo alla connettività, l’Italia raggiunge il punteggio di 0,42, posizionandosi al 27° posto tra i paesi dell'UE.

La banda larga è ampiamente disponibile, ma non abbastanza veloce, tenuto conto che la copertura di abbonamenti fissi a banda larga rimane bassa, in quanto disponibile solo per il 53% delle famiglie (si tratta della percentuale più bassa in Europa).

Scarsa anche la disponibilità di reti ultraveloci di nuova generazione, pur registrandosi un miglioramento rispetto al 2015 (dal 36% nel 2015 si passa al 44% nel 2016, inidoneo in ogni caso ad alterare il posizionamento dell’Italia, che mantiene comunque sempre il 27° posto).

Per quanto riguarda l’utilizzo di Internet, nel 2016 la percentuale di utenti regolari di Internet è cresciuta di 4 punti percentuali rispetto al 2015. Tuttavia, almeno il 31% della popolazione non ha ancora competenze digitali di base, soprattutto a causa del basso livello di istruzione.

Anche la quota degli specialisti ICT in Italia resta molto al di sotto della media europea nel corso dell'ultimo anno.

Gli utenti italiani si impegnano in attività online meno rispetto alla media UE: a parte la riproduzione di musica, video e giochi effettuata da più navigatori di Internet italiani rispetto alla media UE (52%), operazioni complesse come l’eBanking (43%) e lo shopping online (39%) sono meno comuni.

Inoltre, solo il 34% degli utenti di Internet è in grado di effettuare videochiamate su Internet e usa regolarmente i social network (58%).

Il fatturato proveniente dall'e-commerce è aumentato dal 4,9% nel 2014 al 8,2% nel 2015 (l'Italia è passata dal 22° posto al 14° posto).

Per quanto riguarda i servizi pubblici digitali, l'Italia si classifica al 17° posto tra i paesi dell'Unione Europea con un punteggio di 0,54, anche se sussistono comunque criticità nel sistema e-Gov, che incidono nei rapporti tra le amministrazioni e i cittadini utenti[27].

Per comprendere l'impatto di tali dati, è interessante compararli con i risultati raggiunti dalla Danimarca, che può essere considerata una realtà particolarmente virtuosa nel settore dell'innovazione digitale, come risulta dalle periodiche edizioni del DESI.

A conferma di ciò, infatti, la Danimarca ottiene un punteggio complessivo di 0.68, collocandosi al 1° della classifica.

---

[27] In base al Report DESI 2015, l'Italia si collocava sempre al 25º posto su 28 Stati membri dell'UE, con un punteggio di 0,37, precedendo Grecia, Bulgaria. Negativi risultati riguardanti il livello di connettività (il punteggio complessivo di connettività era di 0,4). Solo il 51% delle famiglie risultava abbonato alla banda larga fissa (si trattava della percentuale più bassa in Europa) e solo il 3,8% di abbonamenti alla banda larga erogava prestazioni con velocità superiori a 30 Mbps. La copertura delle reti di nuova generazione nel dicembre 2013 aveva raggiunto solo il 36% delle famiglie (si trattava della seconda peggiore copertura in Europa). Risultavano bassi i livelli di competenze digitali, in base alla percentuale di utenti regolari di Internet pari al 59% (la percentuale più bassa in Europa), mentre il 31% della popolazione italiana non aveva mai utilizzato Internet, a dimostrazione di una percentuale significativa di esclusi digitali, non in grado di sfruttare i benefici offerti dalle nuove tecnologie. La metà della popolazione italiana, infatti, non possedeva le competenze digitali, anche a livelli di base, con gravi ricadute negative sullo sviluppo economico del Paese, anche perché l'uso dei servizi E-Gov si attestava a livelli bassi, in parte a causa di inefficienti servizi pubblici erogati online, in parte proprio a causa di insufficienti competenze digitali riscontrabili nella popolazione italiana.

Per quanto riguarda il sistema di connettività, la Danimarca raggiunge il punteggio di 0,72, raggiungendo il 5° posto della classifica tra i paesi dell'UE.

La banda larga risulta ampiamente disponibile per il 99% delle famiglie (rispetto al 97% nell'Ue). Inoltre, le reti di nuova generazione sono in grado di fornire almeno 30 Mbps per il 92% delle abitazioni (rispetto al 71% nell'Ue). Le connessioni ad alta velocità che forniscono almeno 30 Mbps risultano superiori alla media Ue (42% rispetto al dato europeo del 30%).

Gli utenti danesi regolari di Internet sono il 93% della popolazione (si tratta del 2° posto in Europea), mentre la quota di utenti con competenze informatiche di base è del 75%.

L'uso del Internet risulta particolarmente diffuso in Danimarca: i cittadini danesi svolgono online la maggior parte delle attività di banking e di shopping (82%), news online (69%), videochiamate (46%).

Per quanto riguarda i servizi pubblici digitali, con un punteggio di 0,81, la Danimarca si colloca al 2° tra i paesi europei (con un calo rispetto al primo posto del 2015) confermando comunque un’efficiente erogazione dei servizi pubblici, nell’ambito delle attività di e-Government.

Interessanti anche i risultati dell’Estonia, in costante crescita digitale negli ultimi anni, con un punteggio complessivo di 0.59, al 7° posto tra i 28 Stati membri dell'Unione europea.

I risultati maggiori sono riscontrabili nell'ambito dei servizi pubblici digitali e nell'utilizzo delle tecnologie digitali.

Gli estoni sono utenti regolari di Internet e il loro livello di competenze digitali risulta superiore a quello della media Ue, soprattutto in relazione allo svolgimento di operazioni complesse, come l'e-banking (91%) e la lettura di news online (91%).

L'Estonia è in prima linea nel settore dei servizi pubblici online, in quanto l'e-Gov raggiunge un risultato molto importante (80%), a dimostrazione del fatto che il Paese è in grado di erogare una vasta gamma di servizi elettronici, mediante una carta d'identità elettronica che offre ai cittadini rilevanti vantaggi e benefici.

La comparazione statistica dei dati dimostra le criticità del digital divide esistente a livello europeo, così da ostacolare il raggiungimento di un'effettiva inclusione digitale in Europea, a causa di una grave diseguaglianza digitale, strutturale e reale, allo stato attuale ineliminabile[28].

Per tale ragione, occorre esaminare le implicazioni socio-giuridiche del digital divide, al fine di stabilire in che modo tale fenomeno possa incidere sul corretto e sul regolare esercizio di rilevanti diritti configurabili nel cyberspazio.

---

[28] Sia consentito rinviare al mio approfondimento "*La diseguaglianza digitale si afferma in Europa*", pubblicato su Agendadigitale.eu, 04 giugno 2014. Questo il link: http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/900_la-diseguaglianza-digitale-si-afferma-in-europa.htm.

2. Digital divide: la nuova diseguaglianza digitale

Le ICT sono in grado di generare enormi opportunità di ricchezza e sviluppo, ma al contempo alimentano gravi sperequazioni che amplificano il gap tra gli inclusi e gli esclusi digitali.

Questo fenomeno prende il nome di digital divide, che identifica la disuguaglianza nell'accesso e nell'uso delle tecnologie, mettendo in risalto il rilevante gap tra la parte della popolazione in grado di utilizzare queste tecnologie e la parte della popolazione che ne rimane esclusa[29].

Un'interessante definizione del fenomeno[30] che ne coglie le implicazioni generali, è fornita da Augusto Leggio, per il quale «*il digital divide è l'insieme delle diseguaglianze indotte sulla società in base al livello di partecipazione alla società tecnologica da parte di individui, famiglie, imprese e istituzioni, nonché in riferimento alla presenza di barriere di accesso*»[31].

---

[29] Un mio approfondimento sul tema è stato pubblicato su Agendadigitale.eu. dal titolo "*Il digital divide è una nuova forma di discriminazione sociale*" , 26 novembre 2015. Link di riferimento: http://www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/il-digital-divide-culturale-e-una-nuova-discriminazione-sociale_1715.htm.

[30] Si vedano gli studi accademici di Bolt e Crawford (2000); Bucy (2000); Compaine (2001); Ebo (1998); Katz e Aspden (1997); Novak e Hoffman (1998); Walsh (2000); Wilhelm (2001). Convegni e conferenze: Digital Nations Summit (2000); National Communication Association annual conference (2000, 2001, 2002). Discorsi e studi di carattere politico: Benton Foundation (2001); Gore (1998); National Telecommunications and Information Administration – NTIA (1998, 1999, 2000, 2002). Stampa popolare e media: American Broadcasting Companies (1999); Burkeman (1998); National Public Radio (2000).

[31] A. Leggio, *Globalizzazione, nuova economia e ICT: conoscerle per coglierne le opportunità ed evitarne i rischi*, FrancoAngeli, Milano, 2001, cit. p. 78.

Le categorie più a rischio di esclusione digitale sono i soggetti anziani (cd. "*digital divide intergenerazionale*"), le donne non occupate o in particolari condizioni (cd. "*digital divide di genere*"), gli immigrati (cd. "*digital divide linguistico-culturale*"), le persone con disabilità, le persone detenute e in generale coloro non sono in grado di utilizzare gli strumenti informatici, a causa di bassi livelli di istruzione.

La nozione di digital divide comincia a diffondersi a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, quando un rapporto ufficiale della *National Telecommunications and Information Administation* (NTIA) descrive l'esistenza di una nuova forma di disuguaglianza sociale che si manifesta nel gap esistente fra gli *information haves* e gli *havenots* e che, pertanto, richiede l'elaborazione di specifiche politiche pubbliche volte a garantire effettive condizioni di accesso ad Internet[32].

L'evoluzione del divario digitale può essere descritta utilizzando due differenti impostazioni che consentono di analizzare specifici aspetti di tale fenomeno, in presenza di numerose variabili che influenzano l'accesso ad Internet.

---

[32] Il Rapporto "*Falling throungh the Net: Defining the Digital Divide*" della National Telecommunications and Informations Administration del Dipartimento del Commercio statunitense (NTIA, 1995) qualifica il divario digitale come il «*divario fra coloro che hanno accesso alle nuove tecnologie e coloro che non lo hanno*». Sempre negli USA, Il 29 maggio 1996, l'allora Vice-Presidente Al Gore (amministrazione Clinton), con il termine "*digital divide*" indicava il gap esistente fra gli *information haves* e gli *havenots* nell'ambito della K-12 education ("*Kindergarten through 12th grade*"), da cui deriva, appunto, l'attuale espressione di *have* e *have-nots*.

In particolare, la tesi della "*normalizzazione*"[33] auspica, in una prospettiva ottimistica, un graduale livellamento delle competenze digitali, con la conseguente progressiva eliminazione del divario informatico, che andrà appunto a normalizzarsi sino ad esaurirsi totalmente.

La diversa tesi della "*stratificazione*"[34] prevede, secondo un'impostazione pessimistica, un crescente incremento delle disuguaglianze, tale da impedire di colmare il gap digitale esistente.[35].

Il digital divide si manifesta in una dimensione infrastrutturale, conseguente alla mancata disponibilità delle dotazioni necessarie a consentire un'efficace connessione alla Rete e in una dimensione cognitiva, che presuppone l'assenza di conoscenze informatiche minime, tali da non consentire ad un individuo di «*saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione* [...] *per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet*»[36].

---

[33] Si vedano Moschella e Atkinson (1998).
[34] Si veda Norris (2001).
[35] L. Sartori, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 31 e ss.
[36] Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente, (2006/962/CE). Sul tema, si veda l'approfondimento di L. Nannipieri, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. Nisticò – P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014.

Quest'ultimo aspetto del digital divide identifica, in particolare, il cd. "*analfabetismo digitale*", inteso come mancanza di competenze digitali di base, necessarie per assicurare una piena cittadinanza, funzionale a garantire l'effettiva inclusione della persona nella società attuale.

Per tale ragione, sono state predisposte iniziative volte a promuovere la cultura digitale, in modo da sensibilizzare l'agenda politica mediante la definizione di una strategia nazionale che riconosca la rilevanza delle competenze digitali per lo sviluppo culturale, economico e sociale.

Ad esempio, in Italia, negli ultimi anni si è intensificata l'attività dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)[37], nella promozione dell'utilizzo delle tecnologie e dell'innovazione digitale, per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana (in attuazione dell'Agenda digitale europea), contribuendo allo sviluppo economico, culturale e sociale del Paese.

A tal fine l'AgID ha elaborato la Strategia per la Crescita Digitale, attribuendo alle competenze digitali un ruolo fondamentale per la trasformazione digitale del Paese.

---

[37] In particolare, l'AgID svolge le seguenti funzioni: «*coordinare le attività dell'amministrazione statale, regionale e locale, progettando e monitorando l'evoluzione del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione; adottare infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e migliorino i servizi erogati a cittadini e imprese; definire linee guida, regolamenti e standard; svolgere attività di progettazione e coordinamento di iniziative strategiche per un'efficace erogazione di servizi online della pubblica amministrazione a cittadini e imprese; assicurare l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici*» (http://www.agid.gov.it/agid).

Inoltre, sempre l'AgID ha costituito la Coalizione per le Competenze digitali (alla stregua della Grand Coalition for Digital Jobs) per favorire e sostenere iniziative di alfabetizzazione digitale, creando una rete di condivisione di progetti innovativi.

In materia di digital divide, a livello giurisprudenziale, merita di essere segnalata un'isolata, sia pure innovativa, decisione del Giudice di Pace[38] che, nel valutare il caso di una famiglia rimasta senza collegamento ADSL per svariati mesi, ha riconosciuto l'esistenza di un vero e proprio "*danno da digital divide*", quale peculiare tipologia di pregiudizio, qualificabile come danno alla persona.

Secondo le argomentazioni interpretative del giudice di merito, «*l'inadempimento del gestore nella fornitura del servizio telefonico e di accesso alla rete Internet (cosiddetta linea Adsl) configura a carico dell'utente, oltre che un danno di natura patrimoniale per l'indebita mancata fruizione, anche un pregiudizio di natura non patrimoniale, in particolare di natura morale, quale categoria di danno autonomamente valutabile rispetto a diritti inviolabili della persona, riconducibile alla prostrazione dell'animo dovuta al mancato utilizzo di strumenti telematici diffusi, specialmente dai giovani, per attività di studio e interazione sociale, con la conseguenza di dover liquidare in via equitativa detto danno da disuguaglianza digitale*».

[38] Sentenza Giudice di Pace di Trieste del 30 luglio 2012, n. 587.

Pertanto, oltre alla sussistenza del danno patrimoniale, il GdP riconosce anche un'ulteriore voce di danno non patrimoniale, qualificabile come danno esistenziale, atteso che l'inadempienza contrattuale ha determinato un difficoltoso svolgimento delle quotidiane attività, «*da cui è derivata un'apprensione angosciosa, tale da concretizzare il danno esistenziale e morale che ha inciso direttamente nella sfera emotiva e relazionale dell'interessata*».

Ciò detto, nell'ambito del dibattito generale sulla governance di Internet[39], negli ultimi anni l'attenzione si è focalizzata sulla necessità di garantire un accesso libero ad Internet, mediante l'adozione di apposite politiche pubbliche volte a regolamentare la Rete[40].

Al riguardo, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, nel Rapporto sulla promozione e la protezione del diritto di opinione ed espressione (*Rapporto Frank La Rue*[41]) ha considerato Internet alla stregua di un diritto fondamentale dell'uomo, ricompreso nell'art. 19 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e del

---

[39] Secondo il *Working Group on Internet Governance* (WGIG), istituito dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, l'Internet Governance è «*lo sviluppo e l'applicazione da parte dei governi, del settore privato e della società civile, nei loro rispettivi ruoli, di principi, norme, regole, procedure decisionali e programmi condivisi che determinano l'evoluzione e l'uso di Internet*»

[40] Su Agendadigitale.eu segnalo mio articolo dedicato al tema della regolazione del diritto di accesso ad Internet, "*Diritto di accesso ad Internet, enorme differenze tra i Paesi*", 19 maggio 2014. http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/846_diritto-di-accesso-a-internet-enormi-differenze-tra-paesi.htm.

[41] Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. Per visualizzare il testo è possibile consultare: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf).

cittadino, affermando che «*gli Stati hanno un obbligo positivo a promuovere o facilitare il godimento del diritto alla libertà di espressione e dei mezzi di espressione necessari per esercitare questo diritto, compreso Internet* [...] *L'accesso ad Internet costituisce un mezzo indispensabile per la realizzazione di una serie di diritti umani, combattendo l'ineguaglianza e accelerando lo sviluppo e il progresso dei popoli*», con la conseguenza che «*l'accesso ad Internet è uno degli strumenti più importanti di questo secolo per aumentare la trasparenza, per accedere alle informazioni e per facilitare la partecipazione attiva dei cittadini nella costruzione delle società democratiche*».

Sempre l'UNHRC, con la risoluzione A/HCR/20/L.13[42] ha attribuito alla Rete «*una forza nell'accelerazione del progresso verso lo sviluppo nelle sue varie forme*", ribadendo che gli individui devono godere dei diritti sanciti dall'art. 19 della Dichiarazione universale anche nell'ambiente digitale, con l'esplicito invito rivolto a tutti gli Stati «*di promuovere e facilitare l'accesso a Internet*».

Una volta inquadrato in termini generali il digital divide, risulta interessante ricostruire la disciplina vigente in materia di diritto di accesso ad Internet.

[42] UNCHR, The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, 29 giugno 2012, A/HRC/20/L.13. Il testo integrale è disponibile su: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=20280.

3. Internet: il quadro normativo esistente

Nell'ordinamento dell'Unione europea[43], l'origine embrionale degli attuali interventi normativi vigente è individuabile nel documento della Commissione europea dal titolo "*A new framework for electronic communications services*", presentato il 10 novembre 1999, con il quale sono state elaborate una serie di proposte funzionali a predisporre un riesame generale della disciplina dell'Unione europea nel settore delle infrastrutture delle comunicazioni elettroniche[44].

A partire da tale fonte di riferimento, è stato adottato il noto "pacchetto" di direttive di seconda generazione n. 19, 20, 21, 22 adottate il 7 marzo 2002 (Direttiva "*accesso*" n. 2002/19, Direttiva "*autorizzazioni*" n. 2002/20/CE, Direttiva "*quadro*" n. 2002/21/CE,

---

[43] Su Agendadigitale.eu ricostruisco la disciplina di riferimento vigente in materia di diritto di Internet in Europa. Per visualizzare l'articolo è possibile consultare il seguente link: http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/accesso-a-internet-un-diritto-solo-a-meta-il-caos-delle-norme-ue_1666.htm.

[44] Si tratta della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, del 10 novembre 1999 "*Verso un nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati. Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni*". Tale documento, infatti, ha influenzato la nuova disciplina comunitaria nel settore delle nuove tecnologie per conseguire obiettivi generali: garantire la progressiva armonizzazione delle regole, migliorare le dinamiche del mercato concorrenziale, dotare le Autorità nazionali di incisivi poteri di controllo e di intervento, favorire l'instaurazione di un regime di neutralità tecnologica, in maniera tale da realizzare nuove e innovative politiche condivise dagli Stati membri.

Direttiva "*servizio universale*" n. 2002/22/CE[45]), integrate dal Regolamento n. 2887/2001/Ce del 18 dicembre 2001 in materia di accesso disaggregato alla rete locale e dalla Direttiva n. 2002/77/Ce in materia di concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica[46].

---

[45] Nel "pacchetto" rientra anche la Direttiva 2002/58/CE ("trattamento dati personali"), la quale, tenendo conto degli sviluppi tecnologici del settore delle comunicazioni elettroniche, riforma la disciplina della Direttiva 97/66/CE sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata.

[46] Prima di tale quadro normativo organico, il settore delle comunicazioni elettroniche è stato oggetto del Libro verde della Commissione europea sullo "*Sviluppo del mercato comune per i servizi e le apparecchiature di telecomunicazioni*" (COM-87, 298 30 giugno 1987), grazie al quale è stato avviato un progressivo rilevante processo di evoluzione normativa che ha determinato il passaggio da un regime monopolistico alla liberalizzazione dei mercati. In particolare, l'azione delle istituzioni comunitarie dell'Ue si è concretizzata nell'emanazione di un *corpus* di direttive, emanate dal 1988 al 1996, con le quali è stato rivoluzionato il quadro normativo di riferimento. In particolare, con la Direttiva 88/301/CEE del 16 maggio 1988 "*relativa alla concorrenza sui mercati delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni*" sono stati aboliti i diritti speciali ed esclusivi in materia di importazione, commercializzazione e manutenzione delle apparecchiature terminali, mantenendo al tempo stesso l'impegno a garantire standard qualitativi e tariffari ragionevoli. Con la Direttive 90/387/CEE del 28 giugno 1990 "*Istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (Open Network Provision - ONP)*". Invece con la Direttiva 90/388/CEE del 28 giugno 1990 "*relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni*", viene proclamato il principio generale della separazione tra gestione delle reti di telecomunicazione ed erogazione dei servizi e contenuti; inoltre, si determina la distinzione tra servizi di base (riservati) e servizi a valore aggiunto (liberalizzati); si prevede, altresì, il principio generale di accesso alla rete aperta per la prestazione dei servizi liberalizzati, nel quadro generale di una normativa volta a garantire trasparenza, non discriminazione, qualità ed orientamento ai costi dell'erogazione (*Open Network Provision*). Con la Direttiva 96/19/CE della Commissione del 13 marzo 1996 "*che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni*" (cd. "*Full Competition*") si realizza la completa apertura alla concorrenza del mercato delle telecomunicazioni, imponendo agli Stati membri l'obbligo di abolire definitivamente i diritti speciali ed esclusivi esistenti, in virtù della configurazione di una completa ed organica disciplina di liberalizzazione

Mediante tali interventi, il legislatore europeo persegue l'obiettivo di promuovere e mantenere un mercato dei servizi di accesso alle reti di comunicazione elettronica pienamente concorrenziale, così da favorire il processo di liberalizzazione, mediante una graduale apertura dei mercati delle telecomunicazioni in Europa, garantendo al contempo standard qualitativi minimi, nel rispetto delle caratteristiche specifiche del servizio universale[47].

Il legislatore europeo ha, dunque, configurato la nozione di servizio universale, per assicurare che la fornitura dei servizi di comunicazione raggiunga un buon livello qualitativo e garantisca il massimo vantaggio agli utenti finali.

---

riguardante sia la prestazione dei servizi di telecomunicazione, il cui esercizio può essere soggetto solo a controlli amministrativi finalizzati a garantire il rispetto delle esigenze di interesse generale (la sicurezza e l'integrità della rete, la salvaguardia dell'ambiente, l'effettivo impiego delle frequenze, ecc.); sia l'installazione e la fornitura della rete. In particolare, la Direttiva obbliga i gestori delle reti pubbliche a garantire l'interconnessione con la propria infrastruttura a tutti gli operatori autorizzati ad offrire servizi di telecomunicazione. L'ulteriore Direttiva 97/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 "*sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP)*" ha definito il concetto embrionale di "servizio universale" inteso come «*insieme minimo di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile*», in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. *g*) della direttiva.

[47] Grazie al fondamentale contributo della giurisprudenza comunitaria è stata elaborata una vera e propria politica innovativa delle telecomunicazioni finalizzata a promuovere la più ampia liberalizzazione del settore nel rispetto della disciplina *antitrust* sulla concorrenza, con l'obiettivo specifico di realizzare un graduale ravvicinamento delle diverse normative nazionali al fine di creare una regolamentazione unica europea. La prima tappa fondamentale è rappresentata dalla storica sentenza *British Telecommunication* del 20 marzo 1985, con cui la Corte di Giustizia Ue ha affermato l'attuazione del principio della concorrenza anche nel settore delle telecomunicazioni.

La nozione di servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche è oggetto della Direttiva n. 2002/22/CE del 7 marzo 2002, recepita in Italia dal D.lgs 259/2003 che ha introdotto il Codice delle comunicazioni elettroniche.

La Direttiva "servizio universale" 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 ("*Relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica*") è stata riformata dalla Direttiva 2009/136/CE del 25 novembre 2009[48], allo scopo di assicurare il rispetto degli standard minimi in base ai quali deve essere garantito il servizio universale ai cittadini/utenti, nella prospettiva di garantire il rafforzamento delle disposizioni riguardanti anche gli utenti finali disabili, in modo da realizzare una società pienamente inclusiva, in conformità a quanto descritto nella Comunicazione della Commissione europea "*i2010 — una società dell'informazione per la crescita e l'occupazione*" del giugno 2005.

A tal fine, l'articolo 1 della Direttiva 2009/136/CE precisa che «*Scopo della presente direttiva è garantire la disponibilità in tutta la Comunità di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza efficace e un'effettiva possibilità di scelta, nonché disciplinare i casi in cui le esigenze degli utenti finali*

[48] Direttiva recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori

non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato. La direttiva contiene inoltre disposizioni riguardanti taluni aspetti delle apparecchiature terminali, comprese quelle volte a facilitare l'accesso per gli utenti finali disabili».

Ciò detto, anche l'accesso alla Rete rientra nella nozione di "servizio universale" delineata dalla Direttiva 2002/22/CE che la qualifica come «*insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica, e tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, a un prezzo accessibile*»[49] (artt. 2 e ss).

L'art. 4, c. 2 della direttiva "servizio universale" stabilisce a tal fine che «*La connessione consente agli utenti finali di effettuare e ricevere chiamate telefoniche locali, nazionali ed internazionali, facsimile e comunicazioni di dati, a velocità di trasmissione tale da consentire un accesso efficace a Internet, tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza degli abbonati e della fattibilità tecnologica*».

Inoltre, per garantire la disponibilità del servizio universale, l'articolo 3 pone a carico degli Gli Stati membri l'obbligo di assicurare a tutti gli utenti finali il rispetto del livello qualitativo stabilito nella concreta erogazione dei servizi, a prescindere

[49] Tale direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 (*Codice delle comunicazioni elettroniche*) e configura una concreta disciplina volta ad individuare il livello comunitario di protezione degli utenti per promuovere un graduale sviluppo delle nuove tecnologie e favorire l'accesso alla Rete attraverso l'adozione di misure idonee per tutelare i consumatori a basso reddito e gli utenti con disabilità.

dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile, determinando il metodo più efficace e adeguato per garantire l'attuazione del servizio universale, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.

Con la Comunicazione "*Verso una società dell'informazione accessibile*"[50], la Commissione europea mira a rafforzare gli interventi in materia di accessibilità al web, considerato l'elevato numero di cittadini europei ancora esclusi dalle tecnologie informatiche, in modo da migliorare la partecipazione soprattutto di disabili e anziani nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Segue la Dichiarazione di Riga del 2006 diretta ad assicurare la progressiva fornitura di beni e servizi ICT a tutti i cittadini europei, compresi coloro che si trovano in svantaggiate condizioni, in modo da garantire una reale accessibilità alla Rete.

La Raccomandazione del Parlamento europeo del 26 marzo 2009 destinata al Consiglio sul rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet[51], conferma la rilevanza del fenomeno, nella parte in cui precisa che «*L'evoluzione di Internet dimostra che esso sta diventando uno strumento indispensabile per promuovere iniziative democratiche, un nuovo foro per il dibattito politico (ad*

---

[50] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata "*Verso una società dell'informazione accessibile*".
[51] Raccomandazione P6_TA (2009)0194, cd. "*Lambrinidis*".

esempio, per campagne elettroniche e il voto elettronico), uno strumento fondamentale a livello mondiale per esercitare la libertà di espressione e per sviluppare attività commerciali, nonché uno strumento per promuovere l'acquisizione di competenze informatiche e la diffusione della conoscenza (e-learning); […] *Internet ha anche apportato un numero crescente di vantaggi per persone di ogni età, ad esempio quello di poter comunicare con altri individui in ogni parte del mondo, estendendo in tal modo la possibilità di acquisire familiarità con altre culture e aumentare la comprensione di popoli e culture diverse;* […] *Internet ha anche ampliato la gamma delle fonti di notizie a disposizione dei singoli, che possono ora attingere a un flusso di informazioni proveniente da diverse parti del mondo*».

Alla luce di tali considerazioni, la Raccomandazione si spinge sino al punto di auspicare il riconoscimento di un diritto alla Rete, affermando che «*Internet può rappresentare una straordinaria opportunità per rafforzare la cittadinanza attiva e che, a tale proposito, l'accesso alle reti e ai contenuti costituisce uno degli elementi chiave; si raccomanda che la questione sia ulteriormente sviluppata sulla base del principio che ogni individuo ha diritto di partecipare alla società dell'informazione e che le istituzioni e le parti interessate a tutti i livelli detengono la responsabilità generale di partecipare a questo sviluppo, lottando contro le due nuove sfide dell'analfabetismo elettronico e dell'esclusione democratica nell'era elettronica*».

Il 20 maggio 2010, la Commissione europea lancia l'ambiziosa iniziativa "*Agenda europea del digitale*", allo scopo di promuovere un mercato unico digitale finalizzato a realizzare in Europa una progressiva crescita sostenibile e inclusiva[52].

Con lo specifico obiettivo di favorire lo sviluppo di reti ad alta velocità, rafforzare i diritti degli utenti finali nell'ambito dell'accesso ad Internet completamente aperto, negli ultimi anni si è intensifica la produzione normativa europea: il Regolamento n. 531/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2012 (*Relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione*), la Raccomandazione 2013/466/UE della Commissione dell' 11 settembre 2013 (*Relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga*) e la Direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 (*Recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità*).

L'obiettivo perseguito è di garantire un accesso aperto a Internet, mediante l'adozione di reti di comunicazione elettronica ad alta

[52] In attuazione di tali obiettivi, nel 2013 la Commissione europea ha costituito la *Grand Coalition for Digital Jobs*, mediante una collaborazione multistakeholder, per incrementare la professionalità ICT fino a 900 mila unità entro il 2020 attraverso programmi educativi pubblico-privati, così da promuovere l'alfabetizzazione tecnologica ed incrementare le competenze digitali nella creazione di nuovi e più posti di lavoro in Europa.

velocità e di qualità elevata per sviluppare tutti i settori di un'economia moderna e innovativa, così da favorire la creazione di posti di lavoro e la promozione di industrie sostenibili nel campo digitale[53].

Nell'aprile 2014, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato agli Stati membri di «*garantire a ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti umani e le libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tale obbligo è valido ugualmente nel contesto dell'utilizzo di Internet. Si applicano altresì in questo ambito le altre convenzioni e gli altri strumenti del Consiglio d'Europa riguardanti la protezione del diritto alla libertà di espressione, all'accesso all'informazione, alla libertà di riunione, la protezione contro la criminalità informatica e il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati a carattere personale*»[54].

Inoltre, il 25 novembre 2015 è stato approvato il Regolamento 2015/2120/Ue recante misure riguardanti l'accesso ad un'Internet aperto, allo scopo di predisporre norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet, tutelare i relativi diritti degli utenti finali

---

[53] Si ved l'art. 1 secondo cui «*Scopo della presente direttiva è facilitare e incentivare l'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità promuovendo l'uso condiviso dell'infrastruttura fisica esistente e consentendo un dispiegamento più efficiente di infrastrutture fisiche nuove in modo da abbattere i costi dell'installazione di tali reti*».

[54] Art. 1 della Raccomandazione CM/Rec(2014)6 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa a una Guida dei diritti umani per gli utenti di Internet, adottata il 16 aprile 2014

e garantire al contempo il funzionamento ininterrotto di Internet per promuovere l'innovazione[55].

L'art. 3, comma 1 del Regolamento, stabilisce che «*gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet*».

Tale disciplina, nella parte in cui attribuisce agli Stati membri il compito di stabilire «*le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione degli articoli 3, 4 e 5 e di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare la loro applicazione*» ex art. 6, sembra configurare a carico dei *provider* fornitori del servizio di accesso ad Internet l'ulteriore responsabilità per danno da "*digital divide*", considerato che il divario digitale rileva anche in una dimensione infrastrutturale, relativa alla mancata disponibilità delle dotazioni infrastrutturali necessarie a consentire un'efficace connessione alla Rete.

Inoltre, il citato articolo 3 formalizza esplicitamente il principio della Neutralità della Rete, laddove afferma che «*I fornitori di servizi di accesso a Internet, nel fornire tali servizi, trattano tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e*

[55] Si veda il punto n. 1 dei "considerando" e l'art. 1 del Regolamento.

a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate».

La previsione normativa del principio della Net Neutrality implica che tutti i contenuti che navigano in Rete circolino liberamente e tutti i dati debbano essere trattati allo stesso modo nel loro trasporto via Internet, indipendentemente dall'emittente o dal destinatario, dal servizio, dall'applicazione o dal contenuto.

In questo modo, l'Unione europea mira a rendere effettivo il diritto di accesso ad Internet in favore di tutti i cittadini europei, anche nella prospettiva di ridurre il divario tecnologico con gli Stati Uniti d'America, mediante numerosi interventi per garantire lo sviluppo delle nuove tecnologie in Europa[56].

---

[56] Dal 1984 in poi l'Unione europea ha elaborato specifiche politiche per la ricerca e lo sviluppo tecnologico basate su Programmi Quadro pluriennali. In particolare, è utile ricordare il *Quarto Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo* (1994-1998) con cui vengono predisposti i primi provvedimenti in favore della Società dell'Informazione, della telematica e delle ICT; il successivo *Quinto Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo* relativo agli anni 1998-2002 allo scopo di realizzare una diffusione più consapevole, organica e sistematica delle tecnologie della Società dell'Informazione; il *Sesto Programma Quadro* per il periodo 2002-2006 contenente una serie di priorità tecnologiche connesse allo sviluppo della *Information Society Technologies* (IST): ricerche di carattere integrativo in aree tecnologiche di interesse prevalente per i cittadini e le imprese, infrastrutture di comunicazione e trattamento delle informazioni, componenti e microsistemi, gestione dell'informazione e interfacce, "*Cittadini e e-governance nella Società della conoscenza, Società della conoscenza e coesione sociale, Cittadinanza, democrazia e nuove forme di governante*"; il *Settimo Programma Quadro* (2007-2013) pone l'accento sulle ICT come chiave fondamentale per il processo di sviluppo competitivo europeo, individuando come programmi specifici da valorizzare: "*Idee*" (che prevede la creazione di un Consiglio europeo della ricerca autonoma per sostenere la ricerca di base), "*Persone*" (che intende rafforzare le attività a favore dei singoli ricercatori, tra cui la mobilità e lo sviluppo delle

Tuttavia, malgrado le finalità perseguite, nella concreta prassi applicativa la disciplina europea in materia di diritto di accesso alla Rete ha determinato effetti disomogenei[57], probabilmente a causa del fatto che la tendenza del legislatore europeo in generale è quella di fornire soltanto indicazioni di principio, per poi rimettersi all'azione diretta e concreta degli Stati membri.

In questo senso, le numerose direttive comunitarie emanate nel corso del tempo lasciano agli Stati membri, in sede di recepimento della disciplina europea, un eccessivo margine di discrezionalità nell'attuazione delle prescrizioni normative delineate dal legislatore europeo, con il risultato di vanificare la portata innovativa della normativa comunitaria.

Le lacune normative di un simile approccio normativo potrebbero essere superate intervenendo direttamente nell'ambito delle fonti primarie del diritto dell'Unione, piuttosto che a livello di fonti secondarie di diritto derivato.

Tale richiesta d'intervento è oggetto di una petizione promossa dallo scrivente ex art. 227 TFUE, attualmente in corso di esame, recante norme volte a garantire il riconoscimento del diritto di accesso a Internet tra i principi fondamentali dell'Unione europea[58],

---

carriere di ricerca), "*Capacità*" (che punta al rafforzamento delle attività per migliorare la capacità di ricerca e di innovazione in tutta Europa).

[57] Come confermato dai dati periodici diretti a monitorare lo stato di diffusione delle tecnologie digitali.

[58] Si tratta della Petizione n.0755/2013 avente ad oggetto il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet tra i principi fondamentali dell'Unione europea, mediante l'introduzione di un nuovo art. 3-bis TUE. Per un approfondimento è possibile consultare il sito http://www.dirittodiaccesso.eu/.

proprio allo scopo di realizzare, mediante una modifica del Trattato sull'Unione europea (TUE), un intervento normativo cogente diretto a formalizzare la rilevanza delle tecnologie digitali, in modo da vincolare in modo cogente la disciplina definita dal legislatore nazionale, in sede di recepimento delle prescrizioni europee[59].

Per quanto riguarda il panorama normativo italiano, nel corso degli anni si è realizzata una frammentazione della regolamentazione di Internet[60], rispetto alla quale è stato privilegiato uno specifico intervento riguardante determinate fattispecie in materia di comunicazione della PA, oggetto di frequenti riforme legislative[61].

---

[59] Ne parlo in modo approfondito su Agendadigitale.eu., dal titolo "*Diritto fondamentale di accesso ad Internet: come fare e perché*", del 16 aprile 2015. Link: http://www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/diritto-fondamentale-di-accesso-ad-internet-come-fare-e-perche_1411.htm.

[60] Sia consentito rinviare al mio approfondimento dal titolo "*Norme di Internet, quel caos che c'è in Italia*", pubblicato su Agendadigitale.eu. il 26 ottobre 2015. Link di riferimento: http://www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/norme-di-internet-quel-caos-che-c-e-in-italia_1691.htm.

[61] La prima importante tappa caratterizzante la complessiva evoluzione della comunicazione istituzionale della P.A. è rappresentata dal *Rapporto Giannini* del 1979, con il quale viene evidenziata una preoccupante impreparazione della Pubblica amministrazione nel settore dei progressi tecnologici, sottolineando la rilevanza dell'innovazione nel miglioramento delle attività amministrative, per garantire un'erogazione efficace dei servizi pubblici. All'inizio degli anni Novanta vengono emanati due importanti interventi normativi: la legge 142/1990 e la legge 241/1990 che sanciscono l'affermazione dei principi di trasparenza e di efficienza della PA, incidendo in maniera particolarmente rilevante sulla comunicazione istituzionale della P.A. Segue l'emanazione del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 recante "*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm, della legge 23 ottobre 1992, n. 421*". Contestualmente all'affermazione del diritto di accesso e di informazione, vengono istituiti gli *Uffici relazioni con il pubblico* (URP) previsti dall'art. 6 del D.P.R. 352/1992 come strumenti per la realizzazione del diritto di accesso e la partecipazione dei cittadini (successivamente estesi a tutti gli enti della Pubblica amministrazione con il d.lgs. 29/1993); segue la semplificazione del linguaggio amministrativo, le carte dei servizi previste dal d.l. 163/1995 e il

Il primo intervento normativo di carattere generale in materia di accesso ad Internet a livello di legislazione ordinaria è stato

---

progressivo diffondersi dello strumento delle autocertificazioni sino all'emanazione della legge 150/2000 che rappresenta la base normativa della comunicazione pubblica. Particolarmente rilevante è la Direttiva del 7 febbraio 2002 del Dipartimento della funzione pubblica ("*Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*"), con l'obiettivo di fornire gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste dalla normativa in materia di informazione e comunicazione pubblica. Il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 ("*Codice dell'amministrazione digitale*"), con le successive modifiche e integrazioni introdotte dal decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 e dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, ha predisposto una specifica disciplina che rappresenta una tappa fondamentale nella definizione delle politiche di *e-Government*, fornendo il quadro normativo necessario per la realizzazione dell'ammodernamento tecnologico della Pubblica amministrazione, attraverso la riorganizzazione di procedure e servizi e la gestione digitale dei procedimenti. Nella prospettiva di incrementare la trasparenza online dei siti delle PA, viene emanato il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", (modificato ad opera della legge 114/2014), con cui il legislatore prescrive i contenuti minimi indispensabili che devono essere presenti all'interno dei siti web delle PA, nel rispetto di quanto stabilito dall'Allegato A del decreto. Il comma 2 dell'art. 1 D.lgs. 33/2013 dispone che «*La trasparenza* [...] *concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa e' condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino*». Tale disciplina è stata ulteriormente modificata dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ispirato al modello del Freedom of Information Act (Foia), volto ad introdurre il diritto di accesso civico generalizzato, che consente a chiunque di richiedere documenti, dati o informazioni senza alcuna motivazione per esercitare un diffuso e generale controllo civico, con conseguente obbligo per le PA rilasciare gratuitamente dati e documenti in formato elettronico o cartaceo. L'eventuale rifiuto da parte dell'amministrazione deve essere motivato e, in ogni caso, il cittadino/richiedente potrà ricorrere al responsabile trasparenza o alla giustizia amministrativa. Per un approfondimento sul tema della trasparenza dei siti web delle PA, sia veda mio contributo sul tema *Trasparenza PA, su 11 mila siti il 25% non è conforme alla legge del 2013*, Agendadigitale.eu, 28 gennaio 2015. Questo il link di riferimento: (http://www.agendadigitale.eu/egov/1289_trasparenza-pa-su-11-mila-siti-il-25-non-e-conforme-alla-legge-del-2013.htm#.VMk6jLwYpgM.twitter).

realizzato nel corso della XIV legislatura (caratterizzata da un significativo interesse istituzionale per i temi legati al fenomeno della Rete Internet).

Si tratta della cd."Legge Stanca" (dal nome dell'allora Ministro per l'Innovazione Lucio Stanca), ossia la legge 9 gennaio 2004, n. 4 recante "*Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*", con cui l'Italia si è dotata di una normativa avanzata in materia di accessibilità.

L'art. 1 ("Obiettivi e finalità") stabilisce che «*La Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici*» (comma 1); «*È tutelato e garantito, in particolare, il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione*» (comma 2)[62].

---

[62] Di analogo tenore l'art. 3, rubricato "*diritto all'uso delle tecnologie*" del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 ("*Codice dell'amministrazione digitale*") secondo cui «*I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice*». Inoltre, l'art. 3 ("*Principi generali*") del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 ("*Codice delle comunicazioni elettroniche*") precisa che «*Il Codice garantisce i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche*» (comma 1); «*La fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad essa si applicano le disposizioni del Codice*» (comma 2); «*Sono fatte salve le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e*

Il successivo art. 8 (“Alfabetizzazione informatica dei cittadini”) dispone che «*Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni*».

In base a tale formulazione normativa, dunque, il legislatore riconosce chiaramente la rilevanza degli strumenti informatici con l’avvento della Società dell’Informazione e, per tale ragione, assume l’onere di predisporre iniziative finalizzate al superamento del divario digitale attualmente esistente.

Segue l’emanazione del Codice dell’amministrazione digitale, D.lgs. 7marzo 2005, n. 82, recentemente riformato dal D.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, nella prospettiva di estendere la portata applicativa della disciplina che delinea un sistema normativo di attuazione della cittadinanza digitale, mediante la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale, sfruttando i benefici delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In particolare, dopo aver sancito il riconoscimento del diritto all’uso delle tecnologie ex art. 3, il successivo art. 8 configura a carico dei pubblici poteri un vero e proprio obbligo di alfabetizzazione informatica, laddove dispone che lo Stato

---

della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (comma 3).

promuove iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 9 riconosce la rilevanza delle tecnologie digitali, quali strumenti in grado di promuovere la partecipazione democratica elettronica, al fine di facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili.

Nell'ambito dell'ordinamento delle Regioni, si segnala l'intervento della Regione Umbria con la legge regionale n. 31 del 13 dicembre 2013[63], diretta a formalizzare il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet, quale strumento di sviluppo umano e di partecipazione attiva dei cittadini al processo decisionale delle istituzioni.

Anche in Sicilia il 26 novembre 2014 è stato presentato il disegno di legge costituzionale 874/2014 "*Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento della Repubblica ai sensi dell'articolo 41 ter, comma 2, dello Statuto recante Modifiche allo Statuto della Regione in materia di diritto di accesso ad Internet*", per l'introduzione di un nuovo art.33-bis dello Statuto volto a formalizzare il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet nell'ambito delle norme statutarie vigenti, tuttora assegnato

[63] «*La Regione riconosce il diritto di tutti i cittadini di accedere a internet quale fondamentale strumento di sviluppo umano e di crescita economica e sociale e promuove lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione al fine di assicurare la partecipazione attiva alla vita della comunità digitale*» (così dispone il comma 1 dell'art. 1 della legge, rubricato "*Oggetto e finalità*").

all'esame della I Commissione Affari Istituzionali[64] (proposta poi riassegnata all'esame della Commissione speciale "Statuto", istituita ai sensi degli artt. 29 e 29-bis del Regolamento interno dell'Assemblea, con il compito, tra l'altro, di esaminare i disegni di legge in materia di revisione dello Statuto della Regione)[65].

Con il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 ("*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*"), è stato lanciato il progetto di un'Italia digitale mediante la definizione dell'Agenda digitale Italiana (ADI), costituente la versione italiana della corrispondente Agenda digitale europea, con l'obiettivo di realizzare un mercato digitale unico[66].

Con il d.l. 22 giugno 2012, n. 8330 (cd. "*Decreto Sviluppo*") è stata istituita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)[67], allo scopo di colmare il gap dell'Italia dal punto di vista infrastrutturale[68].

Di recente, sono stati presentati progetti di revisione costituzionale in materia di accesso ad Internet nel corso della XVII

---

[64] Si veda http://www.ars.sicilia.it/icaro/default.jsp?icaAction=showDoc&id=4.

[65] Ne parlo in questo articolo "*Accesso a Internet come diritto: parte l'iter in Sicilia*", Agendadigitale.eu, 01 dicembre 2014. Di seguito il link di riferimento: http://www.agendadigitale.eu/smart-cities-communities/1204_accesso-a-internet-come-diritto-parte-l-iter-in-sicilia.htm.

[66] Art. 1 d.l. 179/2012: «*Lo Stato promuove lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definisce politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e favorisce l'alfabetizzazione informatica, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologiche, quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile*».

[67] Lo statuto dell'AgID, pur essendo formalmente istituita nel 2012, è stato approvato nel febbraio 2014.

[68] La strategia dell'AgID prevede un finanziamento complessivo di 12,9 miliardi di euro, di cui 4 miliardi di euro per le infrastrutture digitali; 1 miliardo di euro per il mercato unico digitale; 500 milioni di euro per la cittadinanza digitale; 1 miliardo di euro per l'amministrazione digitale; 1 miliardo di euro per l'e-government; 1,3 miliardi di euro per le competenze digitali; 1,1 miliardi di euro per ricerca e innovazione; 3 miliardi di euro per smart cities and communities.

Legislatura: si tratta del disegno di legge AS1317 ("*Modifica all'articolo 21 della Costituzione, in materia di tutela e di libero accesso alla Rete Internet*") e del disegno di legge AS1561 ("*Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet*"), attualmente oggetto di esame in sede della competente Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica[69].

Si segnala, altresì, un ulteriore importante intervento di riforma realizzato dal legislatore nell'ambito dell'esame del ddl costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione, con cui è stata approvata la modifica della lettera r), comma 2, art. 117 Cost., relativo alla competenza legislativa statale in materia di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"[70].

Merita di essere menzionata la Dichiarazione dei Diritti di Internet[71] ("*Internet Bill of Rights*").

---

[69] Per visualizzare l'iter in corso di discussione è possibile consultare il link di riferimento disponibile all'interno del sito ufficiale del Senato: http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44665.htm.

[70] AC2613-A, XVII Legislatura, emendamento 31.26, presentato dall'On. S. Quintarelli.

[71] La Commissione, nella seduta del 28 luglio 2015, ha approvato un testo della Carte dei diritti in Internet che si compone di un preambolo e di 14 articoli: art. 1 (Riconoscimento e garanzia dei diritti); art. 2 (Diritto di accesso); art. 3 (Diritto alla conoscenza e all'educazione in rete); art. 4 (Neutralità della rete); art. 5 (Tutela dei dati personali); art. 6 (Diritto all'autodeterminazione informativa); art. 7 (Diritto all'inviolabilità dei sistemi, dei dispositivi e domicili informatici); art. 8 (Trattamenti automatizzati); art. 9 (Diritto all'identità); art. 10 (Protezione dell'anonimato); art. 11 (Diritto all'oblio); art. 12 (Diritti e garanzia delle persone sulle piattaforme); art. 13 (Sicurezza in rete); art. 14 (Governo della rete). Per

Si tratta di un testo elaborato dalla Commissione per i diritti e doveri relativi ad Internet istituita presso la Camera dei Deputati il 28 luglio 2014 e composta da deputati attivi sui temi dell'innovazione tecnologica e dei diritti fondamentali, studiosi ed esperti, operatori del settore e rappresentanti di associazioni.

In particolare, in data 08 ottobre 2014 la Commissione ha pubblicato una prima bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet, i cui contenuti sono stati presentati nel corso del Semestre di presidenza dell'Unione europea.

Il testo è stato poi sottoposto a una consultazione pubblica (dal 27 ottobre 2014 al 31 marzo 2015), al cui esito, seguito da un ciclo di audizioni di associazioni, esperti e soggetti istituzionali, i principi sono stati rielaborati e trasfusi in un nuovo testo della Carta dei diritti (approvata il 28 luglio 2015), che enuncia una serie di principi generali formalizzati in 14 articoli riguardanti le diverse tematiche connesse all'uso della Rete[72].

Tutto ciò conferma il costante interesse del legislatore nei confronti di un fenomeno che assume implicazioni sempre più rilevanti nella società attuale.

Nel tentativo di approfondire la dimensione transnazionale della Rete, in considerazione della sua valenza di indiscusso bene comune riconosciuta su scala globale, si pone l'ulteriore problema relativo

---

approfondire il documento si veda la sezione ufficiale della sito della Camera dei Deputati (http://www.camera.it/leg17/1174).

[72] L'iniziativa riflette altre iniziative analoghe realizzate negli ultimi anni a livello internazionale, tra le quali, ad esempio, l'approvazione in Brasile della legge cosiddetta "Marco civil" nell'aprile 2014.

alla concreta individuazione del fondamento di Internet nell'ambito delle fonti normative internazionali.

Un punto di riferimento normativo può essere individuato nel combinato disposto degli artt. 19[73] e 25[74] del Patto Internazionale sui diritti civili e politici di New York del 16 dicembre 1966, nonché negli artt. 19[75] e 27[76] della Dichiarazione Universale dei diritti umani

---

[73] «*Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni*» (comma 1). «*Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta*» (comma 2). «*L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali può essere pertanto sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche*» (comma 3).

[74] «*Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'art. 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese*» (comma 1); «*Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso' la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione*» (comma 2).

[75] «*Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere*».

[76] «*Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici. Ogni individuo ha diritto alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui egli sia autore*».

adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, che consentono di identificare le principali dimensioni di Internet nella libertà di espressione del pensiero, nel diritto di partecipazione al processo decisionale e nell'accesso ad informazioni necessarie ed indispensabili a garantire l'effettivo esercizio di diritti di cittadinanza, conformemente alla notoria configurazione aperta, democratica e trasparente della Rete[77].

Altre importanti fonti normative a livello internazionale sono costituite dall'10[78] CEDU e dall'art. 55[79] della Carta delle Nazioni Unite (firmata S. Francisco il 26 giugno 1945), da cui si evince un'indispensabile valorizzazione dello strumento di Internet nel

---

[77] Aspetti sottolineati anche dal già citato Rapporto del 16 maggio 2011 per la promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione (Rapporteur speciale Frank La Rue).

[78] «*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*» (comma 1). «*L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario*» (comma 2).

[79] «*Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodecisione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione*».

perseguimento degli obiettivi di pace, stabilità e benessere che la comunità internazionale si prefigge, mediante una costante cooperazione degli Stati nella soluzione dei problemi esistenti su scala globale.

Merita di essere menzionata anche la Carta UNESCO del 15 ottobre 2003 sulla preservazione del patrimonio digitale, il cui art. 2 ("*Accesso al patrimonio digitale*") stabilisce espressamente che «*Il fine della conservazione del patrimonio digitale è di fare in modo che possa essere accessibile al pubblico. Ne consegue che l'accesso ai documenti del patrimonio digitale, in particolare a quelli di dominio pubblico, non deve essere fatto oggetto di restrizioni irragionevoli*»[80].

È importante, altresì, ricordare la Dichiarazione di principi sulla costruzione della Società dell'Informazione, adottata il 12 dicembre 2003 dal *World Summit on the Information Society*, nella parte in cui viene affermata la necessità di promuovere lo sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione, garantendo la realizzazione di adeguate infrastrutture per la realizzazione di una

---

[80] L'art. 1 ("*Campo di applicazione*") precisa che «*Il patrimonio digitale si compone di risorse uniche nei campi della conoscenza e dell'espressione umana, siano esse di ordine culturale, educativo, scientifico, amministrativo o che contengano informazioni tecniche, giuridiche, mediche o di altra sorta, create digitalmente o convertite in forma digitale a partire dalle risorse analogiche esistente. Quando delle risorse sono di "origine digitale", ciò significa che esse esistono unicamente sotto la loro forma digitale iniziale. I documenti digitali comprendono, nell'ampio spettro dei formati elettronici in continua evoluzione, testi, banche dati, immagini fisse o animate, documenti sonori e grafici, software e pagine web. Questi documenti sono spesso effimeri, e la loro conservazione richiede adeguate misure di produzione, manutenzione e gestione*».

Società dell'Informazione inclusiva caratterizzata da un accesso generalizzato all'informazione e alla conoscenza, mediante la disponibilità di applicazioni e tecnologie ICT a tutti gli individui.

Il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, con una recente importante risoluzione in tema di accesso ad Internet del 24 marzo 2014, mediante il richiamo al citato art. 19 della Dichiarazione Universale dei diritti umani e al Patto Internazionale sui diritti civili e politici, ha riconosciuto la natura globale e aperta di Internet, come efficace strumento per incrementare il progresso, affermando il principio generale secondo cui gli individui devono usufruire online degli stessi diritti di cui godono offline, in particolare la libertà di espressione. Ne consegue che gli Stati devono promuovere e facilitare l'accesso ad Internet nel contesto di una costante cooperazione internazionale volta allo sviluppo dei media e delle tecnologie, nel rispetto dei principi di libertà, sicurezza e trasparenza[81].

Allo stato attuale, il fondamentale problema da risolvere è quello di stabilire la necessità o meno di introdurre una disciplina organica definita a livello internazionale (anche nella prospettiva di approvare un vero e proprio Codice Internazionale relativo all'uso della Rete), per evitare il rischio di un'eccessiva frammentazione normativa che potrebbe rivelarsi paradossale, stante le caratteristiche transnazionali di Internet.

---

[81] A/HRC/25/117, adottata il 24 Marzo 2014. Per visualizzare il testo integrale veda: http://www.ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/25/L.12.

Ciò posto, sulla base di un interessante esame comparativistico delle normative vigenti su scala globale, emergono significative differenze nella concreta configurazione del quadro giuridico diretto a regolare la materia della Rete Internet[82].

Soltanto in Grecia è stata predisposta una codificazione dell'accesso a Internet come diritto fondamentale in senso stretto a livello costituzionale, mediante l'inserimento del nuovo articolo 5A della Carta fondamentale[83], a seguito della revisione del 2001, ove si sancisce l'accesso all'informazione digitale, riconoscendosi il diritto di partecipare alla Società dell'Informazione, mediante l'esplicita garanzia di un effettivo accesso alle informazioni elettroniche, quale obbligo a carico dello Stato, tenuto a realizzare la concreta attuazione della previsione costituzionale menzionata.

In Grecia, dunque, è stato realizzato il primo intervento di costituzionalizzazione del diritto di accesso ad Internet, con il chiaro obiettivo di adeguare il sistema normativo vigente alle innovazioni digitali, anticipando (a posteriori forse con eccessiva fretta e senza

---

[82] Sia consentito rinviare al mio approfondimento *Diritto di accesso a internet: enormi differenze tra Paesi*, Agendadigitale.eu, 19 maggio 2014. Questo il link: http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/846_diritto-di-accesso-a-internet-enormi-differenze-tra-paesi.htm.

[83] Άρθρο 5A 1.: «*Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφε- ρόντων τρίτων. 2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοι- νωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρό- σβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλε- κτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κρά- τους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19*». (testo visualizzabile su http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA1_1.pdf).

considerare lo scenario reale ellenico), la rivoluzione digitale della Società dell'Informazione[84].

Anche il quadro costituzionale dei Paesi latinoamericani offre interessanti riferimenti normativi riguardanti la materia in esame.

In particolare, l'art. 108[85] della Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela dispone espressamente che «*I mezzi di comunicazione sociale, pubblici e privati, devono contribuire alla formazione cittadina. Lo Stato garantisce servizi pubblici di radio, televisione e reti di biblioteche e informatiche, al fine di consentire l'accesso universale all'informazione. I centri educativi devono introdurre la conoscenza e l'applicazione delle nuove tecnologie, delle loro innovazioni, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*».

La Costituzione dell'Ecuador dedica un esplicito articolo al tema delle tecnologie, individuabile nell'art. 16[86] ("Comunicazione e

---

[84] Per un approfondimento si veda mio articolo "*Caso Grecia: le riforme come cattedrali nel deserto*", Agendadigitale.eu, 03 luglio 2015 (link: http://www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/caso-grecia-le-riforme-digitali-come-cattedrali-nel-deserto_1600.htm).

[85] «*Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley*».

[86] Sección tercera (Comunicación e información) Art. 16: «*Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.; 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas; 4. El acceso y uso de*

informazione"), ove si espressamente stabilisce che «*Tutte le persone, individualmente o collettivamente, hanno diritto a: una comunicazione libera, interculturale, inclusiva, diversa e partecipativa, in tutti gli ambiti dell'interazione sociale, attraverso qualsiasi mezzo e modalità, attraverso l'uso della propria lingua e dei propri simboli; l'accesso universale alle tecnologie di informazione e di comunicazione; la creazione di mezzi di comunicazione sociale, e all'accesso in condizioni di uguaglianza all'uso delle frequenze dello spettro radioelettrico per la gestione di stazioni radio e di televisioni pubbliche, private e comunitarie, e a bande libere per l'utilizzo di reti senza fili; l'accesso a (e il corretto uso di) tutti i tipi di comunicazione visuale, uditiva, sensoriale, e tutte le altre forme di comunicazione che permettano l'inclusione delle persone non diversamente abili; integrare gli spazi di partecipazione previsti dalla Costituzione nel campo della comunicazione*».

Merita di essere segnalata anche la Costituzione messicana che, a seguito della recente revisione del 2013, pone a carico dello Stato l'obbligo di garantire il diritto di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, incluso il diritto alla banda larga, ai sensi del nuovo testo dell'art. 6[87].

---

todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad; 5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación».

[87] «*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones,*

Ad eccezione della Grecia e di alcuni Stati dell'America Latina, in tutti gli altri ordinamenti, l'accesso ad Internet, lungi dal rivestire rango costituzionale, è stato disciplinato a livello di legislazione ordinaria (si vedano, a titolo esemplificativo, le discipline previste in Francia[88], Finlandia[89] e Estonia[90]) al fine di rendere effettivo il cd. "diritto alla banda larga", ossia la garanzia del diritto alla connessione ad alta velocità, quale prestazione a carico dello Stato, obbligato ad diffondere su tutto il territorio nazionale infrastrutture di rete a banda larga per assicurare un efficiente servizio di connessione funzionale a favorire il pieno utilizzo delle nuove tecnologie e il corretto esercizio dei fondamentali diritti che si manifestano nel cyberspazio, così da promuovere un'effettiva inclusione della persona che si realizza con l'avvento della Rete Internet[91].

---

incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios».

[88] Loi n. 2009-1311, del 28 ottobre 2009, (Hadopi II), approvata in seguito alla décision 10 giugno 2009 n. 2009-580 DC del Conseil constitutionnel, con la quale è stato affermato che la connessione a Internet è un diritto fondamentale del cittadino e che nessuna autorità può limitarlo, reprimerlo o disconoscerlo ingiustamente.

[89] Il Communications Market Act (393/2003), in vigore dal 1° luglio 2010, riconosce l'accesso ad Internet in favore di cittadini finlandesi.

[90] Il Telecommunications Act del 9 febbraio 2000 ha inserito l'accesso a Internet fra gli obblighi di servizio universale.

[91] Merita di essere segnalata l'iniziativa del Brasile che, il 22 aprile 2014, ha approvato la prima Carta dei diritti online (Marco Civil): si tratta di un testo volto a stabilire «*principi, garanzie, diritti e doveri per l'uso di Internet in Brasile*», secondo la definizione contenuta all'articolo 1. Inoltre, viene enunciato espressamente «*il rispetto della libertà di espressione*» (art. 2), con ulteriori rilevanti riferimenti che riguardano la neutralità della rete, secondo cui il fornitore di accesso alla Rete deve trattare in modo non discriminatorio, tutti i pacchetti di dati che trasportano qualsiasi informazione senza distinzione per contenuto, origine, destinazione, servizio o applicazione, come in tal senso stabilisce l'art. 9. Tra gli obiettivi del Marco Civil vi sono, in particolare, la promozione del diritto

Un contributo particolarmente innovativo nella ricostruzione del fondamento giuridico che caratterizza la governance della Rete è stato fornito dalla giurisprudenza, tendenzialmente favorevole ad affermare l'esistenza di un diritto fondamentale di accesso a Internet.

Ad esempio, in Francia, il Consiglio costituzionale francese con la decisione n.580/2009, esprimendosi sulla legittimità della legge 2009-669 (cd. "Hadopi")[92], ha precisato che l'accesso alla Rete

---

universale di accesso a Internet e all'informazione, funzionale ad assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica e culturale del Paese. Il testo è altresì diretto a favorire la diffusione delle nuove tecnologie, l'adozione dell'open data e l'interoperabilità delle banche dati (art. 4). Corposa la parte che riguarda la privacy delle comunicazioni digitali. Privacy e libertà di espressione costituiscono infatti condizioni per un pieno esercizio del diritto di accesso a Internet (art. 8), mentre «*l'accesso a Internet è essenziale all'esercizio della cittadinanza*». Gli ultimi articoli sono dedicati al ruolo di Internet nella partecipazione democratica del Paese. É possibile visualizzare il testo integrale: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1238705&filename=TramitacaoPL+2126/2011.

[92] […] 12. *Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789: «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi; qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services; 13. Considérant que la propriété est au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789; que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont connu depuis 1789 une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux ; que, parmi ces derniers, figure le droit, pour les titulaires du droit d'auteur et de droits voisins, de jouir de leurs droits de propriété intellectuelle et de les protéger dans le cadre défini par la loi et les engagements internationaux de la France ; que la lutte contre les pratiques de contrefaçon qui se développent sur internet répond à l'objectif de sauvegarde de la propriété intellectuelle; […] decide Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes du code de la propriété intellectuelle, telles qu'elles résultent des articles 5 et 11 de la loi favorisant la diffusion et la protection de la*

identifica un diritto fondamentale del cittadino che nessuna autorità può limitare, reprimere o disconoscere ingiustamente, in quanto parte integrante del diritto di libertà di espressione, sancito dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dall'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

Con la decisione del 30 luglio 2010, n. 12790, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia della Costa Rica ha qualificato l'accesso ad Internet come "*derecho bàsico*", affermando che «*il ritardo del governo ad aprire il mercato delle telecomunicazioni alla concorrenza equivale a una violazione delle libertà fondamentali, determinandosi un grave pregiudizio alla libertà di scelta dei consumatori, al diritto alla parità e all'eliminazione del digital divide*", dal momento che "*l'evoluzione negli ultimi venti anni in materia di tecnologia dell'informazione e della comunicazione* […] *ha rivoluzionato l'ambiente sociale dell'essere umano* […] *Ne discende che l'accesso a queste tecnologie si sostanzia in uno strumento primario per agevolare*

---

création sur internet: - au deuxième alinéa de l'article L. 331-21, les mots : et constatent la matérialité des manquements à l'obligation définie à l'article L. 336-3»; - au premier alinéa de l'article L. 331-26, les mots: et l'avertissant des sanctions encourues en cas de renouvellement du manquement présumé; - le dernier alinéa de l'article L. 331-26; - les articles L. 331-27 à L. 331-31; - au premier alinéa de l'article L. 331-32, les mots: pour être considérés, à ses yeux, comme exonérant valablement de sa responsabilité le titulaire de l'accès au titre de l'article L. 336-3; - au deuxième alinéa du même article, les mots: dont la mise en œuvre exonère valablement le titulaire de l'accès de sa responsabilité au titre de l'article L. 336-3; - les articles L. 331-33 et L. 331-34 […]» (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc-2009580dc.pdf).

l'esercizio dei diritti fondamentali, come, tra gli altri, la partecipazione democratica (democrazia elettronica) e il controllo dei cittadini, la formazione, la libertà di espressione e di pensiero, l'accesso all'informazione ed ai servizi pubblici online, il diritto a rapportarsi con i pubblici poteri attraverso strumenti elettronici e la trasparenza amministrativa»[93].

Nell'ambito della giurisprudenza americana, una delle prime sentenze su Internet è stata pronunciata il 26 giugno 1997 (caso "*Reno vs American Civil Liberties Unione*"), con cui la Corte suprema federale, dichiarando l'inconstituzionalità di alcune disposizioni del Communication Decency Act of 1996 in contrasto con la freedom of speech stabilita dal Primo Emendamento, definisce Internet come «*il mezzo di comunicazione tra gli uomini di tutto il mondo unico e completamente nuovo* […] *Chiunque abbia accesso ad Internet può trarre beneficio da un'ampia varietà di metodi di comunicazione e di recupero di informazioni: tutti questi metodi possono essere usati per trasmettere testi, suoni, foto e video; nel*

[93] Il par. V enuncia: […] «*en los ultimo veinte años en materia de tecnologìas de la informatiòn y comunicatiòn (TIC's) ha revolucionado el entorno social de ser humano. Sin temor a equivocos, puede afirmarse que estas tecnologìas han impactado el modo en que el ser humano se comunica, facilitando la conexiòn entre personas e instituciones a nivel mundial y eliminando las barreras de espacio y tiempo. En este momento, el acceso a estas tecnologìas se convierte en un instrumento bàsico para facilitar el ejercicio de derechos fundamentales como la partecipaciòn democratica (democrazia electrònica) y el control cuidadano, la educaciòn, la libertad de expresiòn y pensamento, el acceso a la informaciòn y los servicios pùblicos en lìnea, el derecho a relacionarse con los poderes pùblicos por medios electrònic y la trasparencia administrativa, entre otros*». Per consultare il testo integrale si veda il sito ufficiale del Sistema Costarricense de Información Jurídica (http://www.pgr.go.cr/scij/).

loro insieme, questi strumenti costituiscono un unico mezzo, cd."cyberspazio", senza una particolare collocazione geografica, ma fruibile da chiunque in tutto il mondo»[94].

La Corte costituzionale italiana, con la sentenza del 21 ottobre 2004, n. 307, dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni istitutive di fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di personal computer da parte di giovani e di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici, in relazione alla prospettata lesione di competenze legislative regionali, ha affermato che «*la mera previsione di contributi finanziari, da*

---

[94]«*The Internet has experienced "extraordinary growth". The number of "host" computers—those that store information and relay communications—increased from about 300 in 1981 to approximately 9,400,000 by the time of the trial in 1996. Roughly 60% of these hosts are located in the United States. About 40 million people used the Internet at the time of trial, a number that is expected to mushroom to 200 million by 1999. Individuals can obtain access to the Internet from many different sources, generally hosts themselves or entities with a host affiliation. Most colleges and universities provide access for their students and faculty; many corporations provide their employees with access through an office network; many communities and local libraries provide free access; and an increasing number of storefront "computer coffee shops" provide access for a small hourly fee. […] The best known category of communication over the Internet is the World Wide Web, which allows users to search for and retrieve information stored in remote computers, as well as, in some cases, to communicate back to designated sites. In concrete terms, the Web consists of a vast number of documents stored in different computers all over the world. Some of these documents are simply files containing information. However, more elaborate documents, commonly known as Web "pages," are also prevalent. Each has its own address—"rather like a telephone number." 8 Web pages frequently contain information and sometimes allow the viewer to communicate with the page's (or "site's") author. They generally also contain "links" to other documents created by that site's author or to other (generally) related sites. Typically, the links are either blue or underlined text—sometimes images. Navigating the Web is relatively straightforward*». Reno v. American Civil Liberties Union - 521 U.S. 844 (1997). Consultabile su: http://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/844/case.html.

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 volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica, è da ritenersi senz'altro legittima».

Secondo la Consulta, l'intervento in esame «*non risulta invasivo di competenze legislative regionali in quanto corrispondente a una finalità di interesse generale, quale lo sviluppo della cultura, attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (ex art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione*».

I giudici costituzionali hanno precisato che «*l'accesso ai mezzi informatici va considerato come un vero e proprio diritto sociale, strumentale all'esercizio di diritti fondamentali* […] *Pertanto, l'intervento statale si qualifica come misura diretta ad assicurare un livello essenziale di diritti civili e sociali, sicché esso non potrebbe ricondursi all'esclusiva potestà legislativa statale, ex art. 117, c. 2, lettera m Cost. di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*».

4. I problemi giuridici di Internet

Risulta estremamente interessante analizzare i problemi giuridici di Internet, nella prospettiva di valutare la necessità di un possibile adeguamento del quadro normativo vigente, funzionale ad assicurare il riconoscimento del diritto alla Rete.

Nell'ambito del dibattito sul diritto di Internet, si discute sull'elaborazione di regole nuove e inedite in grado garantire la protezione delle specifiche situazioni soggettive che si manifestano nel cyberspazio e che sono meritevoli di tutela giuridica[95].

È indubbio che Internet, quale atipica formazione sociale del cyberspazio ex art. 2 Cost., rappresenti un centro di imputazione di situazioni giuridiche idonee a favorire lo svolgimento della personalità che consente all'individuo di esercitare una serie di rilevanti diritti configurabili online.

Internet costituisce uno dei principali strumenti di esercizio dei diritti di cittadinanza, di partecipazione al potere pubblico e di sviluppo della persona umana, con la conseguenza che il rischio di un progressivo aggravamento del digital divide determina una significativa discriminazione tra coloro che hanno accesso ad Internet e sono nelle condizioni di disporre degli strumenti

[95] Ne parlo in modo dettagliato nell'articolo "*I problemi giuridici di Internet: il dibattito sul diritto all'uguaglianza digitale*", Agendadigitale.eu, 16 settembre 2015. Questo il link: http://www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/i-problemi-giuridici-di-internet-il-dibattito-sul-diritto-all-uguaglianza-digitale_1664.htm.

informatici e coloro che ne sono esclusi a causa di una serie fattori economici, geografici, culturali e sociali.

Infatti, il divario digitale configura un insieme di ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana nell'ambiente digitale e ne pregiudicano concretamente l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, in stretta connessione con il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 Cost.

Da ciò discende che il compito di rimozione degli ostacoli che pregiudicano il pieno accesso alla Rete spetta ai pubblici poteri, per consentire ad ogni individuo di esercitare rilevanti diritti di cittadinanza, senza limitazioni o ostacoli che potrebbero pregiudicare l'effettiva titolarità di tali diritti[96].

In tale prospettiva, si pone il problema di stabilire se sia indispensabile l'inserimento di Internet nel testo formale delle Costituzioni con il conseguente ampliamento dei diritti costituzionali esistenti, o se sia sufficiente ampliare la portata applicativa delle disposizioni già vigenti, sulla base di una semplice interpretazione estensiva, che consenta di ricondurre nella loro sfera di operatività anche le nuove fattispecie virtuali configurabili nel cyberspazio.

---

[96] Così Frosini T.E., *L'accesso a Internet come diritto fondamentale,* in O. Pollicino, E. Bertolini, V. Lubello (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Ariccia, Aracne, 2013, pp. 79 s.

Una parte della dottrina[97] evidenzia l'inidoneità della Costituzione a disciplinare il fenomeno della Rete, atteso che il Costituente non poteva prevederlo al tempo della redazione della Carta Fondamentale, rendendosi necessario il conseguente mutamento del quadro costituzionale vigente, in modo da adeguarlo al progresso tecnologico sviluppatasi nel corso del tempo[98].

Pertanto, piuttosto che continuare a regolare Internet mediante norme frammentate e settoriali a livello di legislazione ordinaria, si dovrebbe intervenire una volta per tutte in sede costituzionale, così da riconoscersi al diritto di accesso ad Internet la qualifica di bene giuridico fondamentale, meritevole di protezione inderogabile e insuscettibile di essere modificato al di sotto di standard minimi definiti, appunto, a livello di disposizioni costituzionali.

---

[97] Da tempo, autorevoli studiosi e cultori della materia invocano la garanzia del diritto di accesso ad Internet, quale presupposto indispensabile per assicurare la cittadinanza digitale, a partire dagli scritti pioneristici di S. Rodotà e P. Costanzo, si vedano, tra l'altro, E. De Marco, *Accesso alla Rete e Uguaglianza Digitale*, Milano, Giuffrè, 2008; M. Pietrangelo, *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011; P. Marsocci, *Lo Spazio di Internet nel costituzionalismo*, in Costituzionalismo.it, n. 2/2011. Si veda, anche, S. Rodotà, *Il diritto ad avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2013.

[98] Tra i sostenitori della qualificazione dell'accesso ad Internet in funzione strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà costituzionalmente tutelati, si segnalano M. Betzu, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in Rivista AIC, n. 4/2012, pp. 1-8; G. De Minico, *Diritti, Regole, Internet*, in Costituzionalismo.it, n. 2/2011, pp. 1-38; L. Nannipieri, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso ad Internet*, 20 settembre 2013, in www.gruppodipisa.it.

A sostegno di tale tesi, viene prospettata una precisa qualificazione giuridica del diritto di accesso ad Internet, riconducibile in via sistematica al novero dei cd. diritti sociali[99].

In altri termini, focalizzando la natura sociale del diritto di accesso a Internet, si sancisce l'obbligo dei pubblici poteri di garantire un effettivo accesso ad Internet, mediante la concreta attuazione di interventi posti a carico dello Stato, al pari di quanto oggi previsto in materia di istruzione, sanità e previdenza sociale[100].

La qualificazione del diritto sociale di accesso ad Internet consentirebbe, inoltre, di elevare al rango di situazione giuridica soggettiva la «*pretesa dei cittadini nei confronti dello Stato perché provveda a coprire, diffusamente e omogeneamente, il territorio nazionale con la lunghezza di banda adeguata in modo da permettere al pretendente, da qualunque parte del territorio nazionale, di navigare in Rete alla velocità idonea per esercitare online i propri diritti, adempiere i propri doveri, svolgere le proprie*

---

[99] È questa la tesi, ad esempio, sostenuta da P. Marsocci, secondo cui «*inserire con forza prescrittiva nel testo della Costituzione il diritto di accesso ad Internet tra i diritti sociali può, ancorando ad esso la forza evocativa di un mezzo tanto potente, rivitalizzare il principio di eguaglianza sostanziale, così come contribuire a contrastare il diffondersi dell'idea di un'economia sovrana distaccata dagli Stati e dalle loro leggi (come anche dagli ordinamenti internazionali), proprio sul nodo della ricchezza e della sua distribuzione*», in *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, a cura di F. Marcelli – P. Marsocci – M. Pietrangeli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, cit. p. 54.

[100] P. Marsocci, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in Costituzionalismo.it, n. 2/2011, pp. 1-16; M. Pietrangelo, *Oltre l'accesso a internet, tra tutele formali ed interventi sostanziali. A proposito del diritto di accesso ad Internet*, in M. Nisticò e P. Passaglia (a cura di), 2014, pp. 169-188 ; P. Tanzarella, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012.

attività anche lavorative ed offrire e usufruire degli innumerevoli servizi fruibili tramite la Rete»[101] .

Tale tesi, sebbene suggestiva nella prospettiva di realizzare un processo di ammodernamento della Carta Costituzionale funzionale a garantire il riconoscimento di un rilevante diritto di "*nuova generazione*", pone al contempo una serie di profili critici riguardanti le concrete modalità di attuazione del diritto sociale di accesso ad Internet.

In particolare, il diretto e necessario intervento dello Stato, mediante la definizione di standard vincolanti per tutti i soggetti dell'ordinamento in ossequio alla prescrizione costituzionale ex art. 117, c.2, lett. m, Cost., indurrebbe a ritenere che gli utenti possano vantare un diritto pieno ed incondizionato a ricevere tale prestazione.

Risultato non così scontato, se si considera che tale questione riflette il problema generale sulla natura prescrittiva o meramente programmatica da attribuire alle disposizioni costituzionali vigenti in materia di diritti sociali, oggetto di un vivace dibattito interpretativo.

Al riguardo, la costante giurisprudenza costituzionale afferma che i diritti sociali non configurerebbero diritti inviolabili, inderogabili o indisponibili, ma "*finanziariamente sostenibili*" e, quindi, avente carattere relativo[102], con la conseguenza che l'effettiva

---

[101] G. De Minico, Internet regole e anarchia, Jovene Editore, 2012, cit. pp. 127 e ss.

[102] Sia pure con specifico riferimento alla questione relativa al diritto alla salute, la Consulta, con sentenza n. 455/1990, ha affermato che «*al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale*

disponibilità di risorse finanziarie inciderebbe senz'altro su ogni concreto intervento da parte dei pubblici poteri[103], vanificando la concreta attuazione del diritto sociale ad Internet che il prospettato orientamento auspicherebbe.

Alla tesi favorevole al riconoscimento del diritto costituzionale di accesso ad Internet si contrappone un diverso orientamento secondo cui la rilevanza giuridica della Rete non implica il necessario inserimento di Internet nel testo formale della Costituzione materiale, essendo sufficiente rivitalizzare a livello interpretativo la portata applicativa delle disposizioni vigenti, stante la riconducibilità dell'accesso ad Internet agli artt. 2 e 3 secondo comma Cost. o, comunque, alla categoria del diritto sociale all'istruzione, di cui

---

condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento». Tuttavia, si deve comunque segnalare che, al riguardo, vi sono orientamenti interpretativi divergenti nella più recente giurisprudenza costituzionale, amministrativa e ordinaria. Si pensi alla sentenza della Corte costituzionale 26.02.2010, n. 80 (con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni della legge finanziaria per il 2008 che ponevano un tetto alle assunzioni di insegnanti di sostegno per contrasto con le norme costituzionali in materia di diritto all'istruzione), secondo, pur riconoscendosi che «*il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità*», nondimeno detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel «*rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati*». Dette ultime considerazioni della Consulta sono state richiamate dalla giurisprudenza amministrativa in materia di diritto degli alunni disabili all'insegnamento di sostegno (TAR Sardegna, sez. I, 17.06.2011, n. 616; Id., 17.11.2011, n. 1104; Id. 30.10.2010, n. 2456; Id., 11.11.2010, n. 2571; TAR Campania, Salerno, sez. I, 11.10.2011, n. 1640; TAR Toscana, 19.05.2010, n. 1508) e da quella ordinaria (Trib. Roma, sez. II, 19.01.2009).

[103] Sui diritti finanziariamente condizionati si veda F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in *Quad. reg.*, 1985, 1, p. 54 e ss.

Internet costituirebbe uno specifico corollario, per lo sviluppo della cultura informatica, secondo quanto previsto dall'art. 9 Cost.

In altri termini, la Costituzione sarebbe idonea a regolamentare anche le nuove fattispecie virtuali del cyberspazio[104], senza che ciò comporterebbe un "*vulnus*" alla tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, con il risultato di mantenere «*la neutralità della Costituzione in merito alla selezione dei profili dell'universo Internet ai fini della tutela delle situazioni giuridiche soggettive*»[105].

Nel dibattito sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso ad Internet si segnala una recente lettura interpretativa secondo cui, all'interno della complessiva architettura sistematica dei principi costituzionali, è configurabile un generale "*diritto di accesso alla Rete*" destinato a «*tutelare non soltanto il diritto di ciascuno di potersi connettere a Internet o a una qualsiasi altra rete telematica, quanto piuttosto il diritto di poter accedere a tutte le esperienze possibili nel ciberspazio (la cibercultura universale) attraverso le quali si sviluppa la personalità umana, in modo tale che anche*

---

[104] In particolare, all'interno della cornice normativa europea di riferimento (Direttiva "accesso" 2002/22/CE, come modificata dalla direttiva 2009/136/CE) si lascia agli Stati la possibilità di ampliare, eventualmente, il novero delle prestazioni soggette a servizio universale. Non a caso, nel rispetto dei principi comunitari, alcuni ordinamenti statali (ad esempio, la Finlandia) hanno effettivamente previsto l'accesso ad Internet "veloce" come obbligo di servizio universale, senza alcuna modifica delle proprie Carte costituzionali. Per un approfondimento si veda E. Cheli, "*Considerazioni conclusive*", in M. Villone, A. Ciancio, G. De Minico, G. Demuro, F. Donati (a cura di), *Nuovi mezzi di comunicazione e identità*, Ariccia, Aracne, 2013, pp. 681 s.

[105] P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò – P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Atti del Convegno. Pisa, 21-22 novembre 2013, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 53-55.

nell'ambiente virtuale vengano tutelati i diritti e le libertà fondamentali»[106].

Da questa originale impostazione interpretativa deriverebbe una qualificazione giuridica ampia e generale del "*diritto di accesso al cyberspazio*"[107], che consentirebbe di estendere a tale nuova fattispecie giuridica tutte le garanzie costituzionali vigenti, in quanto diritto inviolabile e fondamentale dell'individuo, suscettibile di diretta copertura costituzionale in base al combinato disposto degli artt. 2, 10 e 117, comma 1 Cost.

Inoltre, una diversa tesi propone la redazione di un "*Internet Bill of Rights*", da approvare secondo il modello partecipativo "*multi-equal-stakeholders*", allo scopo di elaborare disposizioni non avente valore prescrittivo, ma di mera raccomandazione per gli Stati nella

---

[106] M. R., Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso ad Internet (o al ciberspazio?)*, in Rivista AIC, n. 1/2016, del 29/02/2016, cit. pp. 22/24. L'articolo integrale può essere visualizzato, consultando questo link: http://www.rivistaaic.it/riflessioni-e-ipotesi-sulla-costituzionalizzazione-del-diritto-di-accesso-a-internet-o-al-ciberspazio.html. Nel testo, vengono formulate anche due possibili ipotesi di modifiche normative funzionali a formalizzare tale orientamento interpretativo. Ossia, Art. 2: «*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, tanto nello spazio fisico quanto nel ciberspazio, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». Art. 3, comma 2: «*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, tanto nello spazio fisico quanto nel ciberspazio, 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*».

[107] Ibidem.

definizione omogenea e condivisa di principi generali configurabili in materia di regolamentazione della Rete[108].

Ad avviso dello scrivente, un intervento normativo efficace per il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet potrebbe essere realizzato a livello transnazionale e, segnatamente, nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

In particolare, si renderebbe necessaria una specifica modifica del Trattato sull'Unione europea (TUE)[109], stante la reiterata inefficacia della disciplina normativa derivata di fonte secondaria, in modo da risolvere una volta per tutte le conseguenze negative del digital divide esistente, promuovere un mercato unico digitale e migliorare l'alfabetizzazione digitale, soprattutto nei confronti delle categorie più a rischio di esclusione digitale.

Nell'attuale Società dell'Informazione, l'avvento della cd. "*età dei diritti*", pone il problema centrale relativo alla configurazione giuridica di Internet, poiché accedere alle tecnologie digitali significa per ogni cittadino esercitare i propri diritti e libertà nella dimensione

---

[108] Per un approfondimento si veda *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, a cura di F. Marcelli - P. Marsocci - M. Pietrangelo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

[109] A tal fine è stata presentata la Petizione 0755/2013 (di cui sono promotore): https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/petition/content/0755%252F2013/html/Petition-0755%252F2013-by-Angelo-Alu%2527-%2528Italian%2529%252C-on-introducing-the-right-of-access-to-Internet-as-a-fundamental-principle-in-the-EU-Treaties?.

virtuale del cyberspazio, con la conseguenza che «*non accedere nell'era digitale significa non esistere*»[110].

Tutto ciò dimostra la necessità attuale e non più rinviabile di valutare la ridefinizione di un nuovo, inedito ed innovativo tessuto normativo che realizzi un'efficace regolamentazione di Internet idonea a formalizzare la rilevanza fondamentale di un valore di cui una moderna società non può fare più a meno: l'accesso ad Internet, ricognitivo di implicazioni giuridiche e sociali talmente rilevanti, da potersi considerare «*il titolo necessario per accedere al progresso e alla soddisfazione personale* [...] *Un potente strumento concettuale per riformulare una visione del mondo e dell'economia, ed è destinato a diventare la metafora più efficace della nuova era*»[111].

---

[110] G. Scorza, *Accedo ergo sum*, 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)*, ITTIG, Serie "*Studi e Documenti*", n. 9, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, Napoli, cit. p. 131.

[111] J. Rifkin, *L'Era dell'Accesso. La rivoluzione della New Economy*, Milano, Mondadori, 2001, cit. p. 21.