

Internet tra divari territoriali, nuovi diritti e vincoli di bilancio

di Emanuele Cocchiara

SOMMARIO: 1. *Internet* e il suo ancoraggio costituzionale (cenni). – 2. Il divario digitale e i suoi effetti sociali. – 3. Misure di contrasto al divario e tentativi di positivizzazione di un diritto di accesso ad *Internet*, tra leggi settoriali e PNRR. – 3.1 È necessaria una riforma costituzionale? – 4. La qualificazione dell'accesso ad *Internet* come diritto sociale. – 5. Il diritto (sociale) alla rete tra bilancio e bilanciamento. – 6. Contenuto del diritto, obblighi per lo Stato e neutralità.

1. *Internet e il suo ancoraggio costituzionale (cenni)*

«Il Cyberspazio è fatto di scambi, di relazioni, e pensiero stesso, disposti come un'onda stazionaria nella ragnatela delle nostre comunicazioni. Il nostro è un mondo che si trova al tempo stesso ovunque e da nessuna parte, ma non è dove vivono i corpi umani». Così recita un estratto della Dichiarazione di indipendenza del cyberspazio¹ del 1996, emanata con l'intento di affermare *Internet* come spazio sottratto alla sovranità degli Stati. Il testo, seppur volutamente provocatorio, si fonda sull'idea secondo la quale il cyberspazio rappresenta un “luogo” in cui poter comunicare al di là dei confini territoriali e senza alcun legame con la dimensione materiale². L'innovazione tecnologica che si è avviata negli anni successivi a questo Manifesto, fino a culminare nella cd. IV rivoluzione industriale³, ha smentito tale assunto poiché *Internet* è

¹ J.P. BARLOW, *A declaration of the independence of cyberspace, in electronic founder foundation*, eff.org, 1996; per una critica a tale idea v. G. DE MINICO, *Internet e le sue fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013, 5.

² L'idea di *internet* come luogo indipendente e sciolto dai vincoli delle sovranità statali ha avuto nel tempo diverse interpretazioni con elaborazioni dottrinali non ancora superate; su tutte l'idea di regolare il cyberspazio con lo stesso codice informatico di *hardware* e *software* che lo costituiscono, riassumibile con l'assunto *Code is law* elaborato in L. LESSIG, *Code: and other laws of Cyberspace*, New York, 1995; idee approfondite ed aggiornate in ID., *Code: and other laws of Cyberspace. Version 2.0.*, New York, 2008. Sulla regolazione di *Internet* v., tra gli altri, G. DE MINICO, *Le fonti al tempo di internet: un personaggio in cerca d'autore*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Editoriale, 1/2022; A. SIMONCINI, *Sistema delle fonti e nuove tecnologie: le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2021.

³ Si considera quarta rivoluzione industriale quella caratterizzata dalle tecnologie che uniscono il mondo fisico, digitale e biologico, impattando su industria ed economia,

divenuto un mezzo fondamentale nell'economia, nelle relazioni sociali, nello sviluppo scientifico e nell'operato degli apparati pubblici, oltre che uno strumento straordinario per godere di libertà personali ma al contempo veicolo di discriminazioni.

Sulla base di questa considerazione anche la dottrina costituzionalistica si è interrogata circa l'attualità dell'interpretazione che vedeva negli artt. 15 e 21 Cost. l'ancoraggio costituzionale di *Internet*⁴, ovvero il suo "orizzonte giuridico"⁵. L'art. 15 Cost., sulla libertà di corrispondenza⁶, tutela la libertà e la segretezza delle comunicazioni interpersonali, lì dove i soggetti in contatto sono determinati ed individuabili, come accade nel sistema delle telecomunicazioni; l'art. 21 Cost. tutela, invece, la libertà di espressione⁷ e quindi la comunicazione di un soggetto con una pluralità non sempre determinabile di individui⁸, come nel caso dei media radio-televisivi. Ci si è chiesto, però, se tale distinzione sia ancora rilevante con riferimento al mondo delle piattaforme digitali e, più in particolare, alle forme di comunicazione attraverso i *social network*. Analizzando nel dettaglio i diversi servizi offerti dalle piattaforme digitali, in ogni azione potrebbero astrattamente venire in rilievo le tutele di cui all'art. 15 e 21 Cost., anche se tale approccio appare non sempre praticabile poiché in

ponendo delle sfide finanche al significato di essere umano (cfr. K. SHWAB, *The fourth industrial revolution*, New York, 2016). Sul tema v. L. FLORIDI, *The fourth revolution - How the infosphere is reshaping human reality*, Oxford, 2014.

⁴ Così P. COSTANZO, *Internet* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2000, 349 ss. Sulle origini di *Internet* v. ID., *Contributo ad una storia della libertà d'informazione: le origini di internet (1969-1999)*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Cacucci, Bari, 2012, vol. I, 691 ss.

⁵ Così lo definì il padre dell'informatica giuridica italiana V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2/2000, 271 ss.

⁶ Sulla libertà di corrispondenza, tra gli altri, P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, X, 1962, 743 ss.; P. CARETTI, *Corrispondenza (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, 1989, 200 ss.

⁷ Sulla libertà di espressione, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975; A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, 1969; A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili. Art. 21 - La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 2006, 11 ss.; P. LOGROSCINO, *Libertà di comunicazione e convergenza multimediale*, San Cesario di Lecce, 2008.

⁸ L'art. 15 cost. tutela la comunicazione "uno ad uno", mentre l'art. 21 Cost. quella "uno a molti" (così P. PASSAGLIA, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Consulta Online*, 26 giugno 2019, 2).

alcune comunicazioni non è facile comprendere se vi sia un numero circoscritto ed individuabile di destinatari, e, in molti casi, è persino superfluo⁹.

Le due disposizioni costituzionali possono, invece, essere efficacemente riconsiderate in una visione di insieme, delineando una più generale “libertà di comunicazione”¹⁰.

Tuttavia, pare riduttivo ancorare la rete alla sola dimensione comunicativa, poiché la molteplicità di azioni che oramai possono essere compiute per mezzo delle tecnologie informatiche consente di poter affermare che *Internet* rappresenta una realtà nella quale l’individuo esplica la propria personalità¹¹.

L’inquadramento costituzionale del *web*, quindi, dovrebbe prendere le mosse non dalle diverse definizioni tecniche di *Internet*, ma dall’esame delle azioni che per suo tramite possono essere poste in essere. Il mondo della rete è, sostanzialmente, un luogo in cui «la gente vive»¹², e occorrerebbe applicare ad esso molteplici categorie concettuali pensate per la dimensione fisica. Ragionando in quest’ottica, quindi, sono da prendere in considerazione tutti i diritti esercitabili attraverso la rete, i quali, come detto, vanno ben oltre la libertà di comunicare e si legano a numerose altre disposizioni del testo costituzionale. Per far ciò è necessario il riferimento all’art. 2 della Costituzione ed al principio personalista, dotato di una “forza maieutica” che permette di individuare diritti conseguenti a quelli enumerati, consentendo una interpretazione evolutiva della Carta aperta a

⁹ Nel tentativo di fornire una interpretazione evolutiva del dettato costituzionale che permetta una validità prescrittiva degli artt. 15 e 21 Cost., vi è chi propone di valutare di volta in volta quale sarà l’azione esercitata per comprendere la tipologia di comunicazione e distinguere tra riservata e comunicazione del pensiero (M. BETZU, *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell’era digitale*, Torino, 2012, 131 ss.). Sulla attualità dell’ancoraggio costituzionale di *Internet* alle citate disposizioni costituzionali anche C. LOTTA, *Governance della rete, accesso a Internet e cybersicurezza*, Napoli, 2024, 63 ss.

¹⁰ P. CARETTI, *Diritto all’informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, 2005, 249. Si sostiene altresì che la configurazione di una libertà di comunicazione non esclude comunque di dover verificare caso per caso quando sono applicabili le garanzie dell’art. 15 e quando lo sono quelle dell’art. 21 Cost. (cfr. F. DONATI, *Internet* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, annale VII, 2014, 532, 534).

¹¹ Cfr. P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta Online*, 1/2014, 12 ss.

¹² Così L. LESSIG, *Code 2.0*, cit., 298.

“nuovi diritti”, che derivano dallo sviluppo della civiltà umana¹³. Nel tentativo di fornire ad *Internet* un quadro costituzionale di riferimento appare necessario procedere ad una interpretazione dinamica che lega, di volta in volta, l’art. 2 Cost. con quelle disposizioni della Costituzione che tutelano diritti e libertà ora esercitabili attraverso la rete¹⁴. Inoltre, all’art. 2 cost. è necessario affiancare l’art. 3, comma 2, Cost., poiché la dimensione virtuale dello sviluppo della persona umana ha bisogno dell’opera di rimozione degli ostacoli da parte della Repubblica¹⁵.

2. *Il divario digitale e i suoi effetti sociali*

Come accade per ogni rivoluzione tecnologica¹⁶, occorre del tempo affinché tutti i territori si dotino di nuove infrastrutture e tutti i consociati siano in grado di comprendere ed utilizzare gli strumenti che l’innovazione porta con sé¹⁷.

A causa di diversi fattori accade, non di rado, che in alcune aree si rinverengano diversi livelli di criticità che impediscono un pieno godimento delle tecnologie. Il fenomeno ha preso il nome di *digital divide* o divario digitale. Questo concetto nacque ancor prima della IV rivoluzione industriale, prendendo le mosse dalla paura che le future generazioni potessero essere divise dalla differenza di possibilità di accesso alla rete¹⁸. Tale preoc-

¹³ Sulla portata e sui diversi significati attribuiti dalla dottrina all’art. 2 Cost., cfr., *ex multis*, più di recente, S. MANGIAMELLI, *Il contributo dell’esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in ID., *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Torino, 2020, 169 ss.

¹⁴ P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione*, cit., 18.

¹⁵ A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, 2011, 45, 48.

¹⁶ Sulla nascita e sullo sviluppo del *web* v. G. SARACENI, *Digital divide and fundamental rights*, in *Humanities and rights global network journal*, 2(1) 2020, 66 ss.

¹⁷ Secondo Eric Teller, ex CEO di *Google*, viviamo in un periodo nel quale il «ritmo del cambiamento» porta l’essere umano ad essere indietro rispetto all’evoluzione tecnologica, assunto rappresentato in un grafico pubblicato in T. FRIEDMAN, *Thank you for being late. Finding a job, running a country, and keeping your head in the age of acceleration*, New York, 2016.

¹⁸ La locuzione *digital divide* nasce da un discorso pubblico pronunciato da A.A. “Al” Gore, al tempo Vicepresidente degli Stati Uniti, che il 10 ottobre 1996 a Knoxville,

cupazione, in effetti, si è successivamente rilevata fondata, comportando discriminazioni tali da impedire ad un elevato numero di potenziali utenti di godere a pieno di libertà fondamentali.

Le tipologie di divario digitale sono diverse a seconda del parametro di riferimento utilizzato. Una prima categoria di *digital divide* è quella definita *access divide* o divario infrastrutturale¹⁹, ossia la materiale impossibilità di accedere alle tecnologie informatiche a causa della carenza di infrastrutture adeguate. Tuttavia, l'impatto dell'assenza o della inadeguatezza di strumenti atti a consentire ai cittadini di navigare in *Internet*, quantomeno nei territori degli Stati membri dell'Unione Europea, è meno significativo della seconda tipologia di divario digitale²⁰, definito culturale o *skills divide*²¹. Il *digital cultural divide* consiste nella disomogenea diffusione delle competenze necessarie per utilizzare al meglio delle proprie potenzialità gli strumenti informatici²², e ciò può derivare da diversi fattori, quali ad esempio l'istruzione o l'età²³.

Il crescente interesse delle istituzioni internazionali²⁴ e soprattutto

Tennessee dichiarava «*We challenged the nation to make sure that our children will never be separated by a digital divide*». In dottrina si è discusso efficacemente del divario digitale anche in relazione a tecnologie che oggi appaiono già lontane e obsolete (v. L. SARTORI, *Il divario digitale. L'accesso ad internet*, in *Nuova informazione bibliografica*, 4, 2006, p. 683 ss.; ID., *Il digital divide*, Bologna, 2006).

¹⁹ Sull'*access divide* v. J.A.G.M. VAN DIJK, *Digital divide: impact of access*, in *The International Encyclopedia of Media Effects*, 2017.

²⁰ Cfr. C.P. GUARINI, *Pubblica amministrazione e cittadinanza digitale. Prime riflessioni tra evoluzione normativa e questioni di sistema*, in *I Battelli del Reno – Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa*, 24 ottobre 2021.

²¹ K. MOSSBERGER, C.J. TALBERT, M. STANSBURY, *Virtual inequality. Beyond the digital divide*, Georgetown University Press, Washington, 2003, 9 ss.

²² Così G. SARACENI, *Digital divide e povertà*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 6.

²³ È stato evidenziato come il 95,1% delle famiglie in cui vi sia almeno un minorenni dispongono di una connessione a banda larga, mentre in quelle composte esclusivamente da ultrasessantacinquenni la percentuale scende al 34%, (cfr. ISTAT, *Cittadini e ICT*, Anno 2019) ciò a dimostrazione del fatto che le nuove generazioni sono spinte maggiormente all'uso delle tecnologie digitali; tuttavia, ciò non necessariamente coincide con il possesso delle adeguate conoscenze informatiche.

²⁴ In particolare, i diciassette cd. *Sustainable Development Goals (SDGs)*, fissati dalle Nazioni Unite nel 2014, prevedono una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2030, tra i quali ad es. *no poverty* o *climate action*, i quali dovranno essere raggiunti per mezzo di processi di digitalizzazione capaci di accelerare i progressi, anche attraverso una adeguata alfabetizzazione digitale. Sul punto v. A. ALJOWKAM, M. AL MUBARAK, *Sustainability*

eurounitarie²⁵ verso lo sviluppo di infrastrutture e competenze digitali si evince anche dall'attento monitoraggio dei divari digitali e delle misure attuate per superarli. Dal 2014, infatti, la Commissione europea supervisiona i progressi degli Stati membri sulla digitalizzazione attraverso il rapporto DESI (*Digital Economy and Society Index*), utile per comprendere come i divari siano ancora un problema non indifferente per la coesione europea²⁶.

Per quanto concerne l'Italia, dall'analisi integrata degli ultimi rapporti e dei dati sul resto dell'UE, si evince una serie di miglioramenti e di punti di forza, ma anche alcuni punti di debolezza. Se dal punto di vista infrastrutturale il nostro Paese ha valutazioni al di sopra della media europea, in particolare quanto alla copertura della rete 5G²⁷, i dati sulle competenze digitali di base mostrano un livello ancora critico, denotando un forte persistente divario digitale culturale non solo rispetto ad altri Stati membri ma anche all'interno dello stesso territorio nazionale²⁸.

L'importanza che oggi gli strumenti informatici hanno per i cittadini si è resa ancora più evidente durante la pandemia da Covid-19²⁹, che ha

through digital technologies: exploring technological potential in support of United Nations Sustainable Development Goals, vol. 2, Cham, 2024.

²⁵ L'Unione Europea con l'emanazione dell'Agenda 2030 ha avviato il cd. decennio digitale europeo, in ottemperanza agli obiettivi dati dall'ONU, per avviare una serie di iniziative destinate alla transizione digitale.

²⁶ Dal 2023 il rapporto DESI è integrato nella relazione sullo stato del decennio digitale. I punti cardine dello studio DESI sono: capitale umano, connettività, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali. Essi sono a loro volta analizzati attraverso undici diversi indicatori; per approfondimenti v. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>

²⁷ Secondo l'ultimo rapporto DESI del 2024, la copertura territoriale della rete 5G è del 99,5%, rispetto alla media UE del 89,3%, v. <https://innovazione.gov.it/>.

²⁸ Competenze digitali di base possedute dal 45,8% della popolazione italiana a fronte della media UE del 55,6%, v. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/factpages/italy-2024>. I dati mostrano come l'alfabetizzazione digitale sia un serio problema per le regioni del Sud Italia, aggiungendo un ulteriore tassello alla ancora irrisolta cd. questione meridionale. Sulle implicazioni costituzionali di quest'ultima v., *ex multis*, L. CHIEFFI, *Sviluppo delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 487 ss.; S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019.

²⁹ Ci si riferisce nello specifico al cd. *lockdown* e alle successive restrizioni imposte da diversi atti normativi che si sono susseguiti durante la pandemia. Un *excursus* critico su questi è in M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19, mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020, 174

messo in luce molteplici carenze dell'apparato statale. Una crisi sanitaria di tali dimensioni, associata alle conseguenti crisi sociale ed economica, ha inevitabilmente avuto ripercussioni su diverse libertà costituzionali³⁰, ma l'esercizio di talune di esse è stato possibile, seppur in misura minore, grazie alla rete *Internet*. Le piattaforme digitali e *Internet* in generale sono stati, infatti, il mezzo attraverso i quali la popolazione ha potuto continuare a "vivere" durante le restrizioni.

Ciononostante, hanno, al contempo, enfatizzato molte diseguaglianze sociali³¹. Questione emblematica è quella relativa all'istruzione, poiché le restrizioni imposte dalla situazione epidemiologica hanno spinto alla chiusura di istituti scolastici e università, prevedendo, in luogo delle lezioni frontali, la didattica a distanza (DAD). In una situazione di questo tipo, il godimento di un diritto sociale³² funzionale alla tenuta della democrazia³³, è risultato strettamente legato alla possibilità (e capacità) di accedere alla rete. Nell'immediato, l'unica strada perseguibile dalle istituzioni è stata quella di finanziare l'acquisto di dispositivi informatici nelle aree con condizioni socioeconomiche più disagiate, tentando così di sopperire agli effetti del *digital divide* infrastrutturale³⁴. Tuttavia, ciò non è stato sufficien-

ss. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta Online, 11 aprile 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu*, 10 aprile 2020.

³⁰ Sull'impatto della pandemia nel sistema costituzionale v., tra gli altri, R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, 3/2020, 513 ss.; I.A. NICOTRA, *Pandemia Costituzionale*, Napoli, 2021.

³¹ Cfr. D. SELVA, *Divari digitali e disuguaglianze in Italia prima e durante il Covid-19*, in *Culture e studi del sociale*, 5(2), 2020, 463-480. Sulle diseguaglianze accentuate dalla pandemia v. A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia e le nuove diseguaglianze*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, 191 ss.

³² Sul diritto all'istruzione quale diritto sociale e non diritto di libertà v., A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, II, Napoli, 2012, p. 1296; A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e Società*, 2013, 38 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli 2014, 156.

³³ Tanto che i padri costituenti vi hanno dedicato ben due disposizioni costituzionali, artt. 33 e 34 (cfr. M. TROISI, *Il sistema nazionale d'istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da Covid-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, 4/2020, 781, 783. L'istruzione è il mezzo attraverso cui l'individuo da suddito diventa cittadino responsabile, essendo in grado di contribuire al funzionamento della democrazia (cfr. P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, in *Il Ponte*, 1/1946, 4).

³⁴ Tale finanziamento è stato previsto dal d.l. 18/2020 cd. *Cura Italia*, convertito

te a garantire un efficace erogazione del servizio scolastico a causa della bassa alfabetizzazione digitale, oltre che dell'impreparazione del corpo docente ad affrontare nuove e diverse modalità di insegnamento³⁵ dovuta in gran parte alla scarsa predisposizione del sistema scolastico italiano all'uso di determinati strumenti³⁶. In aggiunta agli evidenti effetti negativi nell'immediato, e nonostante la maturata consapevolezza della necessità di una transizione digitale nell'educazione, una volta conclusasi l'emergenza sanitaria non sono state adottate misure capaci di raggiungere in breve tempo gli obiettivi prefissati di alfabetizzazione informatica³⁷.

Altra situazione da evidenziare – tralasciando in questa sede questioni di non minore importanza quale, ad esempio, quella relativa alla condizione dei detenuti³⁸ – è quella che attiene al rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Anche se il Codice dell'amministrazione digitale (CAD³⁹) impone di agevolare il dialogo tra apparati pubblici e individui attraverso strumenti digitali, il divieto di accesso ai locali degli uffici pubblici ha causato non poche difficoltà, sia a causa del sovraccarico delle non sempre efficienti reti *wi-fi*, sia (soprattutto) in ragione dell'insufficiente

con l. 27/2020. Sui provvedimenti legati a dispositivi digitali ed istruzione durante la pandemia v. P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020, 285, 294 ss.; si consenta il rinvio anche a E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso ad Internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2023, 189, 193 ss.

³⁵ I. RIVERA, *La scuola è aperta a tutti. La tutela del diritto all'istruzione nella crisi pandemica da Covid.19*, in *Federalismi.it*, 14/2022, 84, 92. Tutto questo chiama però a una grande responsabilizzazione gli insegnanti che, solo nella pienezza della loro libertà costituzionalmente garantita, che invero trova nella scelta delle metodologie didattiche il suo nucleo più intangibile, possono raccogliere una grande sfida, quella di mettersi al centro di un vero e proprio processo mediazione tra studenti e tecnologia (così G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020, 410, 426).

³⁶ OECD, *The Teaching and Learning international survey*, 2018, ha evidenziato che in Europa in media sono meno del 50% gli insegnanti che utilizzano strumenti digitali nelle pratiche professionali; studio disponibile all'indirizzo <https://www.oecd.org/education/talis/>

³⁷ V. N. MANISCALCO, *La tecnologia come fattore d'istruzione*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 8.

³⁸ Sul punto v. G. CHIOLA, *Il digital divide in carcere*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6/2020, 971 ss.

³⁹ D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005, successivamente modificato e integrato diverse volte; sul tema in oggetto importante la modifica avvenuta con il decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale.

livello di alfabetizzazione culturale tanto tra i fruitori dei servizi quanto tra i dipendenti in lavoro-agile (*smart working*)⁴⁰. Questi ed altri esempi hanno reso evidenti due situazioni che erano già rinvenibili anche in assenza di emergenza: l'impatto della rivoluzione informatica sulle diseguaglianze⁴¹ e l'urgenza del riconoscimento normativo dell'importanza dell'accesso ad *internet* al fine di garantire le adeguate misure di superamento dei divari digitali.

3. Misure di contrasto al divario e tentativi di positivizzazione di un diritto di accesso ad Internet, tra leggi settoriali e PNRR

Nonostante non vi sia mai stato un esplicito riferimento legislativo all'accesso ad *Internet*, nel panorama normativo nazionale non sono mancati interventi volti a garantire l'utilizzo della rete a tutti i potenziali utenti. Un primo riferimento può essere individuato nella cd. *Legge Stanca*⁴², la prima legge nel panorama europeo ideata per favorire l'accesso ai servizi informatici della pubblica amministrazione alle persone disabili «in ottemperanza al principio di eguaglianza ai sensi dell'art. 3 della Costituzione»⁴³. Questa, al di là delle specifiche previsioni che sono nel tempo state aggiornate⁴⁴, ha tentato per prima di riconoscere e tutelare esplicitamente un generale diritto di accesso ad *Internet*, imponendo alla Repubblica il compito di garantire a ciascuno il suo godimento, mutuando l'art. 2 Cost⁴⁵.

⁴⁰ Cfr. E. COCCHIARA, *Il divario digitale*, cit., 195.

⁴¹ Le diseguaglianze accentuate dal *digital divide* hanno portato ad un fenomeno definito anche *digital apartheid* (così l'ex segretario di Stato USA Colin Powell in *Digital Apartheid and the effect of mobile technology during rural fieldwork*, in *South African Journal of Occupational Therapy*, vo. 48, 2, 2018, pp. 20-25).

⁴² Legge 9 gennaio 2004, n. 5, "Disposizioni per favorire e semplificare l'accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità agli strumenti informatici".

⁴³ Così recita l'art. 1 "Obiettivi e finalità", al comma secondo.

⁴⁴ Con d.lgs 106/2018 è stata modificata la l. 4/2004, recependo la direttiva UE 2016/2102 cd. *Web Accessibility Directive (WAD)*. Un ulteriore tassello nella normativa eurounitaria sull'accesso alla rete per persone con disabilità è costituito dal cd. *Accessibility Act*, Direttiva UE 2019/882.

⁴⁵ Art. 1, comma 2 «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». Sul punto v. C. LOTTA, *Governance della rete*, cit., 128 ss.

Successivamente, il Codice dell'Amministrazione Digitale ha ripreso il principio generale all'art. 3 rubricato "Diritto all'uso delle tecnologie", seppur circoscrivendolo ai rapporti con le pubbliche amministrazioni⁴⁶. Successivamente si sono susseguiti interventi mirati a raggiungere l'obiettivo della *cittadinanza digitale* introdotto dal CAD; su tutti la riforma della pubblica amministrazione del 2015⁴⁷, che mirava anche a rafforzare lo stesso codice attraverso la *Carta della cittadinanza digitale*⁴⁸.

Ciononostante, lo sforzo per incentivare l'utilizzo delle tecnologie digitali al fine di accedere ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni non è stato sufficiente a garantire un efficace funzionamento dell'apparato pubblico durante la pandemia. Al contrario, secondo alcuni, ciò avrebbe emarginato, come detto, gran parte della popolazione (ancora) *analogica*⁴⁹, esclusa per avere avuto la "colpa" di non essere in grado di utilizzare quelli che erano in quel momento gli unici strumenti di dialogo con le istituzioni⁵⁰.

⁴⁶ Art. 3 CAD «Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2 [le pubbliche amministrazioni], comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute».

⁴⁷ La cd. *Riforma Madia* con legge delega 124 del 7 agosto 2015 ("Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche") ha incaricato il Governo di emanare più decreti legislativi per una riforma organica della PA. Sulla riforma v. G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015; B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma (commento a l. 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2015, 621.

⁴⁸ Così rubricata la parte della delega che atteneva alle modifiche ed integrazioni delle norme sull'amministrazione digitale. Sul punto v. M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *Federalismi.it*, 8/2024, 130, 134 ss.

⁴⁹ «Da un lato, vi è una porzione della popolazione (più limitata), già abituata all'utilizzo delle tecnologie digitali, culturalmente competente e dotata di infrastrutture sufficienti; per questa Italia "virtuale" l'emergenza ha rappresentato una forte spinta quantitativa e qualitativa nell'utilizzo della rete e delle piattaforme telematiche. Dall'altro lato, vi è un'Italia (ancora) "analogica" che, di fatto, era già esclusa ovvero in difficoltà rispetto all'uso delle tecnologie e che si è vista ulteriormente priva di connessione (e dunque, di relazione). Per questa seconda categoria di cittadini e non cittadini, l'emergenza ha approfondito il cosiddetto "digital divide" anziché superarlo.» (così A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia*, cit., 194).

⁵⁰ «Ma, più in generale, un'eventuale stabilizzazione del fenomeno dell'iperconnessione su larga scala dispiegherebbe un effetto perverso su tutto il sistema delle

Probabilmente, le misure più idonee a garantire l'accesso ad *Internet* e superare i divari sono state intraprese dopo l'emergenza e grazie ai fondi dell'Unione Europea del piano *NextGen EU*. Attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁵¹, denominato anche "Italia Domani", si è cercato di ridurre i divari digitali nel rispetto degli obiettivi della transizione digitale⁵². Infatti, nella premessa del PNRR è stata evidenziata la situazione nazionale in merito alla scarsa predisposizione del settore pubblico all'utilizzo di strumenti informatici⁵³.

Analizzando nel dettaglio le missioni in cui si articola il PNRR, ve ne sono alcune che possono garantire il diritto di accesso alla rete. Ad esempio, la prima missione, «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo», contiene diverse previsioni volte a combattere sia il divario digitale infrastrutturale sia quello culturale in reazione ai rapporti utente-PA⁵⁴.

relazioni sociali, in assenza del fondamentale antidoto rappresentato dai rapporti "in presenza", che tende oggi a consentire un equilibrio, per così dire, tra vita online e vita offline: una pericolosa "disconnessione" dal mondo reale che tenderebbe, tra l'altro, a far ritenere che l'esclusione più rilevante sia quella dall'accesso alla Rete, facendo perdere di vista gli "esclusi" del mondo reale.» (così P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide*, cit., 305-306).

⁵¹ Trasmissione il 30 aprile 2021 dal Governo italiano alla Commissione UE e successivamente approvato dal Consiglio UE il 13 luglio 2021. Sul PNRR ed i suoi risvolti sull'ordinamento, tra i tanti, v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, 235ss; E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3/2022; E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022; C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa e il PNRR*, Napoli, 2023.

⁵² La transizione digitale è uno dei pilastri del Regolamento (UE) 2021/241 cd. *Recovery and Resilience Facility*.

⁵³ «La scarsa familiarità con le tecnologie digitali caratterizza anche il settore pubblico. Prima dello scoppio della pandemia, il 98,9 per cento dei dipendenti dell'amministrazione pubblica in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile. Anche durante la pandemia, a fronte di un potenziale di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53 per cento, l'utilizzo effettivo è stato del 30 per cento, con livelli più bassi, di circa 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno» (così nella premessa del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, p. 2).

⁵⁴ Una analisi critica delle misure del PNRR in rapporto alla pubblica amministrazione è in D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7/2022, 103 ss.

L'investimento 1.4, «servizi digitali e cittadinanza digitale»⁵⁵, puntella, per così dire, quei principi enunciati e non a pieno concretizzati dal CAD sulla «cittadinanza digitale», rafforzando i servizi attraverso lo sviluppo di diverse piattaforme *online*⁵⁶. Quanto all'impatto sociale della scarsa alfabetizzazione digitale, la previsione di maggior pregio è quella dell'investimento 1.7: «competenze digitali di base». Questa sezione del Piano è rivolta allo sviluppo dell'alfabetizzazione digitale e cita espressamente il *digital divide* quale fenomeno che colpisce una larga parte della popolazione. Per aiutare i soggetti meno inclini all'uso degli strumenti tecnologici, attraverso i fondi del PNRR è stato istituito, dopo una prima fase sperimentale avviata nel 2021, il Servizio Civile Digitale⁵⁷, «attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base»⁵⁸. Per incentivare la cultura digitale, come sottolinea lo stesso investimento 1.7, la missione sulla digitalizzazione della P.A. deve essere vista in stretto collegamento con la missione 4 sull'istruzione. Dal momento che la pandemia ha posto in evidenza l'impreparazione del sistema scolastico a gestire su larga scala l'erogazione del servizio in via telematica e considerato che l'educazione digitale costituisce il primo passo per un proficuo e diffuso utilizzo di *Internet*, gli investimenti a tal fine devono muoversi parallelamente con una visione di insieme.

3.1. È necessaria una riforma costituzionale?

La necessità di trovare un esplicito fondamento normativo all'accesso ad *Internet* al fine di garantire il contrasto alle disuguaglianze sociali ha portato a proposte di riforme costituzionali, le quali, pur non essendo state approvate, hanno contribuito ad arricchire il dibattito sul tema. Le diverse idee che si sono susseguite sono state un riflesso delle diverse qualifica-

⁵⁵ *Ivi*, 93.

⁵⁶ Sulle missioni del PNRR volte alla digitalizzazione della PA ed al superamento dei divari digitali v. E. SORRENTINO, A.F. SPAGNUOLO, *Le sfide degli enti locali: tra PNRR e gap digitali*, in *Federalismi.it*, 21/2023, 159 ss.

⁵⁷ «Una rete di giovani volontari di diversa provenienza in tutta Italia per fornire alle persone a rischio di esclusione digitale una formazione per lo sviluppo e il miglioramento delle competenze digitali e rafforzando la rete esistente di “Centri di facilitazione digitale”», <https://www.italiadomani.gov.it/>.

⁵⁸ *Ivi*, 95.

zioni date dalla dottrina all'accesso alla rete ed al rapporto tra esso e altri diritti e libertà costituzionali.

L'idea che vede la rete legata indissolubilmente alla comunicazione, e quindi all'art.21 Cost., è sfociata nella proposta di introdurre nella disposizione costituzionale un ulteriore comma che avrebbe dovuto recitare «*tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale*»⁵⁹. A questa proposta, interpretabile come un corollario del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost.⁶⁰, è seguita la Dichiarazione dei Diritti di Internet secondo cui l'accesso ad *web* «è diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale»⁶¹. Il pregio della Dichiarazione, che intendeva tutelare l'accesso non più come mezzo servente ad altre libertà ma come diritto fondamentale, era quello di porre in capo alle istituzioni l'obbligo di garantire gli interventi utili al definitivo superamento dei divari digitali⁶². Tuttavia, la collocazione del diritto di accesso ad Internet nell'art. 21 continuava ad ancorarlo alla “sola” libertà di manifestazione del pensiero⁶³.

Un'altra prospettiva, invece, è confluita in una diversa proposta di modifica al testo costituzionale, all'interno del Titolo II della Parte I, dedicato ai rapporti etico-sociali⁶⁴. Secondo quest'ultima l'art. 34-*bis* avrebbe

⁵⁹ S. RODOTÀ, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 17 marzo 2015, 1. L'idea iniziale era quella di introdurre in Costituzione l'art. 21 bis, poi trasformato in un comma dell'art. 21.

⁶⁰ Cfr. G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia. Dal 21 (bis) al 34 bis*, in *MediaLaws*, 1/ 2021, 81 ss.

⁶¹ Art. 2, punto 1, della Dichiarazione dei diritti di Internet, elaborata dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione del 14 luglio 2015.

⁶² Art. 2, punto 5, della Dichiarazione dei diritti di Internet: «Le Istituzioni pubbliche garantiscono i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale, tra cui quelli determinati dal genere, dalle condizioni economiche oltre che da situazioni di vulnerabilità personale e disabilità»; quest'ultima parte di fatto adempiuta dalla già citata *Legge Stanca* e dalle successive direttive UE.

⁶³ A favore della scelta di introdurre un nuovo comma nell'art. 21 cost., senza fare ricorso alla definizione di una nuova disposizione costituzionale G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2011, 5, il quale sostiene che «sembra che il diritto d'accesso alla rete rappresenti una specificazione del più generale diritto alla libera manifestazione del pensiero».

⁶⁴ Proposta contenuta inizialmente nell'atto del Senato della Repubblica n. 156 del

dovuto prevedere che *«Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete Internet come luogo dove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. La limitazione di tale diritto può avvenire, con le garanzie stabilite dalla legge, solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria. è riconosciuta la neutralità della rete Internet. La legge determina le condizioni affinché i dati trasmessi e ricevuti mediante la rete Internet non subiscano trattamenti differenziati se non per fini di utilità sociale e riconosce la possibilità di utilizzare e di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta».*

Questa seconda proposta, chiaramente influenzata dal pensiero di Rodotà che ha trovato espressione nel precedente tentativo di riforma costituzionale, tentava di superare il concetto di *Internet* come un mezzo di comunicazione. La collocazione di *Internet* in questa disposizione avrebbe enfatizzato maggiormente il tema della alfabetizzazione digitale, causa di divari e diseguaglianze. Inoltre, l'ultimo capoverso della proposta di emendamento affrontava il tema, oggi centrale, dell'utilizzo dei dati trasmetti attraverso la rete⁶⁵.

Al di là delle riflessioni in merito al legame della rete con la libertà di espressione del pensiero e con il diritto all'istruzione, appare non necessaria una modifica del testo costituzionale per riconoscere e garantire un diritto che può comunque essere ricavato facendo ricorso, come anticipato, all'elasticità dell'art. 3, comma 2⁶⁶ o dell'art. 2 Cost.⁶⁷, specie considerando il riferimento che quest'ultimo fa alle formazioni sociali che oggi vivono anche in una dimensione digitale. Se ciò non fosse sufficiente, a completare il quadro potrebbe soccorrere l'art. 117,

10 luglio "Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet", disponibile all'indirizzo <https://www.senato.it/leg/17>, e ripresa nell'atto della Camera dei Deputati n. 2816 del 14 gennaio 2015 "Introduzione dell'articolo 4-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto universale di accesso alla rete Internet", disponibile all'indirizzo <https://www.camera.it/leg17/126>. Sulla proposta v. G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso*, cit., 93 ss.

⁶⁵ Sul tema v. O. POLLICINO, *Costituzionalismo, privacy e neurodiritti*, in *MediaLaws*, 2/2021; M. BASSINI, *Il diritto costituzionale alla privacy nel prisma dell'evoluzione tecnologica*, in *Diritto Costituzionale*, 1/2023, 83 ss.

⁶⁶ Cfr. L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del Diritto*, 2-3, 2012, 263 ss., 286.

⁶⁷ V. *supra*, 2-3.

comma 2, lett. *m*), che assegna al legislatore statale la competenza di garantire i livelli essenziali delle prestazioni per l'accesso a diritti civili e sociali⁶⁸.

4. *La qualificazione dell'accesso ad Internet come diritto sociale*

Ciò che merita una attenta riflessione è, non tanto l'eventuale riconoscimento sul piano legislativo o costituzionale di un diritto di accesso ad *Internet*, quanto capire se può essere considerato un diritto sociale⁶⁹ autonomo ovvero solo un mero mezzo servente al godimento di diritti e libertà esplicitati nella Costituzione.

Non è in dubbio il fatto che *Internet*, come ha evidenziato ancor di più il distanziamento sociale conseguente alla pandemia, sia oggi la precondizione per l'esercizio di diritti e libertà; inoltre, tale considerazione non ridimensiona la valenza della rete, ma sembra non tener conto che anche altri diritti costituzionali siano connessi tra loro e costituiscano l'uno mezzo di esercizio dell'altro. Si prenda, ad esempio, l'istruzione, diritto sociale attraverso il quale il cittadino, tra l'altro⁷⁰, acquisisce gli strumenti per esercitare consapevolmente il diritto di voto⁷¹. L'utilizzo (responsabile) delle tecnologie informatiche è servente ad entrambi, ma

⁶⁸ G. DE MINICO, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 maggio 2013, 3.

⁶⁹ Tema "difficile da dominare" e spesso a margine della riflessione giuridica che appare più concentrata sui diritti di libertà (cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 97 ss). Sui diritti sociali A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XI. Una concezione "riduttiva" dei diritti sociali, visti quasi alla stregua di interessi legittimi, è espressa in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964, vol. XII, 802ss; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Novara, 2013; A.M. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2023; L. VENTURA, A. MORELLI, *Il paradossale percorso dei diritti sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021.

⁷⁰ Nello stesso senso L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet*, cit.

⁷¹ Così «è opportuno anche rilevare che internet non è tanto o solo uno strumento a difesa della libertà individuale (di conoscere, di sapere, di manifestare la propria idea) contro il potere dispotico, ma anche e sempre più uno strumento di partecipazione alla vita democratica di un paese» (così G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, cit.,3).

ciò non giustifica l'impossibilità di considerare l'accesso ad *Internet* come un autonomo diritto sociale⁷².

La tesi a favore del riconoscimento del rango di diritto sociale all'accesso a *Internet* sembra essere stata seguita in alcune pronunce di corti straniere⁷³, diversamente da quanto emerge dall'orientamento della nostra Corte costituzionale dalle cui sentenze non si ricavano spunti in tal direzione. Paradigmatica, in tal senso, è la pronuncia relativa al cd. *Progetto PC giovani*⁷⁴. La questione nasceva dall'azione, voluta dal Governo, di superare il *digital divide* (infrastrutturale) attraverso una serie di interventi⁷⁵ che incentivavano finanziariamente l'acquisto e l'utilizzo di PC da parte di giovani e soggetti con basso reddito. Tali finanziamenti sono stati, però, giudicati lesivi dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale da parte della Regione Emilia-Romagna. Nel dirimere la questione, la Consulta ha dichiarato infondato il ricorso sostenendo che l'intervento statale non poteva essere considerato invasivo delle competenze regionali in quanto perseguiva «finalità di interesse generale» quale è lo sviluppo della cultura attraverso lo strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte

⁷² Vi è chi, nel definire il diritto di accesso ad *Internet* quale mera "libertà informatica", sostiene che intenderlo come diritto costituzionale sia un esempio di sovrainterpretazione, definita quell'insieme di tecniche con le quali si manipola il testo (costituzionale) per ricavare cose non espresse attraverso ragionamenti dogmatici o ideologici (così M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, 4/2012).

⁷³ Il fatto che pronunce di tribunali costituzionali di altri Stati riconoscano il diritto di accesso ad *Internet* non può essere un elemento da porre come fondamento delle riflessioni riferite al nostro paese (cfr. M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione*, cit., 6); su una analisi comparata della giurisprudenza costituzionale sul tema v. P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto*, cit., 59 ss.; ID., *La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni*, in *MediaLaws*, 3/2021.

⁷⁴ Sentenza Corte costituzionale 307 del 2004, commentata in A. PACE, *I progetti «PC ai giovani» e «PC alle famiglie»: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2004.

⁷⁵ Il primo dei quali trovava fondamento e copertura finanziaria all'art.27 della legge 27 dicembre 2002 n.298. sul progetto "Pc Giovani" e la successiva sentenza v. F.G. PIZZETTI, *Il progetto "PC ai giovani" nel quadro della promozione dell'eguaglianza digitale da parte dello stato e delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 12/2008.

le sue articolazioni, anche al di là della ripartizione di competenze di cui all'art.117 Cost.⁷⁶.

Le critiche mosse a questa sentenza non hanno riguardato la decisione di respingere il ricorso ma il percorso argomentativo effettuato dalla Corte, poiché è stata una occasione mancata di riconoscimento del diritto di accesso ad *Internet* quale diritto sociale così ponendo l'onere in campo alla Repubblica di provvedere alla sua realizzazione. È apparsa, cioè elusa dalla Consulta la linea adottata dall'Avvocato Generale dello Stato, il quale sosteneva che l'accesso ai mezzi informatici dovesse essere considerato materia di competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117 comma 2, lett m)*, riguardante «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁷⁷. È proprio quanto sostenuto dalla difesa del Governo, ossia che «non è contestabile che, nell'attuale assetto sociale, l'accesso ai mezzi informatici vada considerato come 'un vero e proprio diritto sociale' strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali»⁷⁸, che avrebbe dovuto costituire per la Corte elemento di maggior ponderazione.

In dottrina questo concetto è stato chiaramente espresso da chi ha sostenuto che «il diritto di accesso a *Internet* è da considerarsi un diritto sociale o, meglio, una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, al pari dell'istruzione, della sanità e della previdenza. Un servizio universale⁷⁹, che le istituzioni nazionali devono garantire ai loro cittadini attraverso investimenti statali, politiche sociali ed educative, scelte di spesa pubblica [...] Una libertà fondamentale il cui esercizio è strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà costituzionali»⁸⁰. In poche parole, è al tempo stesso un

⁷⁶ Sul punto v. M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws*, 1/2021, 57, 66 s.; F.G. PIZZETTI, *Il progetto "PC ai giovani*, cit., 22.

⁷⁷ Cfr. M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso*, cit., 67; F.G. PIZZETTI, *Il progetto "PC ai giovani*, cit., 22.

⁷⁸ Sul punto v. A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2008, 15. L'A. sottolinea altresì che, pur essendo condivisibile quanto argomentato dall'AG, nel merito la legge contestata tentava di superare i divari digitali solamente con l'acquisto del mezzo informatico, insufficiente a garantire una adeguata alfabetizzazione digitale. Concetto espresso anche da S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004, 92.

⁷⁹ Sul legame tra diritto di accesso ad Internet e servizio universale v. C. LOTTA, *Governance della rete*, cit., 120 ss.

⁸⁰ Così T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 8-9; *contra* M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione*, cit.

diritto sociale e un mezzo attraverso il quale godere a pieno di altri diritti costituzionali espressi.

Non sembrano essere sufficienti le argomentazioni di chi teme che un tale riconoscimento necessiti di un esplicito richiamo in Costituzione, che a sua volta causerebbe una “ipertrofia costituzionale”⁸¹. Tale preoccupazione potrebbe essere fondata nel momento cui l’accesso alla rete venisse (come già peraltro proposto) introdotto nel testo costituzionale seguendo le recenti tendenze volte ad usare le riforme costituzionali come mero strumento di propaganda politica⁸². Tuttavia, come anticipato⁸³, il riconoscimento di tale diritto può avvenire con una “semplice” interpretazione evolutiva della Carta, in modo da non renderla un catalogo di diritti da aggiornare di volta in volta⁸⁴. Né appare fondato il timore che un ulteriore diritto possa creare antinomie rispetto a diritti esplicitamente riconosciuti, in quanto porre un limite ai diritti sociali significherebbe, da un lato, impedire di adattare la Costituzione alle evoluzioni sociali e, dall’altro, omettere il fisiologico ricorso al bilanciamento tra diritti codificati⁸⁵. Ulteriore obiezione posta, quest’ultima però con riscontri fattuali non irrilevanti, si fonda sulle problematichità conseguenti al fatto che il riconoscimento di un “nuovo” diritto sociale comporterebbe maggiori oneri per lo Stato, così aggiungendo un ulteriore “inciampo” al raggiungimento dell’equilibrio di bilancio imposto dall’art. 81 Cost⁸⁶.

⁸¹ Cfr. P. TANZARELLA, *L’accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, 1/2021, 39, 53 ss.

⁸² Una critica alla tendenza di innovare continuamente il testo costituzionale in M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2005; A. RUGGERI, *Il federalismo all’italiana e l’uso “congiunturale” della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 luglio 2001.

⁸³ V. *supra* par. 3.1.

⁸⁴ Ciò, peraltro, è sostenuto da chi ne esclude il riconoscimento poiché non accetta l’idea dell’art.2 Cost. come fattispecie aperta, la quale rischierebbe di rendere tale disposizione un “costituzionalizzatore permanente” (così M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione*, cit., 6).

⁸⁵ Cfr. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali e nuovi diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2012, 49.

⁸⁶ Cfr. P. TANZARELLA, *L’accesso a Internet*, cit. 66. Il riconoscimento, peraltro, imporrebbe al legislatore di reperire risorse adeguate (L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica*, cit., 284 ss.). In linea di principio *welfare* e mercato non sono incompatibili, ma nel concreto finiscono per confliggere (cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 4).

5. *Il diritto (sociale) alla rete tra bilancio e bilanciamento*

Il problema legato ai diritti sociali di nuova generazione, che per la verità accomuna tutti i diritti sociali, consiste, come noto, nella mancanza di capacità auto-satisfattiva⁸⁷ in quanto essi necessitano, più che del riconoscimento esplicito⁸⁸, della collaborazione attiva da parte dello Stato. Per loro natura i diritti sociali sono doppiamente condizionati, perché dipendono, in primo luogo, dal loro riconoscimento e, successivamente, dalla disciplina finalizzata alla erogazione delle risorse economiche, la quale a sua volta deriva da una decisione politica che deve valutare le modalità e le condizioni di reperimento delle stesse⁸⁹. Le sorti dei diritti finanziariamente condizionati⁹⁰, nella specie rappresentati dai diritti sociali a prestazione⁹¹, sono da sempre legate all'andamento economico e alle scelte politiche spesso dettate non solo dalla necessità di bilanciare i diritti finanziabili ma anche dal fine di contenere la spesa pubblica.

Essi, nonostante siano il fulcro del *welfare state* e un pilastro della stessa democrazia sociale⁹², hanno dovuto affrontare situazioni storiche ed economiche che hanno avuto importanti ripercussioni sulla forma di Stato. Ragionando nella prospettiva del nostro Paese, l'integrazione eurounitaria,

⁸⁷ G. DE MINICO, *Diritti regole e Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 2.

⁸⁸ La legge “serve” a rendere gradualmente possibile in concreto il godimento del diritto, ma non è su di essa che si fonda in quanto il fondamento della pretesa del cittadino nasce dalla Costituzione e non dalla legge (cfr. F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 69).

⁸⁹ Cfr. F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e (in)disponibilità delle risorse*, in F. GABRIELE, C.P. GUARINI, G. LUCHENA, A. NICO, V. TEOTONICO, *Costituzione Diritti Sociali ed Economia*, Bari, 2020, pp. 11-15.

⁹⁰ Espressione che si deve a F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 30. Si può distinguere tra diritti sociali condizionati ed incondizionati (F. MODUGNO, *I “nuovi diritti”*, cit., 65ss) ma non muta la copertura costituzionale che li riguarda, in quanto anche se per i primi è necessario erigere delle strutture atte a garantirli, rimane identica la loro struttura di valore (cfr. D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 167). L'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale in tema di diritti finanziariamente condizionati attiene principalmente al diritto alla salute.

⁹¹ La nozione di diritti sociali condizionati compare per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale con la sentenza 455/1990 relativa al diritto alla salute (C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 370).

⁹² E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2, 2017, 201-235.

il mercato globalizzato e le crisi finanziarie⁹³ hanno sempre più inciso sulle politiche di bilancio, condizionando così le decisioni sulle spese da sostenere, con conseguenze inevitabili anche sul piano del finanziamento delle risorse destinate ai diritti sociali, trovando formalizzazione a livello costituzionale con la riforma⁹⁴, “suggerita” dall’Unione Europea⁹⁵, che ha modificato, tra le altre disposizioni, l’art. 81 Cost.⁹⁶, inserendo tra i principi costituzionali quello dell’equilibrio di bilancio⁹⁷.

La costituzionalizzazione di questo principio ha riaperto, se non acuito, il risalente dibattito circa il rapporto tra disponibilità delle risorse

⁹³ Le politiche di sacrificio dei diritti sociali hanno due argomenti: Europa e Mercato (L. CARLASSARE, *Diritti a prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/15, 137, 144). Il tema del legame tra crisi economiche e Stato sociale è stato oggetto di numerose riflessioni, soprattutto in una prospettiva di integrazione europea. Tra gli altri, v. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2012; E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2/2014; A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come “sistema” (notazioni di metodo)*, in *Consulta Online*, 2/2015, 538ss; M. D’AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; A.M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2017.

⁹⁴ Legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

⁹⁵ O più precisamente dalla Banca Centrale Europea (A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3/2011, 1).

⁹⁶ Nela sterminata dottrina sulla riforma dell’art. 81 Cost., v. tra gli altri, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, 1673 ss., Id., *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano 2014; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, *Rivista AIC*, 2/2012; Id., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, *Astrid rassegna*, 3/2013; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1*, in *Giur. cost.*, 2012, 3791 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 51 ss. In tono critico A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2012, 108ss.

⁹⁷ «Ammesso che quello enunciato dall’art. 81 Cost., sia un “principio”» (così L. CARLASSARE, *Diritti a prestazione*, cit., 149).

economiche e finanziamento delle misure destinate ai diritti sociali⁹⁸, il quale, tuttavia, ha trovato anche in giurisprudenza le medesime conclusioni individuate dalla dottrina nel corso degli anni.

Come è stato osservato ben prima della riforma, il bilanciamento tra diritti sociali e vincoli di spesa non è un bilanciamento “tra pari”. Benché sia comunque necessario, nelle scelte economiche che il decisore politico deve compiere, prevedere spese che non aggravino oltremodo il bilancio dello Stato, il fine dell’efficienza economica non può mai essere posto sullo stesso piano delle esigenze sociali; per questo motivo è stato definito “bilanciamento ineguale”⁹⁹. In altre parole, posto che la Corte costituzionale ha evidenziato come non vi sia una gerarchia tra i principi costituzionali, e che quindi l’art. 81 non può divenire un principio “tiranno”¹⁰⁰, è l’eliminazione degli ostacoli di cui all’art. 3, comma 2, Cost. che deve essere perseguita all’interno di qualsiasi bilancio, non essendo compatibile con il disegno costituzionale la subordinazione del riconoscimento dei diritti fondamentali a *quando e se* le risorse siano disponibili¹⁰¹.

Fondamentale in tal senso è stata la sentenza della Corte costituzionale 275 del 2016¹⁰², avente ad oggetto una legge regionale riguardante spese

⁹⁸ Sul tema C. PINELLI, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino 1994; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”!) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2013.

⁹⁹ «Fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali il bilanciamento va comunque compiuto, e la nostra Costituzione impone che si tratti di un bilanciamento ineguale o, meglio ancora, che non si tratti di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l’efficienza economica)» (così M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 126).

¹⁰⁰ L. CARLASSARE, *Diritti a prestazione*, cit., 153.

¹⁰¹ Così F. GABRIELE, A. M. NICO, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità del “chi ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato”*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 7). Tale concetto, d’altra parte, non può comunque permettere che l’efficienza economica venga sacrificata e compressa al di là di ogni ragionevole limite (cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 116).

¹⁰² Con la sentenza 275 del 2016 la Corte ha dichiarato l’illegittimità dell’art.6 comma 2-bis della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978 n. 78 “Interventi per l’attuazione del diritto allo studio”. I giudici di legittimità hanno rinvenuto nella disposizione la violazione del terzo e quarto comma dell’art. 38 Cost. che assicurano il diritto allo studio delle persone affette da disabilità, in quanto «l’indeterminatezza del

per i servizi di trasporto degli studenti disabili¹⁰³. In tale occasione i giudici hanno evidenziato che l'intervento del legislatore, pur fondandosi legittimamente *anche* sulle esigenze di bilancio, ha il limite invalicabile costituito dal nucleo di garanzie minime per rendere effettivo il diritto¹⁰⁴.

Posto questo chiaro principio, nonostante il perenne rischio di ridimensionamento dei finanziamenti relativi ad alcuni diritti, ciò che per alcuni è un limite al riconoscimento dello *status* di diritto sociale, ossia l'essere funzionale ad altri diritti, è in realtà un fattore che consente di garantire il diritto di accesso ad *Internet* attraverso il potenziamento degli strumenti predisposti per i diritti sociali "classici". L'integrazione delle legislazioni, e voci di spesa, relative all'istruzione ed alla pubblica amministrazione con specifiche misure indirizzate alla alfabetizzazione digitale

finanziamento determina un *vulnus* all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale» (*Cons.dir.*, § 9). Sulla sentenza v. A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 gennaio 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta Online*, 1/2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti Regionali* 2/2017, 173ss; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, 10/2017.

¹⁰³ I principi espressi dalla Consulta si pongono in continuità con precedenti pronunce quali la 251/1987 e la 80/2010 (S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati. Riflessioni a partire dal diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, 13/2018, 18).

¹⁰⁴ Sentenza 275/2016, *Cons.dir.* § 11 (sul punto, in particolare, v. A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali*, cit., 2). Non sono mancate, tuttavia, pronunce che, seppur non in termini espliciti, sono sembrate porsi in discontinuità. Così la sentenza n. 152/2020, nella quale «sorge il dubbio che la Corte ammetta – fuori dall'estrema ipotesi di lesione del nucleo essenziale del diritto – di concepire il bilanciamento tra diritti e risorse come un confronto tra interessi di pari livello» (così C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, 1/2021, 26). Il principio secondo cui le regioni non possono in ogni caso comprimere il nucleo minimo dei diritti, neanche per ragioni di bilancio, è stato ribadito dalla Corte nella storica sentenza sulla cd. *autonomia differenziata* (legge 26 giugno 2024, n.86), n.192 del 2024. Su di essa, tra gli altri, A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"...o della sent. cost. n.192/2024*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, editoriale.

ed alla accessibilità dei servizi informatici consentono ad un diritto sociale trasversale di poter essere garantito nel suo nucleo essenziale anche in modo indiretto.

6. *Contenuto del diritto, obblighi per lo Stato e neutralità*

Dopo aver brevemente individuato i termini del rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio, rimane da esaminare in che modo il diritto di accesso ad *Internet* debba essere concretamente tutelato. Prendendo spunto dal principio enucleato dalla Corte costituzionale nella sentenza appena menzionata, il punto di partenza dovrebbe essere quello di individuare il suo contenuto minimo e, successivamente, il livello essenziale che lo Stato deve garantire. Un primo obbligo che il decisore pubblico dovrebbe rispettare è quello di «evitare l'adozione di misure contrarie ai diritti dell'uomo, ai diritti civili e ai principi di proporzionalità, di efficacia e di dissuasione, come l'interruzione all'accesso a *Internet*»¹⁰⁵. Questo, tuttavia, è un mero obbligo di astensione che non implica un intervento attivo dello Stato.

Per identificare il contenuto essenziale del diritto ad *Internet* occorre, dunque, comprendere quali siano gli strumenti minimi che consentono il superamento dei divari digitali infrastrutturali e culturali. Per quanto attiene ai primi, non si può pretendere che la Repubblica garantisca a tutti l'acquisto di strumenti informatici di ultima generazione, ma dovrebbe fare in modo, in *primis*, che chiunque li possieda abbia la possibilità di accedere alla banda larga senza alcuna forma di discriminazione territoriale; in secondo luogo, in ottemperanza al principio di eguaglianza sostanziale, dovrebbe essere garantito il sostegno economico (ad esempio sottoforma di *bonus*) a chi non è nelle condizioni di acquistare dispositivi che consentono di accedere alla rete e, come fatto attraverso la citata *Legge Stanca*¹⁰⁶ e il CAD, adottare le misure adeguate affinché l'accesso ai siti *Internet* (quelli della p.a. su tutti) sia reso agevole per i soggetti con disabilità.

Simili considerazioni possono essere svolte per il contenuto minimo del diritto legato al superamento del divario culturale, in quanto ciò che deve essere garantita non è un'alta formazione informatica ma una alfa-

¹⁰⁵ Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 aprile 2008.

¹⁰⁶ V. *supra* par. 3.

betizzazione digitale sufficiente a consentire ai fruitori di *Internet* di tutte le età di utilizzare consapevolmente il *web* al fine di godere pienamente dei diritti esercitabili attraverso di esso¹⁰⁷.

Il compito più difficile per il soggetto pubblico, però, è quello di adottare le azioni necessarie affinché uno strumento fondamentale non sia soggetto a limitazioni che rispondano a finalità diverse rispetto alle esigenze di bilanciamento tra diritti fondamentali, e quindi, fare in modo che la rete sia neutrale. Corollario del diritto ad *Internet*¹⁰⁸ è il principio della *net neutrality*¹⁰⁹, definito come «*a network design principle aspires to treat all content, sites, and platforms equally. This allows the network to carry every form of information and support every kind of application*»¹¹⁰.

Il legame tra i due concetti emerge chiaramente nel contenuto sostanziale del diritto di accesso: una connessione non neutrale, in altri termini non pienamente rispettosa del principio di eguaglianza, compromette un eguale esercizio del diritto¹¹¹. Il rischio di una simile compromissione è costante dal momento che la rete, per la sua natura transnazionale ed a-territoriale, sfugge in parte agli Stati nazionali (o sovranazionali) e risente di fenomeni economici che hanno al centro i giganti del *web*¹¹² o

¹⁰⁷ Gli impedimenti più significativi sono connessi a condizioni soggettive dell'utente e quindi legati al problema dell'alfabetizzazione informatica (cfr. P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet*, cit., 77).

¹⁰⁸ G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2021, 33, 35.

¹⁰⁹ Sul concetto di *net neutrality* v. G. DE MINICO, *Net Neutrality come diritto di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016; l'A. sottolinea che non vi sia una definizione univoca del concetto, che può sintetizzarsi nel divieto per l'ISP (*Internet service provider*) di discriminare in qualità o velocità i contenuti diffusi da chi vuole diffonderli nella comunità dei naviganti della rete.

¹¹⁰ T. WU, *Network neutrality, broadband discrimination*, in *Journal of Telecommunication and High Technology Law*, 2/2003; secondo un'altra definizione è la «parità di trattamento dei dati veicolati in rete e la facoltà degli utenti di acceder[vi] liberamente» (così F. DONATI, *Net neutrality e zero rating nel nuovo assetto delle comunicazioni elettroniche*, in T.E. FROSINI – O. POLLICINO – E. APA – M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 85).

¹¹¹ Vi è chi si spinge a concepire la *net neutrality* come diritto fondamentale (v. C.B. GRABER, *Net neutrality: a fundamental right in the digital constitution?*, in *Indiana journal of Global legal studies*, vol.30, 2, 2023, 197 ss.).

¹¹² Nella vasta dottrina in materia si richiamano tra gli altri F. FOER, *World without mind*, New York, 2017, ed.it. M. Camporesi, *I nuovi poteri forti*, Milano, 2017, 117 ss.; L. CASINI, *Lo stato nell'era di Google*, Milano, 2020; F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, 2022.

*gatekeeper*¹¹³. La stessa rete che è nata libera da vincoli legislativi, e che ha consentito a poche piattaforme di diventare oggi degli oligopolisti, rischia di essere adesso un luogo non più *liberamente* aperto a nuovi soggetti¹¹⁴.

Non essendo oggetto della trattazione il vasto tema della regolazione del *web* e delle piattaforme digitali¹¹⁵, ci si limita qui a sottolineare come la neutralità della rete sia fondamentale per garantire diritti esercitabili *in e attraverso Internet*. Nonostante il concetto in esame (e la relativa disciplina eurounitaria¹¹⁶) attenga essenzialmente al rapporto tra il fornitore dell'accesso e i fornitori di contenuti in *Internet*¹¹⁷, e quindi tra due soggetti economici con le relative conseguenze sul piano della concorrenza¹¹⁸, ogni

¹¹³ Così definite le principali piattaforme digitali dal *Digital Markets Act*, Regolamento (EU) 2022/1925.

¹¹⁴ Cfr. G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto*, cit., 1.

¹¹⁵ V. G. De MINICO, *Internet Regola e anarchia*, Napoli, 2012; M. BETZU, *Regolare Internet. La libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2012; A. D'ALOIA, *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, 2021; E. CREMONA, *I poteri privati nell'era digitale*, Napoli, 2023.

¹¹⁶ La *net neutrality* è stata oggetto di intervento da parte delle istituzioni eurounitarie, in particolare attraverso le linee guida dell'Organo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), il quale ha pubblicato il 30 agosto 2016 le «Linee guida per le autorità di regolazione nazionali riguardanti l'implementazione delle nuove norme europee sulla *net neutrality*», in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 5, comma 3, del Regolamento (UE) n. 2015/2120. Sulla regolazione della *net neutrality* v. A. NICITA, *La neutralità della rete tra prospettive regolatorie e dilemmi irrisolti*, in M.R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO, *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Canterano, 2017, 135 ss; M. OROFINO, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire*, in *Federalismi.it*, 2/2016.

¹¹⁷ «Net neutrality is defined as the principle that all Internet data packages, regardless of their content, origin, destination, or type of equipment, should receive the same treatment. The definition of equal treatment concerns only network traffic in the provision of retail services. It does not refer to wholesale or aspects related to security, privacy, or freedom of expression» (così I. COMEIG, K. KLASER, L.D. PINAR, *The paradox of (Inter)net neutrality: an experiment on ex-ante antitrust regulation*, in *Technological forecasting and social change*, vol. 175, 2022, 1).

¹¹⁸ La dottrina, statunitense in particolare, si interroga circa il rapporto tra disciplina *antitrust* e *net neutrality*, dibattendo anche su quale delle due offrirebbe la migliore tutela della rete. Tra gli altri, v. J.D. Wright, *Antitrust provides a more reasonable regulatory framework than net neutrality*, in *George Mason University Law and Economics research Paper series*, 15 august 2017; C.T. Marsden, I. Brown, *App stores, antitrust and their links to net neutrality: a review of the European policy and academic debate leading to the EU Digital Markets Act*, in *Internet policy review*, vol.12, issue 1, 2023.

distorsione in questo campo ha degli inevitabili effetti a valle sugli utenti della rete, ossia sugli individui e sui loro diritti e libertà.

Se il fornitore dell'accesso decide di dare priorità ad un contenuto a discapito di altri, lede la possibilità per l'utente di avere un libero accesso alle informazioni¹¹⁹ o ai diversi servizi forniti attraverso la rete, che è ciò che invece *Internet* aveva idealmente come scopo primario ai suoi albori¹²⁰.

È su questo, pertanto, che deve concentrarsi l'azione dello Stato, in quanto il diritto di accesso ad *Internet* non può essere assicurato senza una sua azione positiva¹²¹.

In conclusione, la garanzia di questo diritto sociale di nuova generazione passa attraverso una ferma decisione politica che non può più limitarsi ad evitare di porre barriere ma deve concretamente impedire che ostacoli di tipo territoriale, culturale ed economico, anche quando poste da soggetti privati, causino un *distanziamento costituzionale*¹²² amplificato dalla rete.

¹¹⁹ La libertà di informarsi attraverso la rete e i meccanismi che consentono di filtrare le informazioni attraverso le piattaforme digitali sono temi centrali nella dottrina giuspubblicista da diversi anni. Sul punto v., tra gli altri. R.C. SUNSTAIN, *#Republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, 2017; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, 1/2018, 19ss; O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, 1/2018; C. CARUSO, *Towards the institutions of freedom: the european public discourse in the digital era*, in *German Law Journal*, 26, 2025, 114 ss.; E. COCCHIARA, *Freedom of thought in the algorithmic era: electoral process and "Bubble democracy"*, in *Revista de derecho político*, 120, 2024, 241 ss.

¹²⁰ Come dichiarava esplicitamente la già citata Dichiarazione di Indipendenza del Cyberspazio.

¹²¹ «Se la rete è essenziale per compiere la dimensione costituzionale della persona, e qui Internet rileva come patrimonio aperto da cui ciascuno attinge conoscenza⁶ per accelerare la propria inclusione nel processo politico-democratico, essa diventa un bene indispensabile, non diversamente dai diritti fondamentali esercitati per suo tramite, e, come tale, va assicurata non solo a chi è già presente e quindi ne può disporre, ma soprattutto a chi verrà» (così G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto*, cit., 3-4).

¹²² A. RUGGERI, *Società tecnologicamente avanzata e stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Consulta Online*, 2, 2020, 283, 286.

Abstract

L'impatto di *Internet* è tale da aver mutato le modalità con le quali gli individui interagiscono ed esercitano diritti e libertà costituzionali. Le difficoltà, di varia natura, nell'accedere alla rete sono, oggi, una fonte di discriminazione e di esclusione sociale e spetta quindi alla Repubblica adottare le misure idonee al superamento di tali divari (digitali). Ci si chiede, però, se l'accesso *Internet* possa effettivamente configurare un nuovo diritto sociale e se ciò sia compatibile con l'esigenza di rispettare i vincoli di bilancio, circostanza che accomuna tutti i diritti sociali a prestazione.

The internet amid regional disparities,
new rights and budgetary constraints

The impact of the Internet is such that it has changed the way individuals interact and exercise their constitutional rights and freedoms. The various difficulties in accessing the Internet are now a source of discrimination and social exclusion, and it is therefore up to the Republic to take appropriate measures to overcome these (digital) divides. However, the question arises as to whether Internet access can actually constitute a new social right and whether this is compatible with the need to respect budgetary constraints, a circumstance that is common to all social rights to benefits.