



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

UN NUOVO DIRITTO AL TEMPO DEL COVID-19? ACCESSO A INTERNET E *DIGITAL DIVIDE**

COSIMO LOTTA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Accesso a Internet, esercizio dei diritti fondamentali e *digital divide*. – 3. È davvero necessario configurare l'accesso a Internet come diritto autonomo (anche per il tramite di una riforma della Costituzione) o ricondurlo a un diritto sociale? – 4. *Digital divide* e Covid-19: un'accelerazione per garantire l'accesso a Internet.

1. Premessa

L'emergenza sanitaria da Covid-19, manifestatasi in Italia a partire dal mese di febbraio 2020, offre notevoli spunti di riflessione per affrontare la tematica dell'accesso a Internet e del c.d. *digital divide*.

Occorre preliminarmente sottolineare che la pandemia ha messo a dura prova talune libertà fondamentali dell'individuo, poiché il Governo, proprio al fine di preservare la salute dei cittadini, ha adottato misure contenitive del contagio che hanno inciso sulla libertà di circolazione e soggiorno, sulla libertà di riunione, sulla libertà di religione («o meglio [su]la libertà di esercizio del culto pubblico e in forma collettiva»¹), nonché sull'iniziativa economica privata.

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.C.M. 9 marzo 2020, attuativo del decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6² (recante disposizioni urgenti applicabili sull'interno territorio nazionale al fine del contenimento della pandemia) e, soprattutto, con il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18³ la pubblica amministrazione⁴, le scuole⁵, le

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

¹ A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in www.giurcost.org, 1/2020, 229.

² Decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, convertito con modificazioni dalla Legge 5 marzo 2020 n. 13 e successivamente abrogato con decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35.

³ Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020 n. 27.

università⁶, nonché i datori di lavoro privati hanno dovuto implementare le modalità di lavoro a distanza (c.d. lavoro agile o *smart working*⁷) al fine di garantire, per quanto possibile, la prosecuzione dell'attività didattica, dell'attività della pubblica amministrazione, nei limiti in cui questa non potesse essere differita, e delle attività economiche private, ove alla loro continuazione fosse applicabile il lavoro agile. Inoltre, tale modalità di lavoro è stata applicata anche all'amministrazione della giustizia: infatti, l'art. 83 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, prevede, nei casi e con le modalità indicate dallo stesso decreto, la prosecuzione delle attività di udienza tramite remoto⁸.

È risultato quindi evidente, forse più di quanto non fosse in passato, che l'accesso a Internet è uno strumento necessario al fine di garantire talune libertà dell'individuo e che la mancanza di strumenti (*smartphone, tablet, notebook, personal computer*), di infrastrutture (c.d. reti) e di conoscenze digitali⁹, nonché l'ineffettività della c.d. *net neutrality*¹⁰, possano davvero impedire l'esercizio di numerosi diritti fondamentali nella realtà *online*.

2. Accesso a Internet, esercizio dei diritti fondamentali e digital divide

⁴ Cfr. decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, art. 87 (Misure straordinarie in materia di lavoro agile e di esenzione dal servizio e di procedure concorsuali), conv. dalla L. n. 27/2020.

⁵ Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, art. 120 (Piattaforme per la didattica a distanza), conv. dalla L. n. 27/2020.

⁶ Cfr. decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, art. 101 (Misure urgenti per la continuità dell'attività formativa delle Università e delle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica), conv. dalla L. n. 27/2020.

⁷ Sul punto, in particolare, cfr. legge 22 maggio 2017 n. 81 ("Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"), art. 18 rubricato "Lavoro agile". La norma in esame qualifica il lavoro agile (o *smart working*) e statuisce che «(...) allo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, [viene promosso] il lavoro agile quale modalità di esecuzione del lavoro di rapporto subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva».

⁸ Sul punto cfr. decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, art. 83 (Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare), comma 7, conv. dalla L. 27/2020.

⁹ A riguardo si parla di alfabetizzazione digitale. Di alfabetizzazione digitale tratta l'art. 8 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82: «Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e 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 con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo».

¹⁰ Per una definizione di neutralità della rete cfr. F. DONATI, voce *Internet (Dir. Cost.)* in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, 536. In particolare, l'A. definisce il principio della neutralità della rete come l'insieme «[del]le condizioni volte a garantire la parità di trattamento dei dati veicolati in rete e la facoltà degli utenti di accedere liberamente a contenuti, servizi e applicazioni di propria scelta».

Per meglio comprendere tale assunto è necessario precisare quanto segue. Internet non è solo lo strumento grazie al quale gli internauti comunicano o manifestano il proprio pensiero (ciò che può avvenire tramite *social network*, *blog* o svariati servizi di messaggistica), ma può costituire uno strumento attraverso cui esercitare diritti civili e politici o sviluppare la propria personalità¹¹.

Internet, oltre ad assolvere alla funzione di mettere in comunicazione più soggetti a fini commerciali e ludici, può infatti «essere utilizzato come strumento di democrazia partecipativa che permette un diverso modo di intendere i diritti politici»¹² e i diritti inviolabili della persona. Altra parte della dottrina, invece, ha posto l'accento sulla sua «realtà». In particolare, si è ritenuto che il *cyberspazio* debba essere considerato in termini più ampi come una «struttura sociale»¹³.

Per la molteplicità degli usi cui si presta occorre quindi evidenziare la difficoltà di inquadrare Internet nell'ordinamento costituzionale italiano atteso che esso, per sua natura, è refrattario a logiche regolatrici, in quanto consiste in una infrastruttura che opera in assenza di organizzazione gerarchica: in Internet, infatti, «non esiste alcun punto, né “centrale” né di “vertice”, dal quale si diramano tutti i percorsi, né è possibile individuare una macchina alla quale tutte le altre devono essere collegate per comunicare tra loro [...]»¹⁴.

Ebbene, Internet veniva originariamente considerato alla stregua di un innovativo mezzo di comunicazione funzionale alla interazione di due o più soggetti tra loro e che trovava copertura costituzionale unicamente negli articoli 15 e 21 Cost. In particolare, considerata proprio la peculiarità del mezzo tecnologico, si è sottolineata per Internet la necessità di valutare di volta in volta la tipologia della comunicazione presa in esame per comprendere a quale libertà (di corrispondenza o di manifestazione del pensiero) fare riferimento. A tal proposito la dottrina ha operato una «sintesi interpretativa tra le due norme» per ricondurre la libertà di cui all'art. 15 e quella di cui all'art. 21 Cost. ad una «matrice costituzionale unica, la libertà di comunicazione»¹⁵.

Tuttavia, oggi è riduttivo limitarsi a relegare Internet nell'ambito delle comunicazioni (sia interpersonali che rivolte ad un numero indefinito di soggetti). Parte della dottrina, invero, ha distinto tra i diritti e le libertà classiche – che vanno oltre le libertà di corrispondenza e di manifestazione del pensiero – che possono trovare

¹¹ Sul punto P. TANZARELLA, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in AA.VV., *I diritti sociali: da riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino, G. Scala e G. Verde, Atti del Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”. Trapani, 8-9 giugno 2012, Napoli, 2013. Cfr. anche Z. ZENCOVICH, *Access to network as a Fundamental right*, Relazione al Convegno Human rights, Firenze, 15 dicembre 2008.

¹² F. DONATI, *op. cit.*, 534. Sullo stesso punto cfr. anche G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2011, 368 s.

¹³ P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2011, 5.

¹⁴ G.M. RUOTOLO, voce *Internet (Dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, 547.

¹⁵ F. DONATI, *op. cit.*, 533. L'A. segnala a titolo esemplificativo alcune situazioni in cui risulta complesso distinguere tra una comunicazione ricadente nel perimetro dell'art. 15 Cost. piuttosto che in quello dell'art. 21. In particolare, «questa distinzione [...] però talvolta risulta assai difficile da effettuare in concreto, come nel caso dei *social networks*, delle *chat* e dei *social groups*. Come può inquadrarsi, ad esempio, la richiesta di iscrizione a un gruppo di discussione chiuso, quando la stessa viene accettata in via automatica? O ancora, cosa accade se si partecipa a un *forum* chiuso quando l'amministratore del gruppo ha il potere di ammettere nuovi partecipanti o persino di aprire la conversazione a tutti?»

riconoscimento anche in Internet¹⁶ e quelli che invece possono avere una incidenza esclusivamente nella realtà fisica¹⁷. Nello specifico, si è ritenuto che nel cyberspazio siano rilevanti il diritto all'onore e alla reputazione, il diritto al nome e alla propria identità, il diritto all'immagine, il diritto alla riservatezza, il diritto alla salute, la libertà di insegnamento, il diritto al lavoro, la libertà sindacale, la libertà di iniziativa economica privata e il diritto d'autore. Invece, non possono essere esercitati su Internet, proprio perché richiedono una fisicità opposta alla virtualità del cyberspazio, le libertà di domicilio, di circolazione e di riunione¹⁸. Si tratta comunque di una distinzione che non può essere assunta in termini rigidi, non potendosi escludere che, in un prossimo futuro, anche per questi ultimi diritti possa configurarsi una modalità di esercizio anche su Internet. Infatti – e proprio in ciò sta la difficoltà di un suo inquadramento costituzionale – «nella rete i diritti vengono re-interpretati e trovano una loro base di sviluppo; sia diversi vecchi sia molti nuovi diritti»¹⁹.

Inoltre, non può sottacersi la *forza* di Internet che, abbattendo le barriere fisiche e consentendo agli internauti di navigare *senza confini*, «ha consentito il recupero della nozione di manifestazione del pensiero come libertà individuale, cioè senza filtri, ovvero senza mediazione di sorta, un *open network*. [...] Grazie a Internet oggi tutti possono essere al tempo stesso comunicatori e diffusori»²⁰. Ecco che, allora, proprio per la *pervasività* dello strumento in esame e per la possibilità che esso offre di esercitare diritti nella realtà *online*, si è sostenuto che, accanto alla cittadinanza comunemente intesa, ad essa si affianca la cittadinanza elettronica. In particolare, secondo tale impostazione, la cittadinanza «da *materiale* si è fatta, in un certo senso, virtuale: l'esercizio di molti diritti fondamentali è stato svincolato dal rapporto diretto tra il cittadino e gli apparati istituzionali, divenendo mediato da strumenti informatici che, per loro stessa natura, si collocano al di fuori degli spazi fisici entro cui il rapporto tra il primo e il secondo ha certamente luogo»²¹.

Pertanto, alla luce di quanto sostenuto, sarà ora necessario affrontare il tema dell'accesso alla rete, presupposto necessario per poter operare nel cyberspazio. Se, infatti, non viene garantito l'accesso alla rete ha poca utilità discorrere dei diritti esercitabili in Internet. A tal proposito bisogna anche considerare che le disuguaglianze alla base dell'accesso ai diritti nella realtà materiale (*offline*) si riverberano inevitabilmente nel mondo virtuale (*online*). Anzi, secondo parte della dottrina, è

¹⁶ M. BETZU, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2012, 77 ss.

¹⁷ M. BETZU, *op. cit.*, 83 ss.

¹⁸ A proposito della libertà di riunione, tale dottrina (M. BETZU, *op. cit.*, 85) ritiene che alle c.d. *riunioni virtuali*, attuate ad esempio attraverso *social media* o *chat*, non possa essere applicato l'art. 17 della Costituzione, bensì gli artt. 15 e 21 della stessa, atteso che l'art. 17 Cost. «presuppone (...) un luogo nel quale le persone possano – *rectius*, debbano – ritrovarsi, mentre le c.d. riunioni virtuali sono tali solo per effetto di un'etichetta linguistica che ne maschera la vera natura: sono comunicazioni o manifestazioni del pensiero, non già riunioni».

¹⁹ G. AZZARITI, *op. cit.*, 372.

²⁰ T.E. FROSINI, *Il Diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in AA.VV., *Il diritto di accesso ad Internet*, a cura di M. Pietrangelo, Napoli, 2011, 31.

²¹ F. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Pol. dir.*, 3/2010, 354.

proprio lo stato di de-regolamentazione che caratterizza Internet il fattore alla base della disuguaglianza digitale²², meglio nota come *digital divide*. Con questa formula lessicale si fa riferimento «al perdurante discrimine (dovuto a fattori culturali, economici e generazionali) tra una parte della popolazione in grado di sfruttare, almeno parzialmente, le potenzialità offerte dalla rete, ed un'altra parte, che rimane priva degli strumenti per accedervi ed ivi esercitare i diritti e le libertà previste dall'ordinamento, nonché adempiere i doveri che – in modo crescente – non possono prescindere dall'utilizzo dello strumento informatico»²³.

Sarà quindi necessario comprendere come l'accesso alla rete debba essere configurato dal punto di vista del diritto costituzionale e quale ne sia il fondamento. In particolare, sarà essenziale verificare se esso vada qualificato in termini di diritto (sociale) per l'esercizio di altri diritti, se esso meriti una collocazione autonoma nel novero dei diritti fondamentali tramite la sua previsione in Costituzione oppure se esso debba essere considerato alla stregua di uno strumento funzionale alla realizzazione di altri diritti.

Ebbene, parte della dottrina ha sostenuto che l'accesso a Internet debba essere configurato come un diritto fondamentale, «espressione di un diverso modo d'essere nella persona nel mondo, dunque come effetto di una nuova distribuzione del potere sociale»²⁴, nonché «[...] momento fondamentale per la partecipazione alla società dell'informazione, riflesso di un'economia basata sulla conoscenza»²⁵.

Secondo altra visione, riconoscere un autonomo diritto di accedere alla rete sarebbe ridondante. In base a questo orientamento, invero, «la possibilità di una interpretazione evolutiva del testo costituzionale [...] non consente di differenziare Internet dalla televisione: se per quest'ultima non vi fu alcuna modificazione costituzionale, non sembra necessario seguire un percorso differente per Internet. In questa prospettiva, infatti, emerge il carattere strumentale dell'accesso per la realizzazione di diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti»²⁶. Sempre secondo questo orientamento, allora, la strada da percorrere è quella di configurare l'accesso a Internet come un diritto sociale. Così operando, infatti, il cittadino-utente potrebbe

²² F. AMORETTI, E. GARGIULO, *op. et loc. ult. cit.*

²³ L. NANNIPIERI, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso a Internet*, in *Rivista dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Secondo seminario annuale del "Gruppo di Pisa" con i dottorandi delle discipline giuspubblicistiche su "Lo studio delle fonti del diritto e dei diritti fondamentali in alcune ricerche dottorali", Università di Roma Tre, 20 settembre 2013, 3. Inoltre, sul punto cfr. P. PASSAGLIA, *Diritto di Accesso ad Internet e Giustizia Costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in AA.VV., *Il diritto di accesso ad Internet*, cit., 78: «Ad oggi, una decisione che affronta sia pure implicitamente, il tema del *digital divide* è rintracciabile anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Il riferimento va alla sentenza n. 307 del 2004 [in cui] (...) la Corte, in buona sostanza, ha assegnato all'impegno a favore dell'alfabetizzazione informatica ed alla eliminazione delle barriere (economiche) che si frappongono alla diffusione delle tecnologie informatiche (almeno tra i giovani) un ruolo tanto significativo da giustificare azioni da parte dei pubblici poteri che non siano astrette al rigoroso rispetto del riparto competenziale».

²⁴ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 384.

²⁵ G. CAMERA, O. POLLICINO, *La legge è uguale anche sul web. Dietro le quinte del caso Google – Vivi down*, Milano, 2010, 19.

²⁶ L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, 2-3/2012, 283.

vantare nei confronti dei pubblici poteri la pretesa di ottenere sia la alfabetizzazione della popolazione nonché le infrastrutture necessarie per accedere a Internet²⁷. Quindi, il diritto di accesso a Internet dovrebbe essere qualificato come un diritto sociale «o meglio, *una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche*, al pari dell'istruzione, della sanità e della previdenza»²⁸.

Altra via intrapresa nella qualificazione dell'accesso a Internet è stata quella di annoverarlo tra i diritti costituzionali tramite il procedimento di revisione previsto dall'art. 138 Cost.

In particolare, è stata avanzata la possibilità di introdurre l'art. 21-*bis* della Costituzione in base al quale «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla Rete Internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale»²⁹.

Inoltre, sempre nella prospettiva di una modifica al dettato costituzionale, con l'A.S. 1317³⁰ è stata proposta l'inserimento del comma II nell'art. 21 della Costituzione, secondo il quale «tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete Internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica».

Ancora, con l'A.S. 1561³¹ è stata proposta la modifica della Costituzione nel senso di inserire nel testo costituzionale l'art. 34-*bis* recante “Disposizioni relative al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet” dal seguente tenore: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete *internet*, in modo neutrale, in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete *internet* come luogo ove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale».

Merita altresì di essere menzionata la *Dichiarazione dei diritti in Internet*³², documento composto da 14 articoli elaborato dalla *Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet* (istituita presso la Camera dei deputati) a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione del 14 luglio 2015. Tale Dichiarazione, come si legge nel preambolo, «è uno strumento

²⁷ L. CUOCOLO, *op. cit.*, 284.

²⁸ T. E. FROSINI, *op. cit.*, 32.

²⁹ La proposta di inserimento dell'art. 21-*bis* della Costituzione è stata avanzata da S. Rodotà in occasione dell'Internet governance forum (29 novembre 2010). Tale proposta è stata poi condivisa da un gruppo di Senatori, i quali hanno presentato un disegno di legge costituzionale (A.S. 2485), assegnato alla Prima Commissione Permanente (Affari Costituzionali) in data 1 febbraio 2011 e mai esaminato: <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/36202.htm>.

³⁰ Atto Senato n. 1317, presentato il 17 febbraio 2014, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/43981.htm>.

³¹ Atto Senato n. 1561, presentato il 10 luglio 2014, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44665.htm>. Nella sessione n. 343 della Prima Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente del 1° dicembre 2015 è stato disposto l'esame congiunto dell'Atto Senato n. 1561 con l'Atto Senato n. 1317.

³² La dichiarazione è reperibile all'indirizzo: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/dichiarazione_dei_diritti_internet_publicata.pdf

indispensabile per dare fondamento costituzionale a principi e diritti nella dimensione sovranazionale». La Dichiarazione in esame – che comunque non è vincolante e non fa quindi sorgere pretese giuridicamente azionabili dinanzi al giudice – all’art. 2 fa espresso riferimento al Diritto di accesso (alla rete) così stabilendo: «L’accesso ad Internet è diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale. Ogni persona ha eguale diritto di accedere a Internet in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e aggiornate che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. Il diritto fondamentale di accesso a Internet deve essere assicurato nei suoi presupposti sostanziali e non solo come possibilità di collegamento alla Rete. L’accesso comprende la libertà di scelta per quanto riguarda dispositivi, sistemi operativi e applicazioni anche distribuite. 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».

3. È davvero necessario configurare l’accesso a Internet come diritto autonomo (anche per il tramite di una riforma della Costituzione) o ricondurlo a un diritto sociale?

Così ripercorsi gli orientamenti della dottrina, è necessario adesso dare conto di un’ulteriore tesi proposta che, invece, non considera l’accesso a Internet alla stregua di un diritto sociale o da inserire in Costituzione ma lo configura piuttosto uno strumento funzionale al perseguimento di diritti già garantiti. In particolare, secondo questa impostazione (cui si ritiene di dover aderire) per assicurare l’accesso a Internet e quindi – per il suo tramite – i diritti fondamentali, non è necessario apportare modifiche alla Costituzione ma esso può essere garantito tramite strumenti giuridici già esistenti. In particolare, si ritiene che la previsione in Costituzione di un autonomo diritto all’accesso a Internet non risulterebbe utile. L’accesso alla rete va infatti ricollegato ad un diritto fondamentale di cui è titolare l’individuo e che trova fondamento in Costituzione. E allora, forse, più che di un diritto all’accesso a Internet, bisognerebbe discorrere di diritti fondamentali esercitabili per il tramite di Internet. Da qui la necessità di spostare il baricentro del dibattito dal *diritto allo strumento* alla *effettività del diritto esercitabile tramite lo strumento*. Ecco che, così procedendo, si aggancia il diritto fondamentale allo strumento dell’accesso a Internet e la Repubblica, così come è impegnata a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano i diritti fondamentali che non trovano la loro dimensione (solo) nel cyberspazio, allo stesso modo è impegnata a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all’esercizio dei diritti fondamentali (anche) in Internet.

Come sostenuto, infatti, è più opportuno considerare il diritto di accesso strumentale rispetto ad altre libertà già costituzionalizzate³³. In altre parole, l’accesso a

³³ M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in www.rivistaaic.it, 4/2012, 7.

Internet non deve essere considerato il fine ma il mezzo per perseguire il primo, cioè il soddisfacimento dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti³⁴.

E, invero, come sostenuto da parte della dottrina, «non sembrano [...] sussistere ragioni perché, rispetto ad altri mezzi analoghi, proprio per internet dovrebbe potersi configurare un diritto alla sua libera utilizzazione: ciò che, d'altro canto, colliderebbe con il paradigma, avallato dalla stessa Corte costituzionale, per cui, esemplarmente, alla libertà formale di manifestazione del pensiero non si accompagna un simile diritto sugli strumenti a prescindere dalla loro giuridica disponibilità»³⁵. A quest'ultimo proposito, infatti, occorre rammentare che la Corte costituzionale ha statuito che il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero «non comprende anche quello di disporre di tutti i possibili mezzi»³⁶ e che «in una democrazia pluralista tale libertà si caratterizz[a], essenzialmente, per l'assenza di controlli, preventivi e censori, sugli stampati da parte dei pubblici poteri»³⁷.

Inoltre, avallando la tesi secondo cui l'accesso a Internet costituisce uno strumento per la realizzazione dei diritti fondamentali, prescindendo quindi da un suo riconoscimento in termini di diritto fondamentale, comunque non verrebbe meno il suo collegamento nesso con il c.d. *digital divide*, nel senso che, tramite il primo, deve essere comunque eliminato il secondo.

A tal proposito e a titolo meramente esemplificativo, si consideri che, se la Repubblica garantisce il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.) tramite la costruzione dell'infrastruttura (scuola), allo stesso modo dovrà garantire – a maggior ragione in una situazione di emergenza sanitaria – l'effettività del diritto all'istruzione mediante interventi volti ad assicurare la didattica a distanza e ciò prescindendo da una modifica del dettato costituzionale³⁸.

Ancora a titolo di esempio, per ciò che concerne il diritto alle prestazioni sociali (art. 38 Cost.), così come la Repubblica è impegnata a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per assicurare ai lavoratori adeguati mezzi in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria nella *realtà offline*, allo

³⁴ Sul punto cfr. V. CERF, *Internet Access Is Not A Human Right*, in *New York Times*, 2012. L'articolo è reperibile all'indirizzo: <https://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-human-right.html> «[...] Technology is an enabler of rights, not a right itself. There is a high bar for something to be considered a human right. Loosely put, it must be among the things we as humans need in order to lead healthy, meaningful lives, like freedom from torture or freedom of conscience. It is a mistake to place any particular technology in this exalted category, since over time we will end up valuing the wrong things. For example, at one time if you didn't have a horse it was hard to make a living. But the important right in that case was the right to make a living, not the right to a horse. Today, if I were granted a right to have a horse, I'm not sure where I would put it».

³⁵ P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad Internet*, in *www.giurcost.org*, 2012.

³⁶ C. Cost., sent. 225/1974.

³⁷ T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2017, 595.

³⁸ In questa direzione il Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 120 (Piattaforme per la didattica a distanza) ha previsto lo stanziamento di risorse economiche. In particolare sono stati stanziati 10 milioni di euro nel 2020, al fine di consentire alle istituzioni scolastiche statali di dotarsi di piattaforme e di strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza; 70 milioni di euro nel 2020 per l'acquisizione, in comodato d'uso, dispositivi digitali individuali per la fruizione di piattaforme per l'insegnamento nonché per la necessaria connettività in rete; 5 milioni di euro nel 2020 al fine di formare il personale scolastico sulle metodologie e le tecniche per la didattica a distanza.

stesso modo essa dovrà garantire mezzi adeguati a rimuovere i predetti ostacoli nella *realtà online*.

Ugualmente, per quanto riguarda il diritto alla salute (art. 32 Cost.), la Repubblica deve tutelarla nell'interesse della collettività non solo – ovviamente – nella realtà *offline*, ma anche con l'ausilio di strumenti di telemedicina. Con questa espressione si intende «la modalità di erogazione di servizi di assistenza sanitaria, tramite il ricorso a tecnologie innovative, in particolare alle Information and Communication Technologies (ICT), in situazioni in cui il professionista della salute e il paziente (o due professionisti) non si trovano nella stessa località. La Telemedicina comporta la trasmissione sicura di informazioni e dati di carattere medico nella forma di testi, suoni, immagini o altre forme necessarie per la prevenzione, la diagnosi, il trattamento e il successivo controllo dei pazienti»³⁹. Pertanto, la telemedicina si pone rispetto al diritto alla salute come mezzo per conseguire il fine. Né convince la configurabilità dell'accesso a Internet in termini di diritto sociale, in quanto – fin quando l'ordinamento giuridico non configurerà la rete come unica ed esclusiva possibilità di accesso a forme di partecipazione politica, economica e sociale – non si comprende come possa avanzarsi una pretesa giuridica di accedere al mezzo, che trovi il suo fondamento nell'art. 3, comma II, Cost., se il diritto può essere realizzato in altre forme⁴⁰.

Inoltre, la configurazione dell'accesso a Internet in termini di diritto sociale pone dei problemi in merito alla sua effettiva previsione ad opera del legislatore: *quid juris* se questi non provvederà al suo riconoscimento? Come si potrà pretendere che il legislatore qualifichi l'accesso a Internet in termini di diritto sociale se si considera altresì che i diritti sociali stessi, per loro natura, sono condizionati dalle risorse finanziarie disponibili?⁴¹

Ecco che allora, alla luce di quanto sostenuto e come prospettato da parte della dottrina, «più che il richiamo al concetto di “diritto”, sembra allora che possa risultare di una qualche utilità il riferimento alla nozione di “servizio pubblico”: come dire che, più che indugiare sulla qualificabilità dell'accesso alla stregua di un diritto si possono raggiungere approdi concreti fondandosi sulla qualificazione di *internet* come “servizio pubblico”»⁴².

Infatti, sussumere l'accesso a Internet nel servizio pubblico, e in particolare nel servizio universale⁴³, al fine di ridurre il c.d. *digital divide* comporterebbe l'indubbio vantaggio – a Costituzione invariata – di non escludere nessuna fascia della popolazione

³⁹ Ministero della Salute, *Telemedicina. Linee di indirizzo nazionali*. Il documento è reperibile all'indirizzo web: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2129_allegato.pdf

⁴⁰ Sul punto cfr. P. TANZARELLA, *op. cit.*, 24.

⁴¹ Sul punto cfr. L. CUOCOLO, *op. cit.*, 285.

⁴² P. PASSAGLIA, *op. cit.*, 88.

⁴³ Sul punto cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2017, 377. Secondo l'Autore, «all'interno del perimetro del servizio pubblico, in alcuni settori (per esempio in quello della telefonia o del servizio postale) il regolatore individua un perimetro più ristretto di prestazioni minime che costituiscono il cosiddetto “servizio universale” e che devono essere erogate anche se producono perdite (...)».

dal servizio di internet (sarebbe meglio, dalla banda larga⁴⁴), funzionale all'esercizio di diritti fondamentali.

Invero, l'art. 1, comma 1, lettera *ll*), del Codice delle comunicazioni elettroniche⁴⁵ definisce il servizio universale come «un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile».

Con specifico riguardo all'accesso alla rete, già l'art. 54 del Codice in parola ricomprende nel servizio universale anche la trasmissione dei dati che deve essere tale da consentire un efficace accesso a Internet. Tuttavia, si stabilisce che la trasmissione dati deve essere garantita ad una – evidentemente insufficiente – velocità pari a 56 kbps⁴⁶. Sarà pertanto necessario che il regolatore (ovvero il legislatore) includa nel servizio universale, ai fini di una concreta utilità dell'accesso a Internet, la banda larga⁴⁷. A tal proposito – a conforto della tesi qui sostenuta e auspicando l'inclusione dell'accesso alla banda larga nel servizio universale – si consideri la Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo e del Consiglio, istitutiva del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche e attualmente sottoposta all'esame della Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato⁴⁸, che, all'art. 84 (rubricato “Servizio universale a prezzi accessibili”), comma 1, ha così statuito: «Gli Stati membri provvedono affinché tutti i consumatori nei loro territori abbiano accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, a un adeguato servizio di accesso a internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale, che siano disponibili, al livello qualitativo specificato nei loro territori, ivi inclusa la connessione sottostante, in postazione fissa».

4. Digital divide e Covid-19: un'accelerazione per garantire l'accesso a Internet

Ora, è proprio il c.d. *digital divide* ad impedire il pieno esercizio dei diritti costituzionali in Internet e tale divario si è acuito proprio nel periodo di emergenza sanitaria causata dal Covid-19, in quanto, come già anticipato in premessa, tramite il collegamento da remoto (e solo tramite esso) è stato possibile esercitare taluni diritti fondamentali.

⁴⁴ Sul punto cfr. G. DE MINICO, *Tecnica e diritti sociali nella regulation della banda larga*, in AA.VV., *Dalla tecnologia ai diritti. La banda larga e i servizi a rete*, a cura di G. De Minico, Napoli, 2010, 9. L'Autrice, pur ravvisando la necessità di includere la banda larga nel servizio universale, sposa le tesi in base alla quale l'accesso a Internet vada qualificato come diritto sociale.

⁴⁵ Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, Codice delle Comunicazioni elettroniche.

⁴⁶ Cfr. sito istituzionale dell'AGCOM, <https://www.agcom.it/prestazioni-di-servizio-universale>.

⁴⁷ Sul punto, in merito a cenni tecnici e ai vantaggi offerti dalla banda larga, cfr. G. DE MINICO, *op. cit.*, 4-6.

⁴⁸ A.S. 1721, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019: recepimento del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (Direttiva 2018/1972). L'A.S. 1721 è reperibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52774.htm>.

Atteso che, come evidenziato, il c.d. *digital divide* non è sorto con l'emergenza sanitaria⁴⁹, occorre in questa sede verificarne lo "stato dell'arte" tra il 2019 e il 2020 al fine di comprendere come esso incida sull'esercizio di diritti fondamentali.

Ebbene, secondo quanto riportato dai dati Istat del 2020, una famiglia su tre non ha accesso a Internet e nel sud Italia la percentuale di famiglie senza computer supera il 41%. In particolare, «nel periodo 2018-2019, il 33,8% delle famiglie non ha computer o tablet in casa. La quota scende al 14,3% tra le famiglie con almeno un minore. Solo per il 22,2% delle famiglie ogni componente ha a disposizione un pc o tablet». Inoltre, «nel Mezzogiorno il 41,6% delle famiglie è senza computer in casa (rispetto a una media di circa il 30% nelle altre aree del Paese) e solo 14,1% ha a disposizione almeno un computer per ciascun componente». E, ancora, «il 12,3% dei ragazzi tra i 6 e i 17 anni non ha un computer o un tablet a casa. La quota raggiunge quasi un quinto nel Mezzogiorno (470 mila ragazzi). Solo il 6,1% vive in famiglie dove è disponibile almeno un computer per ogni componente»⁵⁰.

È evidente, pertanto, che l'acuirsi della emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha fatto riemergere con maggior vigore la problematica del c.d. *digital divide* e che si impongono delle azioni imminenti e concrete volte a ridurre la portata. A tal fine l'art. 82 (rubricato "Misure destinate agli operatori che forniscono reti e servizi di comunicazioni elettroniche"), comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ha previsto che «le imprese fornitrici di reti e servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico sono imprese di pubblica utilità e assicurano interventi di potenziamento e manutenzione della rete nel rispetto delle norme igienico-sanitarie e dei protocolli di sicurezza anti-contagio». L'introduzione di tale norma è volta proprio a «stimolare interventi di potenziamento di infrastrutture e ad assicurare la fornitura di servizi di comunicazione elettronica in grado di supportare la crescita dei consumi e la gestione dei picchi di traffico generati dalla necessità di svolgere attività (*smart working*, *e-learning*) o di passare il proprio tempo in casa (informazione, comunicazione, intrattenimento, acquisti online) utilizzando la rete Internet o i tradizionali servizi voce e dati»⁵¹.

Si ritiene quindi, in via generale e alla luce di quanto evidenziato, che le basi per superare il c.d. divario digitale (dovuto a fattori culturali, economici e legati alle competenze digitali), soprattutto da un punto di vista infrastrutturale, vadano poste attraverso l'inclusione dell'accesso alla banda larga nel servizio universale, ciò anche alla luce della Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo e del Consiglio, istitutiva del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche.

⁴⁹ In Italia, infatti, secondo i dati Istat del 2018, la quota di famiglie che accedono a Internet da casa mediante banda larga sale al 73,7% dal 70,2% del 2017. Cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/226240>.

⁵⁰ Sul punto cfr. "Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi", 6 aprile 2020, <https://www.istat.it/it/files/2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>.

⁵¹ Sul punto cfr. Relazione illustrativa al decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Tale relazione è reperibile all'indirizzo web: <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/03/18/decreto-cura-italia-un-primo-sguardo-alle-norme-di-procedura-penale-di-ordinamento-penitenziario-e-di-ordinamento-giudiziario/dl-cura-italia-relazione-illustrativa/>.