



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE
Curriculum “Organizzazione del potere e tutela dei diritti fondamentali nella
prospettiva costituzionalistica e storico-filosofica”
IUS/08
XXXVI Ciclo

***GOVERNANCE DELLA RETE E
ACCESSO A INTERNET:
PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE***

Dottorando
Dott. Cosimo LOTTA

Tutor
Chiar.mo Prof. Antonio SAITTA

Coordinatrice del corso di Dottorato
Chiar.ma Prof.ssa Concetta PARRINELLO

Anno Accademico 2022-2023

*Alla cara memoria di mio zio,
Padre Nino Isaja*

INDICE

INTRODUZIONE	5
--------------------	---

CAPITOLO PRIMO

<i>LA GOVERNANCE DELLA RETE E L'ACCESSO A INTERNET NEL CONTESTO GIURIDICO INTERNAZIONALE ED EUROPEO</i>	9
---	---

1. La *Governance* dell'accesso alla Rete nel contesto giuridico internazionale. Il ruolo dei c.d. *Over the Top*..... 11
2. “Al di fuori della navigazione”: l'ossatura fisica della Rete tra Stati Uniti, Cina e gli *Over the top*. Quale il ruolo degli Stati?... 23
3. “Dentro la Rete”: la regolazione di Internet tra “spinte anarchiche” e atti di *soft* e *hard law* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa..... 33
 - 3.1. Il funzionamento del *Domain name system* quale asse portante del funzionamento di Internet. Il ruolo dell'ICANN e degli Stati nell'accesso alla Rete. 51
4. La *Governance* della Rete e l'accesso ad Internet nel contesto del diritto dell'Unione Europea: le Direttive c.d. *Telecoms Package* e il Codice Europeo delle Comunicazioni elettroniche (Direttiva (UE) 2018/1972). 61
5. Quali regole per la *Governance* della Rete? Affrontare problemi di carattere globale con rimedi (uniformi) di carattere globale. La soluzione europea: il Regolamento (UE) 2015/2020 recante misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta. Rinvio..... 67
6. La sovranità degli Stati, rispetto all'accesso alla (infrastruttura della) Rete, nell'epoca della globalizzazione digitale. 70

CAPITOLO SECONDO

INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE DI INTERNET E DELL'ACCESSO ALLA RETE..... 78

1. Internet quale *nuovo* strumento per comunicare, il cui fondamento costituzionale è riconducibile agli artt. 15 e 21 Cost., tra principio del divieto di abuso del diritto e garanzie (anche) giurisdizionali 80
 - 1.1. (*Segue*) Dalla tutela giurisdizionale ai “rimedi” delle piattaforme: come esse piattaforme “tutelano” i diritti fondamentali lesi dalle comunicazioni *online*. La soluzione europea: il *Digital Service Act*..... 103
2. Critica alla tesi che qualifica la conoscenza in Internet bene comune 121
3. Il fondamento costituzionale dell'accesso a Internet in relazione alla natura giuridico-costituzionale delle situazioni di fatto di cui si compone 136
 - 3.1 Accesso a Internet come accesso alla infrastruttura della Rete: diritto sociale rientrante nel servizio universale 140
 - 3.1.1. Accesso alla infrastruttura di Internet e (possibili) omissioni legislative 147
 - 3.1.2. Accesso alla infrastruttura di Internet nel servizio universale e disponibilità delle risorse finanziarie atte a garantirlo..... 157
 - 3.2. Accesso a Internet come accessibilità e accesso ai dispositivi connessi alla Rete: diritto sociale..... 170
 - 3.3. Accesso a Internet come capacità di utilizzare i dispositivi connessi alla Rete: alfabetizzazione digitale rientrante nel diritto all'istruzione (rinvio) 178

3.4. Accesso a Internet come accesso in condizioni egualitarie: la <i>net neutrality</i> (rinvio).....	178
---	-----

CAPITOLO TERZO

<i>ACCESSO ALLA INFRASTRUTTURA DI INTERNET, NET NEUTRALITY E ALFABETIZZAZIONE DIGITALE: I RISVOLTI APPLICATIVI DELL'ACCESSO ALLA RETE</i>	179
---	-----

1. Declinazioni pratiche dell'accesso alla infrastruttura di Internet
e al dispositivo connesso alla Rete: *digital divide*, PNRR e la
“Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga” 181
2. Alfabetizzazione digitale e accesso a Internet..... 193
 - 2.1. Alfabetizzazione digitale diritto sociale rientrante nel diritto
all'istruzione 204
 - 2.2. Il diritto alla inclusione sociale digitale: il Servizio civile
digitale e il “facilitatore digitale” 211
3. La *net neutrality* quale navigazione in Internet libera e in
condizioni egualitarie..... 216

CONCLUSIONI.....	231
------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	247
-------------------	-----

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di ricerca ha l'obiettivo di indagare, dal punto di vista del diritto costituzionale, da un lato i profili giuridici che, nel contesto internazionale ed europeo, connotano la *governance* della Rete; dall'altro, la natura giuridica dell'accesso a Internet nell'ordinamento giuridico italiano con i risvolti applicativi che da essa derivano.

Da un punto di vista metodologico, si procederà suddividendo la fattispecie dell'accesso alla Rete in quattro segmenti: si tratterà anzitutto dell'accesso alla Rete come accesso alla infrastruttura di Internet (anche nel contesto sovranazionale); poi dell'accesso al dispositivo connesso ad essa; quindi, della alfabetizzazione digitale e della *net neutrality*, intesa quest'ultima quale navigazione in Internet in condizioni egualitarie e senza subire discriminazioni.

Nell'individuare i segmenti di cui si compone l'accesso a Internet si seguirà una progressione che risponde ad una esigenza logica: non vi sarebbe ragione, infatti, di discorrere neutralità della Rete se prima non viene approfondito il tema della alfabetizzazione digitale, la quale richiede l'accesso al dispositivo connesso a Internet, che sua volta presuppone l'esistenza di una infrastruttura di Rete che sia in grado di garantire la connessione. Inoltre, la summenzionata suddivisione appare essere necessaria perché diverse sono le situazioni di fatto e di diritto che vengono in rilievo, nonché i soggetti chiamati a garantirne l'effettività.

Quindi, al primo capitolo, si affronterà la tematica della *governance* di Internet, analizzando il contesto giuridico internazionale ed europeo che avente ad oggetto l'accesso alla infrastruttura della Rete. L'approfondimento della tematica *de qua* si rende necessaria in virtù della natura (apparentemente) a-spaziale di Internet, che consente le comunicazioni in tutto il globo abbattendo, a prima vista, i confini nazionali. Pertanto, nel primo capitolo, ci si interrogherà sul ruolo che gli Stati hanno nell'accesso alla Rete. Ci si chiederà, in particolare, se la sovranità statale, anche considerato il ruolo dei c.d. *Over the Top*, è, come sostenuto da taluni, "indebolita" o se essa, oggi, conosce forme inedite di manifestazione.

La trattazione procederà, al secondo capitolo, con l'approfondimento del tema dell'inquadramento costituzionale di Internet e dell'accesso alla Rete. In particolare, saranno oggetto di analisi le disposizioni gli artt. 15 e 21, che si pongono a fondamento di Internet, nonché la tutela dei diritti fondamentali lesi dalle comunicazioni *online*. Inoltre, si prenderà in considerazione la tesi che qualifica la conoscenza in Rete bene comune al fine di comprenderne la portata teorica e pratica. L'indagine verterà, perciò, sul fondamento costituzionale dell'accesso a Internet, oggi indispensabile non solo per comunicare (art. 15 e 21 Cost.) ma anche per esercitare i diritti fondamentali. Quindi, ancora nel secondo capitolo, si ragionerà sull'inquadramento teorico costituzionale

dell'accesso alla infrastruttura di Internet e al dispositivo munito di connessione.

Infine, al terzo capitolo, verranno prese in considerazione le declinazioni pratiche dell'accesso alla infrastruttura di rete e ai dispositivi dotati di connessione a Internet, nonché l'alfabetizzazione digitale e la *net neutrality*, che si è deciso di includere in questo capitolo per i profili di concretezza che essi presentano.

CAPITOLO PRIMO

La Governance della Rete e l'accesso a Internet nel contesto giuridico internazionale ed europeo

SOMMARIO: 1. La *Governance* dell'accesso alla Rete nel contesto giuridico internazionale. Il ruolo dei c.d. *Over the Top*. – 2. “Al di fuori della navigazione”: l'ossatura fisica della Rete tra Stati Uniti, Cina e gli *Over the top*. Quale il ruolo degli Stati? – 3. “Dentro la Rete”: la regolazione di Internet tra “spinte anarchiche” e atti di *soft* e *hard law* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. – 3.1 Il funzionamento del *Domain name system* quale asse portante del funzionamento di Internet. Il ruolo dell'ICANN e degli Stati nell'accesso alla Rete. – 4. La *Governance* della Rete e l'accesso ad Internet nel contesto del diritto dell'Unione Europea: le Direttive c.d. *Telecoms Package* e il Codice Europeo delle Comunicazioni elettroniche (Direttiva (UE) 2018/1972). – 5. Quali regole per la *Governance* della Rete? Affrontare problemi di carattere globale con rimedi (uniformi) di carattere globale. La soluzione europea: il Regolamento (UE) 2015/2020 recante misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta. Rinvio. – 6. La sovranità degli Stati, rispetto all'accesso alla (infrastruttura della) Rete, nell'epoca della globalizzazione digitale.

«Internet è un immenso spazio pubblico, e non dev'essere né privatizzato né colonizzato. Ma quali forze possono ridefinire questo spazio, quali risorse politiche si ritrovano in esso e chi può utilizzarle? Internet non è più lo spazio dell'infinita libertà, di un potere anarchico che nessuno può domare. È ormai un luogo di conflitti [...]. Proprio perché luogo di conflitti, il Web deve trovare le sue regole, deve produrre le sue proprie istituzioni della libertà. [...] Se non si considera Internet come uno spazio «costituzionale», ricco di garanzie adeguate, possono prevalere le sole ragioni della sicurezza e del controllo. [...] Bisogna impedire che la sfera pubblica e privata vengano riassorbite nella sfera di produzione e del consumo»¹.

1. La *Governance* dell'accesso alla Rete nel contesto giuridico internazionale. Il ruolo dei c.d. *over the top*.

La ricerca ha preso avvio da una riflessione sulla necessità della regolamentazione, che sia rispettosa dei diritti fondamentali dell'individuo, dello spazio (anche fisico, come si vedrà) di Internet nel quale confluiscono interessi *tradizionali* e nuovi, privati e

¹ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, 2004, XII s.

pubblici. In particolare, ci si è interrogati se gli sforzi finora profusi a livello statale e sopranazionale, atti a creare un assetto normativo che garantisca all'interno del "mondo di Internet" la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo nella loro dimensione digitale, siano adeguati.

Internet influenza, da ormai tre decenni², la vita quotidiana di ogni individuo e le relazioni e interazioni sociali e lavorative non possano ormai prescindere da essa. Sarebbe ingenuo pensare che Internet non necessiti di regolamentazione, così come sostenuto agli albori dell'era digitale³. Infatti, gli Stati stessi rivendicano sulla Rete

² P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, 6: «La data è riferita alla messa in rete del primo sito, frutto di un progetto presentato (già nel 1989) al Cern di Ginevra dall'inglese Tim Berners-Lee e che, dopo un paio di anni, darà origine al primo *browser* per "navigare" in rete». V., inoltre, F. PARUZZO, *I sovrani della Rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, 2: «Nel 1994 è stato fondato presso il Massachusetts Institute of Technology (MIT), in collaborazione con il CERN, il WWW Consortium (W3C), l'agenzia non governativa che da quel momento (e ancora oggi) promuove lo sviluppo dei protocolli, degli standard tecnici del web e dei linguaggi di markup».

³ Cfr., in particolare, J. P. BARLOW, *Dichiarazione d'indipendenza del Cyberspazio*, in http://www.olografix.org/loris/open/manifesto_it.htm, febbraio, 1996. Nello specifico, l'Autore nella sua Dichiarazione così esordiva: «Governi del Mondo, stanchi giganti di carne e di acciaio, io vengo dal Cyberspazio, la nuova dimora della Mente. A nome del futuro, chiedo a voi, esseri del passato, di lasciarci soli. Non siete graditi fra di noi. Non avete alcuna sovranità sui luoghi dove ci incontriamo. Noi non abbiamo alcun governo eletto, è anche probabile che non ne avremo alcuno, così mi rivolgo con una autorità non più grande di quella con cui la libertà stessa, di solito, parla. Io dichiaro che lo spazio globale che stiamo costruendo è per sua natura indipendente dalla tirannia che voi volete imporci. Non avete alcun diritto morale di governarci e non siete in possesso di alcun metodo di costrizione che non ragionevolmente possiamo temere». Tale dichiarazione è stata in anni più recenti ripresa da D. CASTRO, *A Declaration of the Interdependence of Cyberspace*, 8 febbraio 2013, reperibile al sito internet <https://www.computerworld.com/article/2494710/a-declaration-of-the-interdependence-of-cyberspace.html>. L'A., richiamando J.P. Barlow ma discostandosi dal suo pensiero, parla di interdipendenza di Internet, ritenendo che sia necessario una compenetrazione tra attività dei governi nazionali e le regole "spontaneamente" nate nella Rete. In particolare, afferma: «We do not want an Internet governed by the nations of the world, but neither do we want an Internet

un proprio potere e impongono la loro presenza nel cyberspazio⁴. Ma non solo: accanto ai «giganti di carne e di acciaio», di cui parlava J.P. Barlow (cioè, gli Stati), vi sono i grandi soggetti economici privati «che si identificano con la rete, esercitano estesi e incontrollati poteri di governo, si coalizzano per chiedere regole alla loro misura, mettendo ad esempio in discussione le garanzie attualmente previste per la privacy delle persone»⁵. Difatti, non si può non considerare la circostanza per cui società multinazionali, colossi mondiali di Internet (i c.d. *Over The Top*⁶), abbiano un potere economico paragonabile a quello detenuto dagli Stati nazionali⁷ e che si pongono

divorced from government. We seek a balance that recognizes both the rights of the individual and the benefits to the community of well-ordered systems. [...] [Internet] is the voluntary cooperation of individuals, businesses and governments that has created the Internet that we know today. Thus the greatest asset of the Internet is not its independence but its interdependence. We reject your declaration of independence and take up a new call for interdependence among sovereign nations and peoples. We will work together in common cause so that no one can arrest our progress».

⁴ S. RODOTÀ, *Recensione a Giovanna De Minico, Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, in *Dir. pubbl.*, 1, 2014, 361: «Se, invece, vi è oggi un oggetto di desiderio per gli Stati è esattamente Internet, con interventi molto pesanti, continui, tanto negli Stati autoritari che in quelli democratici. Si può, dunque, comprendere, una resistenza volta a garantire il carattere libertario, persino anarchico di internet».

⁵ S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. Dir.*, 3, 2010, 339.

⁶ ENCICLOPEDIA TRECCANI ONLINE, *Over the top* (voce), reperibile all'indirizzo internet https://www.treccani.it/enciclopedia/ott_%28altro%29/: «impresa che fornisce attraverso la rete telematica servizi, contenuti e spazi pubblicitari [...]».

⁷ V., in particolare, Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, *Piattaforme digitali e TELCO «worldwide». Evidenze consolidate patrimoniali e reddituali. Dinamiche a confronto 2012-2021*, in www.agcom.it, 6 luglio 2022, 6 (avuto specifico riguardo alle Piattaforme, che – p. 1 – vengono individuate in Amazon, Apple, Facebook (Meta), Google (Alphabet), Microsoft, Netflix, Spotify, Twitter): «Nel 2021 i ricavi complessivi delle piattaforme hanno superato i 1.450 mld US\$: in aumento di 315 mld. US\$ (+27,6%) su base annua di poco meno di 1.100 mld. US\$ rispetto al 2020 (+305,7%). Tra il 2012 e il 2021 la crescita media annua (CAGR) è stata del 16,8%. Il biennio 2020-2021, caratterizzato dalla pandemia da Covid-19, registra una crescita dei ricavi particolarmente rilevante: nel 2021, infatti, i ricavi complessivi sono cresciuti di oltre il 50% rispetto al pre-pandemico 2019. Con riferimento all'intero periodo tra le imprese

come primari interlocutori di centinaia di milioni di persone che quotidianamente accedono a Internet⁸.

La pervasività di Internet in tutti gli ambiti della vita dell'individuo⁹, in virtù anche del suo carattere (apparentemente) a-spaziale¹⁰ che l'ha resa globale, parrebbe a prima vista mettere in discussione il concetto di patto sociale. Secondo l'insegnamento di Hobbes, infatti, l'uomo avrebbe messo fine al suo stato di natura e di perenne belligeranza per garantire a se stesso la pacifica convivenza con i suoi consociati e, spogliatosi della sua sovranità, l'avrebbe ceduta a un soggetto – il Sovrano – avente il compito di garantire la pace e la sicurezza¹¹. In altre parole, lo Stato, fino all'avvento di Internet e al di fuori dei rapporti *inter privatos*¹², era da considerarsi

analizzate Meta (Facebook) è quella che ha registrato la dinamica di crescita più intensa (+41,8% in media all'anno)».

⁸ S. RODOTÀ, *op. cit.*, 341. L'Autore, nello specifico, fa riferimento a Google, ma si ritiene che detta considerazione possa ritenersi valevole anche per gli altri colossi del Web quali Amazon, Facebook (oggi Meta) o Apple.

⁹ È di tutta evidenza che oggi – soprattutto dopo la pandemia dovuta al virus da Covid-19 – l'accesso a molti dei diritti fondamentali (sia sotto forma di libertà negative che libertà positive: libertà e riservatezza del domicilio – digitale –, libertà di corrispondenza e da manifestazione del pensiero, per le prime; sanità, istruzione, previdenza, per le seconde) passi attraverso la rete, unico canale – spesso – per esercitarli.

¹⁰ D.R. JOHNSON – D.G. POST, *Law and Borders – The Rise of law in Cyberspace*, in *Stanford Law Review*, 48, 1996, 1367 ss. Secondo gli autori, il Cyberspazio richiede una regolamentazione diversa da quella che disciplina i territori fisici, geograficamente determinati (1367).

¹¹ T. HOBBS, *Leviatano*, trad. italiana G. Micheli, BUR Rizzoli, ed. 2022, 181 s.: «[lo] stato [...] è una persona dei cui atti ogni membro di una grande moltitudine, con patti reciproci, l'uno nei confronti dell'altro e viceversa, si è fatto autore, affinché essa possa usare la forza e i mezzi di tutti, come penserà sia vantaggioso per la loro pace e la comune difesa. Chi regge la parte di questa persona viene chiamato SOVRANO e si dice che ha il *potere sovrano*; ogni altro è suo SUDDITO».

¹² ... rispetto ai quali lo Stato, in virtù dell'autonomia riconosciuta ad essi, è chiamato a intervenire solo nel caso in cui vi siano "patologie" da sanare.

l'unica entità da cui i cittadini dovevano tutelarsi e nei cui confronti, quindi, affermare i diritti. Del resto, la nota differenza tra libertà negative e libertà positive presupponeva (e continua a presupporre) l'esistenza di un soggetto, lo Stato, che in virtù del patto sociale, deve astenersi dal violare le prime (libertà dallo Stato) e, con le Costituzioni rigide del secondo dopoguerra, impegnarsi a garantire le seconde (libertà nello Stato)¹³.

I cittadini con chi stipulano oggi il patto sociale? Rimane sempre valida la dicotomia individuo-Stato nella garanzia dei (e nell'accesso ai) diritti fondamentali oppure le nuove piattaforme digitali, che parrebbero sfuggire al controllo degli Stati stessi, stanno dando origine a nuove forme di potere? Come deve svilupparsi quest'ultimo rispetto ai diritti degli internauti?

Come anticipato, infatti, le piattaforme digitali¹⁴ sono di fatto i primari interlocutori degli individui che esercitano in Rete i diritti inviolabili di cui sono titolari. Ora, la peculiarità dei soggetti privati "detentori di potere nel Web" consiste in ciò, che, dato il loro carattere (apparentemente) a-spaziale e con vocazione universale,

¹³ La dicotomia libertà negative – libertà positive, pur mantenendo la sua validità, sembra essere oggi sfumata in quanto, anche le prime presuppongono un intervento attivo da parte dello Stato che deve stanziare le risorse economiche affinché possano essere garantite.

¹⁴ L. AMMANNATI, *I 'signori' nell'era dell'algoritmo*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2021, 381: «Nel decennio appena finito le cinque società più importanti in termini di capitalizzazione del mercato, noti come giganti dell'industria e della finanza, sono stati rimpiazzati da società basate sulla tecnologia, le cosiddette GAFAM Google, Apple, Facebook (ora Meta), Amazon, Microsoft», a cui si deve aggiungere "X" (già Twitter) di Elon Musk.

essi offrono gli stessi servizi in tutto il globo¹⁵. Ecco che da qui nasce la domanda su chi debba “dettare le regole del gioco”, gioco che, a prima vista, come detto, parrebbe non coinvolgere gli Stati nazionali. Quindi, «[o]ccorre chiedersi come sia possibile “ambientare” su scala globale l’istanza liberale di limitazione del potere, l’istanza democratica, che esige che il potere pubblico, oltre che efficace ed efficiente (requisiti comunque allo stesso esigiti), sia anche partecipato dalla comunità di governanti, nonché l’istanza solidaristica, che si pone al fondamento del modello di *Welfare State*; insomma, bisogna compiere l’impresa (inevitabilmente, faticosissima ...) di globalizzare il principio personalista, che dei sistemi costituzionali contemporanei si pone come l’autentico cardine»¹⁶.

Per inquadrare al meglio la questione, è allora preliminarmente necessario fornire una definizione di Internet, *luogo* ove i diritti fondamentali della persona, già esistenti nella *realtà materiale* o di nuovo conio, meritano di ricevere riconoscimento e protezione.

Invero, da un punto di vista tecnico «Internet è un sistema formato da reti di computer collegate tra di loro che utilizzano un

¹⁵ Per essere più precisi, i c.d. *over the top service providers* offrono gli stessi servizi a prescindere dall’area geografica di appartenenza (uguali sono le piattaforme, uguali sono le modalità di fruizione dei servizi offerti).

¹⁶ L. D’ANDREA, *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, in *Consulta Online*, 6 ottobre 2014, 1.

linguaggio standardizzato (il cosiddetto protocollo TCP/IP¹⁷) per la trasmissione dei dati. Si tratta dunque di una rete di reti, che mette in collegamento miliardi di persone in tutto il mondo, permettendo ad esse la condivisione di contenuti informativi e di servizi di ogni genere»¹⁸. Come evidenziato, «[l'] essenza del sistema è stata la commutazione di dati a pacchetto (“*packet data switching*”): un metodo di trasmissione in grado di scomporre un’informazione in blocchi più piccoli, spedirli separatamente e, quindi assemblarli nuovamente nel punto di destinazione»¹⁹. Detto altrimenti, Internet

¹⁷ Con tali sigle si fa riferimento, rispettivamente, al *Transmission Control Protocol* e all’*Internet Protocol*. Nello specifico, «tutti [gli internauti] sono in connessione tra loro per mezzo del protocollo universale di interconnessione TCP/IP (...), un programma procedurale finalizzato a stabilire un algoritmo attraverso il quale si commuta il testo inviato in pacchetti di dati (TCP) ai quali viene apposta un’etichetta di indirizzamento (IP). Ogni pacchetto transita nella rete attraverso percorsi casuali formati da snodi (*host*), che possono appartenere a soggetti diversi. Unico controllo, peraltro assai limitato, è nell’accesso alla rete, per il quale è necessario un contratto di abbonamento con un *Internet Service Provider* (ISP)»: M. BETZU, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell’era digitale*, Torino, 2012, 20.

¹⁸ F. DONATI, *Internet* (*Dir. Cost.*) (voce), in *Enc. Dir.*, Annali VII, Giuffrè, 2014, 532. V., anche per ciò che concerne la nascita di Internet, P.G. CRAGO, *Fundamental Rights on the Infobahn: Regulating the Delivery of Internet Related Services Within the European Union*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 2, 1997, 474 s.: «The Internet is a global amalgamation of computer networks connected by a common communications protocol, Transmission Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP). The Internet originated in 1969 as a project sponsored by the U.S. Department of Defense called ARPANET. ARPANET was designed to connect Department of Defense computers with other communication systems across a national network, such as radio and satellite, to ensure the continual availability of information, and more specifically, that the military and government retained their ability to communicate in the event of a national catastrophe, such as a nuclear war. Once the technology proved successful, more and more networks were connected to the expanding ARPANET. Universities, the National Science Foundation, and other research centers around the world wanted to share resources and also benefit from the opportunity to communicate with their international peers. This pattern of expansion, whereby individual national networks connect themselves to a national “backbone” network to access and expand the Internet, describes the manner of growth for the Internet».

¹⁹ B. CAROTTI, *Il sistema di governo di Internet*, Giuffrè, 2016, 3: «La commutazione ha consentito di individuare caso per caso il ‘tragitto’ più appropriato: i canali di comunicazione

può essere considerato un sistema di computer che, «attraverso l'utilizzo delle reti di comunicazioni esistenti, possono dialogare utilizzando protocolli univoci e servizi di comunicazioni standardizzate»²⁰. In definitiva, per quanto qui di interesse, «*Internet* è una infrastruttura – sulla quale transitano dati che possono poi assumere forme e contenuti differenti, come *file* audio, video, gli ipertesti del *world wide web* o un messaggio di posta elettronica – priva di organizzazione gerarchica [...]»²¹.

La Rete è un termine onnicomprensivo che racchiude in sé una molteplicità di ambiti che vanno tenuti tra loro distinti. Invero, essa non è sinonimo di *social network*. I c.d. *Over the Top*, infatti, non si occupano soltanto di consentire agli internauti di comunicare in “piazze²² (o stanze) virtuali”, ove vengono in gioco principalmente

non dovevano essere stabiliti *a priori*, ma scelti sul momento, in base alla disponibilità. Questo sistema ha escluso, fin dall'origine, il controllo dei dati trasmessi [...]».

²⁰ R. BIN, N. LUCCHI, *Informatica per le scienze giuridiche*, Padova, Cedam, 2005, 340.

²¹ G.M. RUOTOLO, *Internet (Dir. Internaz.)* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali VII, Giuffrè, 2014, 547. L'A. prosegue (547) evidenziando che «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; le singole sottoreti, invero, sono connesse tra loro in numerosi punti. È grazie a questa architettura che la Rete può sopravvivere al collasso di alcuni suoi rami [...]»; D. DREZNER, *The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In*, in *Political Science Quarterly*, 3, 2004, 479: «Internet has generated multiple areas of governance, including development of technical protocols, censorship, e-taxation, intellectual property, and privacy rights».

²² Sulla immagine di “piazza virtuale”, v. P. PASSAGLIA, *Privacy e nuove tecnologie, un rapporto difficile. Il caso emblematico dei social media, tra regole generali e ricerca di una specificità*, in *Consulta Online*, 3, 2016, 343: «L'immagine ormai di uso comune della “piazza virtuale”, oltre che metaforicamente accattivante, descrive in maniera abbastanza fedele l'idea di un aprirsi al pubblico che è insita nella – anzi, che è consustanziale alla – partecipazione ad un social».

le libertà di corrispondenza e di manifestazione del pensiero. I servizi offerti dalle piattaforme sono i più disparati e vanno ben oltre la possibilità di comunicare in modo potenzialmente illimitato. Infatti, la Rete consente allo stesso tempo la comunicazione di più soggetti a fine commerciale, ludico e lavorativo, ed è «strumento di democrazia partecipativa»²³, *luogo* ove l'individuo può esercitare i suoi diritti inviolabili. Non a caso parte della dottrina ha ritenuto che il *cyberspazio* debba essere considerato in termini più ampi come una «struttura sociale»²⁴.

È evidente, quindi, che Internet abbia oggi acquisito una rilevanza costituzionale (c.d. *digital constitutionalism*²⁵). Nessuno può infatti mettere in dubbio che molti dei diritti tradizionali e delle libertà costituzionali si realizzino sulla rete; allo stesso modo non si può negare che nuovi diritti della persona trovino la loro ragion d'essere proprio in quanto esiste il *Web*: infatti, «nella rete i diritti vengono re-interpretati e trovano una loro base di sviluppo; sia

²³ F. DONATI, *op. cit.*, 534. Sullo stesso punto cfr. anche G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Pol. Dir.*, 3, 2011, 368 s.

²⁴ Sul punto v. P. MARSOCCI, *op. cit.*, 5.

²⁵ L. GILL, D. REDEKER, U. GASSER, *Toward digital constitutionalism? Mapping attempts to craft an Internet Bill of Rights*, Berkman Klein Center for Internet & Society, Harvard University, November 9, 2015, 2, disponibile all'indirizzo internet https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2687120: *digital constitutionalism*, «as a common term to connect a constellation of initiatives that have sought to articulate a set of political rights, governance norms, and limitation on the exercise of power on the Internet»; C. NAPOLI, *Territorio, globalizzazione, spazi virtuali*, in *Riv. Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2, 2021, 214.

diversi vecchi sia molti nuovi diritti»²⁶. Parte della dottrina, invero, ha individuato quali tra i diritti e le libertà classiche possono trovare riconoscimento anche in internet²⁷ e quali invece possono avere una incidenza esclusivamente nella realtà fisica²⁸. Nello specifico, si è ritenuto che nel cyberspazio possano essere esercitati 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 di corrispondere e il diritto di manifestare il proprio pensiero, il diritto alla salute, la libertà di insegnamento, il diritto al lavoro, la libertà sindacale, di libertà di iniziativa economica privata, 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 riunione²⁹. 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 in Internet.

²⁶ G. AZZARITI, *op. cit.*, 372.

²⁷ M. BETZU, *op. cit.*, 77 ss.

²⁸ M. BETZU, *op. cit.*, 83 ss.

²⁹ A proposito della libertà di riunione, tale dottrina (M. BETZU, *op. cit.*, 85) – contrariamente ad altra (cfr., in particolare, A. PIZZOROLI, *La libertà di riunione in internet*, in *Dir. Inf.*, 4-5, 2004, 605) – 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».

Quale allora il ruolo degli Stati nazionali e quale il ruolo degli *Over the Top* nel garantire l'accesso alla Rete? Che posto residua per la sovranità normativa e repressiva degli Stati, che – secondo alcuni commentatori – oggi sembra essere indebolita?

Per comprendere la portata della questione e per inquadrarla correttamente, bisogna sin da subito evidenziare che l'accesso a Internet è, a parere di chi scrive, una fattispecie complessa che si sviluppa lungo quattro direttrici, che devono tutte essere compresenti perché l'accesso alla Rete sia garantito in modo libero, uguale ed effettivo. Esse consistono nell'accesso alla infrastruttura della Rete, l'accesso al dispositivo collegato ad Internet, la capacità di utilizzarlo (c.d. alfabetizzazione digitale), l'accesso a Internet in modo neutrale e privo di discriminazioni (c.d. *net neutrality*).

Pertanto, la domanda su chi debba governare l'accesso alla Rete nel contesto internazionale e quale sia, rispetto ad esso, il ruolo degli OTT, va integrata con la seguente: a quale dei “segmenti” dell'accesso a Internet ci si riferisce? Rispetto a ognuno di essi quale il soggetto che deve garantire i diritti che vengono in gioco?

A questi interrogativi ne va aggiunto un altro: nei singoli segmenti dell'accesso a Internet individuati sono necessarie nuove forme di regolamentazione giuridica³⁰ per disciplinare l'accesso alla

³⁰ B. CAROTTI, *Il sistema di governo di Internet*, cit., 16: «la rete ha inciso sulla precedente regolazione giuridica e imposto una nuova riflessione sulla normatività e sulla

Rete o è “sufficiente” “aggiornare” l’impianto normativo esistente, in un contesto in cui la differenza tra diritto pubblico e diritto privato sembra sfumare?

Si tenterà, nei paragrafi seguenti, di dare risposta a questi quesiti, tenendo appunto presente che è necessario distinguere i “segmenti” in cui si sostanzia l’accesso a internet in quanto in ciascuno di essi diverse sono le situazioni di fatto e di diritto che vengono in rilievo e differenti sono i soggetti che intervengono e che devono garantire i diritti che emergono nell’accesso alla Rete. Infatti, limitarsi ad affermare che gli OTT esercitano un potere per certi versi incontrollato in Internet è sì corretto, ma – con riferimento all’accesso a internet – non sufficiente in quanto bisogna comprendere rispetto a cosa esercitano i loro poteri consentiti dalla capacità economica. Così come, sostenere che gli Stati hanno vista mutata, sotto certi aspetti, la propria sovranità è sì corretto, ma va stabilito – ancora rispetto all’accesso a internet – rispetto a cosa e a chi abbiano difficoltà ad affermarla con pienezza.

‘riproduzione’ di rapporti sociali, anche conosciuti all’interno di una nuova dimensione informatica».

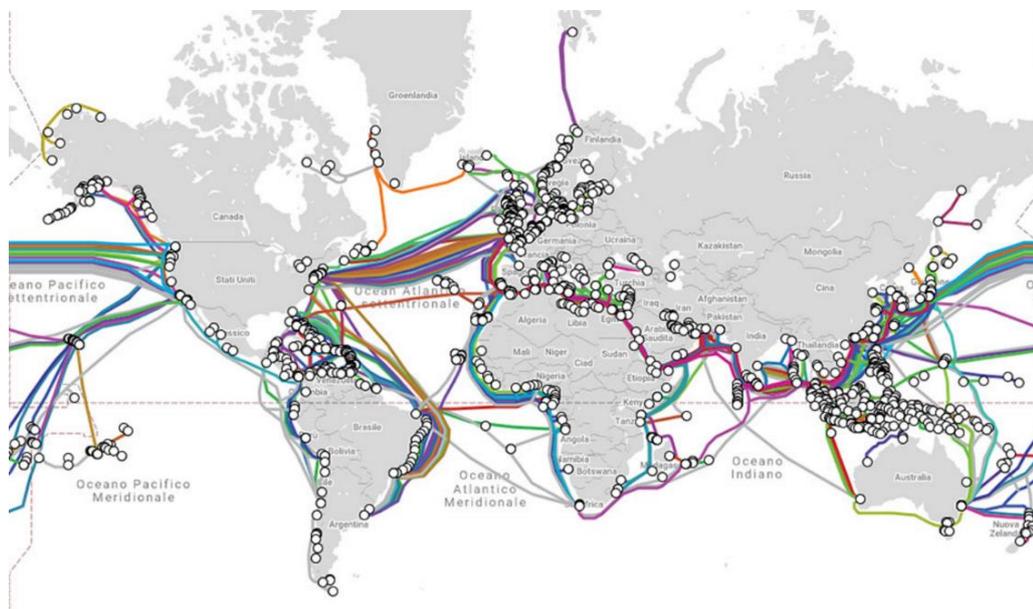
2. “Al di fuori della navigazione”: l’ossatura fisica della Rete tra Stati Uniti, Cina e gli *Over the top*. Quale il ruolo degli Stati?

Sebbene la Rete internet possa apparire come qualcosa di aleatorio, virtuale, in realtà la sua “ossatura fisica” è costituita da cavi sottomarini³¹ (più di 400, che percorrono tutto il globo lungo 1.3 milioni di chilometri), i quali mettono in comunicazione tutti i Paesi del mondo. Infatti, il 99% dei dati e 10 miliardi di transazioni finanziarie giornaliere che “scorrono” lungo Internet passano attraverso cavi in fibra ottica collocati sui fondali marini e meno dell’1% dei dati vengono trasmessi attraverso i satelliti³², per i più elevati costi di gestione di questi ultimi e per la capacità inferiore di trasportare dati (di gran lunga maggiore, invece, la velocità di trasferimento dati con la fibra ottica)³³.

³¹ S. MANGIAMELI, *Sovranità digitale* (voce), in A.C. AMATO MANGIAMELI, G. SARACENI (a cura di), *Cento e una voci di informatica giuridica*, Giappichelli, 2023, 455; ID., *La sovranità digitale*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2023, 284.

³² Si v., a tal proposito, il progetto “Starlink” della azienda aerospaziale “SpaceX” di Elon Musk, il cui intento è quello di mettere in orbita 30.000 satelliti (attualmente ne detiene 1.800) per mettere in comunicazione il pianeta “dall’alto”, senza necessità di cablaggio alcuno, e non “dal basso”, attraverso i cavi sottomarini.

³³ M. BATICCI, L. LO PORTO, *Internet si regge sui cavi sottomarini, ecco le vulnerabilità e i rischi geopolitici*, in *AgendaDigitale.eu*, 15 marzo 2022.



34

Per ciò che rileva ai fini della presente trattazione, è necessario chiedersi a chi appartengano i cavi sottomarini e, quindi, comprendere se – ed eventualmente come – dalla loro gestione possano derivare ripercussioni sull’accesso a Internet.

Ebbene, la proprietà dei cavi è del costruttore (Alcatel Submarine Networks in Francia, TE SubCom in Svizzera e la NEC Corporation in Giappone) che poi, con contratti milionari, li rivende ad altre aziende o Stati. Attualmente gli Stati Uniti d’America sono i maggiori possessori di cavi, seguiti dalla Cina che mira ad acquistarne il controllo per oltre il 60% entro il 2025³⁵. A ciò si

³⁴ Fonte immagine: <https://www.submarinecablemap.com/>.

³⁵ A. GILI, *Geoconomia dei cavi sottomarini*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*. 27 gennaio 2022: la Cina, «attraverso la *Digital Silk Road*, che dal suo avvio ha

aggiunga che, oltre agli Stati summenzionati, anche gli *Over the Top* (Facebook, Google, Amazon, Microsoft³⁶ e anche China Unicom, China Telecom, China Mobile) posseggono i propri cavi subacquei³⁷.

I dati di tutto il pianeta, pertanto, viaggiano lungo dorsali sottomarine, che ne costituiscono la “colonna vertebrale”. Quindi, il problema che si pone rispetto ad essi è che una loro recisione o il loro danneggiamento possa comportare l’isolamento di Paesi interi. Se ciò può accadere per ragioni naturali (smottamenti sottomarini, imbarcazioni incagliate, etc.), può verificarsi (come già accaduto) che essi siano al centro di sabotaggi compiuti da alcuni Stati a detrimento di altri³⁸.

previsto investimento pari a 95 miliardi di dollari, [...] intende aumentare il proprio peso politico, economico e tecnologico in particolare nei Paesi in via di sviluppo, Asia meridionale e Africa. Attraverso la costruzione di infrastrutture digitali (tra cui reti 5G, cavi, sistemi di *storage* dei dati) in questi Paesi, la Cina inoltre ha come obiettivo finale quello di imporre i propri standard tecnologico a livello internazionale, una sfida diretta in particolare modo agli Stati Uniti».

³⁶ Fonte <https://www2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions>: «Content providers such as Google, Facebook, Microsoft, and Amazon are major investors in new cable. The amount of capacity deployed by private network operators – like these content providers – has outpaced internet backbone operators in recent years. Faced with the prospect of ongoing massive bandwidth growth, owning new submarine cables makes sense for these companies».

³⁷ Sul punto v. D. PARISI, *Una rete mondiale di cavi sottomarini*, in *Istituto Analisi Relazioni Internazionali*, in *Istituto Analisi Relazioni Internazionali*, 18 aprile 2022, reperibile al sito internet <https://iari.site/2022/04/18/una-rete-mondiale-di-cavi-sottomarini/#:~:text=Pillole%20sui%20cavi%20sottomarini&text=Il%20traffico%20di%20dati%20passa,fondale%20dell%27Atlantico%20nel%201857>.

³⁸ M. SANTARELLI, *Cavi sottomarini a rischio sabotaggio: necessaria la diversificazione degli approdi*, in *CyberSecurity360*, 29 maggio 2023, reperibile al sito internet <https://www.cybersecurity360.it/nuove-minacce/cavi-sottomarini-italiani-a-rischio-sabotaggio-necessaria-la-diversificazione-degli-approdi/>: «È già da qualche anno che i cavi sottomarini sono nel mirino di attacchi, sabotaggi e incidenti. Ricordiamo le strane perdite dei due gasdotti Nord Stream 1 e 2 di settembre 2022, ricondotte dalle autorità scandinave ad un possibile sabotaggio per mano russa, a cui sono seguiti i danneggiamenti al Cable Shefa-2, cavo sottomarino vicino a

Infatti, l'infrastruttura "fisica" di internet è sempre più al centro della competizione geopolitica, in quanto i cavi possiedono un ruolo fondamentale nello sviluppo economico, nella protezione dei dati e nella diplomazia internazionale.

La portata della quesitone, da un punto di vista geopolitico, si comprende se si considera che gli Stati Uniti, per il tramite del Dipartimento di Giustizia, hanno impedito che il maxi-cavo sottomarino Pacific Light Data Network, avente una velocità di connessione di 120 terabit al secondo, finanziato (tra gli altri) da Facebook e Google, potesse approdare a Hong Kong, temendo ingerenze da parte del governo cinese e, quindi, rischi per la sicurezza nazionali delle proprie reti Internet³⁹.

Quale allora il ruolo degli Stati rispetto ai cavi sottomarini? Questa appare una quesitone di primaria importanza perché, se – come accade – tramite la infrastruttura sottomarina vengono veicolati i dati di tutto il mondo, essa ricopre un ruolo fondamentale nella garanzia dei diritti inviolabili degli internauti esercitati in Rete.

Da un punto di vista giuridico, infatti, i cavi sottomarini sono sforniti di copertura normativa adeguata perché, percorrendo decine di migliaia di chilometri sul fondo marino, si trovano per la maggior

Nord Stream che connette diciotto isole di Faroe alla Scozia, passando per le Shetland e le Orcadi, con interruzione di internet sulle isole danesi e scozzesi. [...]».

³⁹ P. LICATA, *Internet, stop al progetto di cavo sottomarino di Google e Facebook*, in *CorCom*, 11 febbraio 2020.

parte della loro lunghezza in acque internazionali. La struttura fisica portante della Rete, pertanto, considerata la sua vulnerabilità, è difficile da tutelare ed è sottoposta a un regime giuridico incerto⁴⁰.

Si ritiene che la soluzione migliore per governare l'infrastruttura dei cavi sottomarini, considerato che essi riguardano tutto il globo, sia quella di predisporre trattati internazionali *ad hoc* al fine di evitare che, a causa di conflitti, si possa pervenire ad interruzioni della linea internet e, quindi, della trasmissione di dati. Lo strumento del trattato internazionale, inoltre, pare essere il più idoneo a regolamentare il regime giuridico dei cavi che appartengono alle piattaforme private.

È evidente che tale prospettiva auspicata sia difficilmente realizzabile soprattutto per le frizioni di natura geopolitica intercorrenti tra USA e Cina (i *main competitors*) e le spinte che provengono dalle piattaforme digitali che, gestendo i cavi sottomarini, garantiscono (e garantiranno sempre più) l'accesso a internet da un punto di vista infrastrutturale. Consci, quindi, delle difficoltà politiche che vi sono a monte, ugualmente si ritiene che lo strumento giuridico di trattati internazionali *ad hoc* potrebbe essere utile tanto per tentare di evitare danni fisici alla Rete da parte di alcuni Stati a danno di altri, quanto (e forse soprattutto) perché il contenuto veicolato dai cavi sottomarini stessi non sia oggetto di

⁴⁰ Sul punto v. A. GILI, *Geoeconomia dei cavi sottomarini*, cit.

manomissioni e di “furto di dati” da parte degli Stati (per motivi geopolitici) o delle compagnie private che ne hanno la gestione (per trarne profitto).

In questa direzione, invero, sembra propendere l’azione dell’Unione Europea (del c.d. *Team Europe*, cioè le istituzioni e gli Stati europei), la quale, tra il 2021 e il 2027, con la strategia *Global Gateway*, mira a realizzare connessioni sostenibili e affidabili per le persone e per il pianeta con una messa a disposizione di 300 miliardi di euro di investimenti per progetti sostenibili e di alta qualità⁴¹, ciò al fine di creare una “propria” “sovranità digitale” che possa competere con quella di USA, Cina e altri poteri privati (OTT) in modo da tutelare anche a monte, in modo condiviso e uniforme tra i 27 Stati membri, i diritti che gli internauti europei esercitano sulla rete.

In ogni caso si è dell’opinione per cui, in assenza di efficaci strumenti propri del diritto internazionale e ferma restando la strategia pensata dall’Unione Europea per creare una propria “sovranità digitale”⁴², i singoli Stati nazionali, nonostante la portata

⁴¹ Fonte: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en.

⁴² Sulla “sovranità digitale europea” v. M. SANTANIELLO, *Sovranità digitale e diritti fondamentali: un modello europeo di Internet governance*, in *Riv. italiana di informatica e diritto*, 1, 2022, 49 ss.. In particolare (49), l’A. evidenzia che i «documenti e i numerosi altri piani, programmi e interventi europei ispirati al principio della sovranità digitale delineano un modello di intervento regolativo che mira a contemperare, da una lato, le esigenze dello sviluppo economico del settore digitale e la capacità di innovazione del tessuto imprenditoriale europeo, e, dall’altro, gli interessi economici e politici dell’Unione».

globale della questione, debbano esercitare la sovranità sui propri territori, potendo (*recte*, dovendo) impedire l'approdo fisico di quei cavi sottomarini, "portatori di internet", gestiti da soggetti privati che possano mettere a repentaglio i dati che circolano in essi⁴³.

A tal proposito, almeno per quanto riguarda l'ordinamento giuridico italiano, si ritiene che la questione inerente all'approdo dei cavi sottomarini sulle coste italiane possa essere oggetto della c.d. *golden power*, disciplinata dal decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla Legge 11 maggio 2012, n. 56, recante «Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni».

Ebbene, a conferma della "vitalità" della sovranità statale in un settore globale come quello in considerazione, che parrebbe sfuggire ad ogni tipo di controllo, si consideri il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni dalla Legge 18 novembre 2019, n. 133, recante «Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica», il quale, richiamando nel

⁴³ Come detto, già gli Stati Uniti hanno impedito che il maxi-cavo sottomarino Pacific Light Data Network potesse approdare a Hong Kong, temendo gli USA ingerenze da parte del governo cinese e, quindi, rischi per la sicurezza nazionale delle proprie reti Internet.

preambolo il decreto-legge n. 21 del 2012⁴⁴, istituisce il «perimetro di sicurezza nazionale cibernetica» (art. 1).

Come previsto dall'art. 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 131 del 2020⁴⁵, le attività incluse nel perimetro sono, tra l'altro, quelle operanti nei settori delle telecomunicazioni, nei servizi digitali, nei settori dell'intelligenza artificiale e della robotica, della cibersicurezza e delle tecnologie aerospaziali.

Ebbene, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR)⁴⁶, nella propria relazione sulla attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022, nell'affrontare la questione relativa al controllo del Telecom Italia Sparkle da parte della società francese Vivendi⁴⁷ e guardando all'interessamento del fondo americano KRR all'acquisizione al 100% del Gruppo Telecom, ha

⁴⁴ Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, preambolo: «Ritenuta, altresì, la necessità di prevedere, in coerenza con il predetto sistema, il raccordo con le disposizioni in materia di valutazione della presenza di fattori di vulnerabilità che potrebbero compromettere l'integrità e la sicurezza delle reti inerenti ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G e dei dati che vi transitano, ai sensi dell'articolo 1 -bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56».

⁴⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2020, n. 131, «Regolamento in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133.

⁴⁶ Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, istituito con la legge 3 agosto 2007, n. 124.

⁴⁷ ... rispetto alla quale il Governo, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri aveva notificato, ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 15 marzo 2021, n. 21, aveva esercitato i poteri speciali mediante l'imposizione di specifiche prescrizioni e condizioni in relazione all'operazione di acquisto di partecipazioni.

chiarito che è necessario perseguire una «politica strategica della rete», ciò che rientra nei «poteri speciali» che possono essere esercitati dal Governo essendo le reti di comunicazione e le infrastrutture digitali di fondamentale importanza ai fini della sovranità tecnologica nazionale e, perciò, esse devono essere preservate da attacchi. In quella sede evidenziava che la sicurezza cibernetica nazionale può essere garantita con la «realizzazione di una rete unica a controllo pubblico»⁴⁸.

Nella relazione del COPASIR, inoltre, è stato approfondito il tema dei cavi marittimi e terrestri attraverso i quali l'Italia è connessa alle reti di comunicazione internazionali. Si è dato atto del fatto che nel 2017, nel momento in cui il controllo del Gruppo Telecom Italia era passato alla Vivendi, Telecom Italia Sparkle era stata destinataria di un provvedimento da parte del Governo⁴⁹, nell'ambito dell'esercizio dei suoi poteri speciali. Nello specifico, il Governo, con il provvedimento adottato per mantenere adeguati standard di garanzia su una risorsa strategica, ha definito puntuali regole che devono essere rispettate dai «processi aziendali che sovrintendono alla sicurezza dell'azienda»⁵⁰.

⁴⁸ COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Relazione sull'attività svolta dal 1° gennaio 2019 al 9 febbraio 2022*, 67 s. reperibile al sito internet <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissioni/bicamerali/copasir18/Doc. XXXIV n. 8 bozza.pdf>.

⁴⁹ Ci si riferisce al Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 16 ottobre 2017.

⁵⁰ COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Relazione*, cit., 68.

Inoltre, sotto un altro aspetto, si consideri che nel luglio 2022 la Marina Militare italiana e Telecom Italia Sparkle, hanno siglato un protocollo di intesa affinché la prima si occupi della protezione dei cavi sottomarini di internet gestiti dalla seconda⁵¹.

Quindi, per tornare alla questione oggetto della presente trattazione, pare evidente che, nonostante la portata globale e internazionale della questione (la posa di cavi sottomarini che attraversano tutto il pianeta per mettere in comunicazione gli Stati), non si possa prescindere dalla dimensione statale: il potere di concedere licenze per il loro approdo sulle coste nazionali rientra indubbiamente nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica di cui al decreto-legge n. 105 del 2019.

Pertanto, nella attuale assenza di una auspicata comune politica Europea di “sovranità digitale”, si ritiene che lo Stato italiano, nel caso in cui ritenga che dall’approdo (e dalla conseguente installazione) sulle coste italiane di cavi sottomarini di Internet possano derivare rischi per la sicurezza cibernetica dello Stato e dei dati in essi veicolati, abbia gli strumenti giuridici per poter tutelare i dati (e i diritti) dei cittadini e affermare quindi la propria sovranità⁵².

⁵¹ V. D’ANDREA, *Marina Militare e Sparkle in accordo per la protezione dei cavi di telecomunicazione sottomarini*, in *Marina.difesa.it*, 12 luglio 2022.

⁵² M. COLOMBO, F. SOLFRINI, A. VARVELLI, *Network effects: Europe’s Digital Sovereignty in the Mediterranean*, in *European Council on Foreign Relations – Policy Brief*, Maggio 2021, 4 s., reperibile al sito internet <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Network-effects-Europes-digital-sovereignty-in-the-Mediterranean.pdf>.

3. “Dentro la Rete”: la regolazione di Internet tra “spinte anarchiche” e atti di *soft* e *hard law* dell’Organizzazione delle Nazioni Unite e del Consiglio d’Europa.

Quanto finora evidenziato consente di sottolineare che «[l]a rete si trova, in ragione delle sue enormi potenzialità strategiche, sociali e commerciali, sottoposta a confliggenti ambizioni di eteroregolazione, strutturale e contenutistica, ad opera di Stati, organizzazioni internazionali, organismi sovranazionali e, più in generale, soggetti portatori di rilevanti interessi anche economici»⁵³.

La apparente assenza di confini materiali propria di Internet e la sua natura globale⁵⁴ pongono, come detto, problemi in ordine ai soggetti che debbano regolamentarne l’accesso. Come sostenuto da parte della dottrina, «il fattore di spazialità presente nelle comunicazioni via Internet si collega al rapporto di carattere

⁵³ A. ODDENINO, *Diritti individuali, sicurezza informatica e accesso alla conoscenza in Rete: la revisione delle “International Telecommunication Regulations” dell’ITU*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2013, 533.

⁵⁴ Sulla globalizzazione v., tra gli altri, F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005; ID., *Lex mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 2001; P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, Laterza, 2011; S. RODOTÀ, *Diritto, diritti, globalizzazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2000; S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009; ID., *Globalizzazione del diritto* (voce), in *Enc. Treccani*, 2009; M. R. FERRARESE, *IL diritto al presente. Globalizzazione e il tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002; ID., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000; ID., *Prima lezione di diritto globale*, Edizioni Laterza, 2012; D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Edizioni Laterza, 2005; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze delle persone*, Edizioni Laterza, 1999.

strettamente giuridico della sovranità dei singoli Stati ma altresì alla sottoposizione di ordinamenti giuridici singoli alle convenzioni internazionali ovvero – come nel caso dell’Unione Europea – alla accettazione del principio della sussidiarietà verticale nel settore delle telecomunicazioni [...]»⁵⁵.

A livello sovranazionale si è tentato di dar vita ad un *corpus normativo* che potesse contemperare le esigenze di regolazione con vocazione universale della Rete con quella degli Stati di affermare la propria sovranità.

Bisogna a tal proposito evidenziare che la cultura digitale aveva già dato vita, a partire dagli anni '90, alle sue “carte costituzionali”. In particolare, nel 1994, la “*Progress and Freedom Foundation*” diede vita al manifesto “*Cyberspace and the American Dream: A Magna Carta for the Knowledge Age*”. Inoltre, è del 1996 “*A Declaration of the Independence of the Cyberspace*” di Barlow. Per entrambe le dichiarazioni il cyberspazio e la politica non avrebbero dovuto sovrapporsi⁵⁶. La Rete avrebbe trovato una regolazione in norme poste dagli utenti stessi, ciò che avrebbe dato

⁵⁵ V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, 2, 2000, 271 ss.

⁵⁶ 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, 368.

vita al «*cyber-law*», ordinamento separato da quello statale e da quello internazionale⁵⁷.

I sostenitori del cyber-diritto (*cyberians*) avevano infatti concepito il cyberspazio come un “regno” in cui l’ordine privato avrebbe dovuto soppiantare quello degli Stati, ritenuto “distante, pigro, irresponsabile”⁵⁸. L’autogoverno del cyberspazio avrebbe realizzato gli ideali democratici liberali meglio di quanto non faccia la regolamentazione da parte di uno Stato democratico liberale, il cui intervento diventerebbe quindi «futile»⁵⁹.

Successivamente, tale visione – in cui appunto era prevalsa l’idea che tecnologia e politica fossero due rette parallele destinante a non incrociarsi – venne superata dall’acquisizione della consapevolezza che gli Stati e le società multinazionali OTT esercitano un controllo sempre più marcato nella Rete e che per entrambi vengono in gioco interessi di natura economica. Peraltro, considerato che in essa vengono esercitati diritti fondamentali della persona, la dottrina ha abbracciato l’idea che fosse necessaria una costituzionalizzazione del cyberspazio proprio al fine di tutelare i diritti dell’individuo.

⁵⁷ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 547.

⁵⁸ N.W. NETANEL, *Cyberspace Self-Governance: A Skeptical View from the Liberal Democratic Theory*, in *California Law Review*, 88, 2000, 401 (riferendosi ai sostenitori del *cyberlaw* quale diritto autonomo).

⁵⁹ N.W. NETANEL, *op. ult. cit.*, 401 s.

Per questi motivi (venendo, cioè, in gioco i diritti inviolabili dell'uomo), l'idea di considerare la Rete come un luogo autonomo, in cui sarebbe regnata la libertà senza limiti (e che, per ciò, tale non sarebbe stata), si rivelò fallace⁶⁰. Essa, infatti, «va disciplinata. E disciplinamento significa limite, significa ordine. In mancanza, la condizione nella quale la rete si trova è quella dell'anarchia»⁶¹. In questo dibattito si inserisce la riflessione⁶² secondo cui «sempre più spesso i regimi dei privati globali stanno creando i propri diritti sostantivi [...]. Oggi i regimi giuridici privati più importanti sono quelli della *lex mercatoria dell'economia internazionale e della lex digitalis* di Internet». Quindi, si pone «[...] il problema dell'accesso politico universale alla comunicazione digitale, vale a dire il

⁶⁰ L. GILL, D. REDEKER, U. GASSER, *Toward digital constitutionalism?*, cit., 18: «[...] since the time of Barlow's *Declaration of the Independence of Cyberspace*, it has become exponentially more difficult to distinguish between our digital and material lives. The way we engage with the Internet has countless and undeniable consequences for the physical world, and as the distinction between the two spheres becomes less relevant, the idea of a digital "wild West" has also become less tenable».

⁶¹ M. LUCIANI, *La rete, i diritti, i doveri*, relazione al convegno "Uso responsabile delle rete e tutela dei diritti", Roma, Palazzo Montecitorio, 19 ottobre 2018, in www.agcom.it, 6 ss. In particolare (7): «quella posizione estrema, che non ha quasi più udienza nella discussione pubblica, ha comunque lasciato un'eredità indiretta, che diventa visibile tutte le volte in cui ogni nuova forma di regolazione, fosse pure ragionevole, se non addirittura blanda, come quella della Direttiva sul diritto d'autore o quella della Direttiva sulla protezione dei dati personali, viene accompagnata da una sorta di sollevazione dei "naviganti", o almeno di una loro minoranza particolarmente rumorosa. Naviganti che, peraltro, hanno interessi pericolosamente e talora inconsapevolmente coincidenti con quelli di alcuni grandi operatori del mercato, che hanno una forza economica immensa e dimensione planetaria, agevolata dalla stessa struttura della rete. E, come ha scritto Giovanni Pitruzzella, "big data has also an impact on markets and competition, and raises questions also for antitrust enforcement", perché la raccolta massiva di dati condiziona le strategie degli imprenditori e i comportamenti dei consumatori».

⁶² G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Roma, Armando, 2005, 152.

problema dell'esclusione dai processi di comunicazione globale di interi gruppi di popolazione»⁶³.

Proprio per questi motivi, è necessario che gli Stati si occupino dell'accesso ad Internet sia della tutela dei diritti fondamentali della persona, i cui dati sono diventati – come si vedrà – “nella Rete” oggetto di commercializzazione da parte dei c.d. *Over the Top*.

Si è quindi sottolineata la necessità di predisporre regole aventi vocazione alla universalità, partendo dall'assunto che «se la dimensione di Internet è quella planetaria, la regolamentazione giuridicamente efficace non può che essere quella globale»⁶⁴. Ma è proprio qui il nodo principale del problema: gli Stati, per ragioni di natura politica, non rinunceranno alla propria sovranità (normativa e repressiva) in favore di un organismo *super partes* che possa dettare delle regole e che quindi reprima i comportamenti in contrasto con esse.

Invero, non sono mancate le proposte di *costituzionalizzare* lo spazio di internet con la predisposizioni di “*bills of rights*” volti a regolamentarlo⁶⁵.

⁶³ F. AMORETTI, E. GARGIULO, *op. cit.*, 370.

⁶⁴ G. AZZARITI, *op. cit.*, 375.

⁶⁵ L. GILL, D. REDEKER, U. GASSER, *The digital constitutionalism?*, cit., 20: «[...] we have seen a trajectory from informal, non-binding and aspirational initiatives toward more concrete, sophisticated proposal, some of which have ultimately taken the form of binding legislation or state declarations». V., anche, D. REDEKER, L. GILL, U. GASSER, *Towards digital constitutionalism? Mapping attempts to craft an Internet Bill of Rights*, in *The International Communication Gazette*, 4, 2018, 308 ss.: gli AA. ripercorrono i tentativi fatti a livello Internazionale perché si giungesse alla garanzia dell'accesso a Internet in modo uniforme tra gli

Una delle soluzioni proposte in merito alla predisposizione di regole di carattere globale, anche per ciò che concerne l'accesso alla infrastruttura della Rete e ai suoi contenuti, è stata quella di affidare la disciplina dello spazio di Internet al diritto internazionale e, in particolare, alla Organizzazione delle Nazioni Unite. Infatti, come è stato evidenziato, l'ordinamento internazionale ha il compito, tramite le norme del diritto internazionale generale e pattizio, di regolamentare la Rete, «(de)limitando» la giurisdizione degli Stati in materia⁶⁶.

Bisogna allora mettere in evidenza taluni sforzi profusi dall'ONU che, almeno in un primo momento, hanno riguardato l'accesso ad Internet solo indirettamente (per quanto significativi siano stati gli interventi di *soft* e di *hard law* posti in essere).

Si faccia riferimento anzitutto alla Raccomandazione UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)⁶⁷ del 15 ottobre 2003 (“Carta sulla conservazione del patrimonio digitale”)⁶⁸ sull'accesso universale al «patrimonio

Stati. In particolare, sono state prese in considerazione trentadue “carte”, la maggior parte delle quali aventi una vocazione “globale”.

⁶⁶ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 549.

⁶⁷ «L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) è l'agenzia delle Nazioni Unite che contribuisce alla costruzione della pace attraverso la cooperazione internazionale in materia di istruzione, scienza e cultura», <https://www.coe.int/it/web/cultural-routes/unesco>.

⁶⁸ La Raccomandazione in esame, adottata nel corso della trentaduesima sessione della Conferenza Generale dell'Unesco, è consultabile al sito internet: https://www.iccu.sbn.it/export/sites/iccu/documenti/carta_UNESCO_it.pdf.

documentario mondiale», alla “*Recomendation concerning the promotion and use of multilingualism and universal access to cyberspace*”⁶⁹ e alla “Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità” del 13 dicembre 2006⁷⁰, ove si invitano gli attori del mondo digitale a rendere i mezzi informatici più facilmente accessibili ai soggetti affetti da disabilità⁷¹.

Rispetto alla prima, significativo risulta essere l’art. 2 della *Raccomandazione* del 2003 (“Accesso al patrimonio digitale”): «Lo scopo della conservazione del patrimonio digitale è garantire che questo rimanga accessibile al pubblico. Pertanto, l’accesso ai materiali digitali, soprattutto quelli di dominio pubblico, dovrebbe essere libero da qualunque restrizione immotivata. Allo stesso tempo, le informazioni delicate e di carattere personale dovrebbero essere protette da qualunque forma di intrusione. Gli Stati membri possono cooperare con le organizzazioni e le istituzioni competenti per favorire un contesto giuridico e pratico che massimizzi l’accessibilità del patrimonio digitale. Il principio del giusto equilibrio tra i diritti

⁶⁹ *Recommendation concerning the promotion and use of multilingualism and universal access to cyberspace*, adottata dalla UNESCO General Conference alla sua trentaduesima sessione, Parigi, 15 October 2003, reperibile all’indirizzo internet <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133171.page=76>.

⁷⁰ Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata con la risoluzione A/RES/61/106 il 13 dicembre 2006 durante la sessantunesima sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la cui ratifica è stata autorizzata da parte del Parlamento italiano con Legge 3 marzo 2009, n. 18. La Convenzione è reperibile all’indirizzo internet: https://www.unicef.it/Allegati/Convenzione_diritti_person_e_disabili.pdf.

⁷¹ V., in particolare, l’art. 4 (Obblighi generali), comma 1, lett. g); l’art. 9 (Accessibilità), comma 2, lett. g; l’art. 21 (Libertà di opinione e accesso all’informazione).

legittimi dei creatori e degli altri soggetti portatori di diritti e l'interesse del pubblico ad avere accesso al patrimonio digitale, deve essere ribadito e promosso, in sintonia con le normative e gli accordi internazionali vigenti»⁷².

Ancora, l'art. 11 (“Partenariato e cooperazione”) della *Raccomandazione* prevede che «La conservazione del patrimonio digitale richiede intensi sforzi da parte di governi, creatori, editori, industrie e istituzioni patrimoniali competenti. / Alla luce dell'attuale divario digitale, è necessario rafforzare la cooperazione e la solidarietà internazionale, affinché tutti i Paesi siano in condizioni di garantire la creazione, diffusione e conservazione del patrimonio digitale, nonché l'accesso continuativo allo stesso. / Le industrie, gli editori e i mezzi di comunicazione di massa sono esortati a promuovere e condividere i saperi e le competenze tecniche in materia. / Lo stimolo per l'attuazione di programmi formativi, le disposizioni per la condivisione delle risorse e la diffusione dei

⁷² F.P. CUNSOLO, *L'azione dell'Unesco per la protezione del patrimonio digitale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 4, 2021, 1014: il c.d. “patrimonio digitale” «[...] può essere interpretato come una tappa evolutiva della nozione di “patrimonio culturale” promossa e sviluppata dall'UNESCO a partire dal 1972, anno di adozione della Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale, e proseguita con gli accordi successivi, in particolare la Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Immateriale del 2003 e la Convenzione sulla Protezione e Promozione della Diversità delle Espressioni Culturali del 2005. L'impegno degli Stati, attraverso l'UNESCO, a riconoscere, valorizzare e proteggere il patrimonio digitale è legato soprattutto ai valori educativi e culturali che esso incarna, e che lo rendono un elemento strategico per la realizzazione degli obiettivi fissati nell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile».

risultati delle ricerche e delle buone pratiche, democratizzeranno l'accesso alle tecniche di conservazione digitale».

Tale *Raccomandazione* dell'UNESCO, pur essendo un atto di *soft law* e pur non essendo stato elaborato per regolare direttamente l'accesso alla rete, ha costituito un primo, significativo, passo verso l'accesso a Internet per la tutela e la conservazione del patrimonio digitale secondo regole e finalità uniformi tra gli Stati, protagonisti nel garantire l'accesso (anche infrastrutturale) al patrimonio digitale.

La “*Recommendation concerning the promotion and use of multilingualism and universal access to cyberspace*”, invece, considera l'accesso a internet «a right of universal online access to public and government-held records including information relevant for citizens in a modern democratic society, giving due account to confidentiality, privacy and national security concerns, as well as to intellectual property rights to the extent that they apply to the use of such information. International organizations should recognize and promulgate the right for each State to have access to essential data relating to its social or economic situation»⁷³.

Tale *Raccomandazione* dell'UNESCO, anch'essa atto di *soft law*, ha messo in luce la difficoltà di trovare un bilanciamento tra le differenti necessità e interessi di tutte le parti coinvolte; ciò che si riflette nei numerosi tentativi del costituzionalismo digitale di creare

⁷³ *Recommendation*, cit., 15.

regole di carattere universale per garantire l'accesso a internet. La qual cosa è ancora più evidente nel caso di una organizzazione intergovernativa come l'UNESCO, che raggruppa un ampio numero di Stati membri con tradizioni normative diverse da un punto di vista culturale, sociale e politico⁷⁴.

Invece, con la “Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità” del 2006 si è manifestata una attenzione particolare nel garantire l'accesso a internet ai soggetti diversamente abili. In particolare, per quanto qui di interesse, all'articolo 9 (“Accessibilità”) si prevede che «al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita, gli Stati Parti adottano misure adeguate a garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali. Queste misure, che includono l'identificazione e l'eliminazione di ostacoli e barriere all'accessibilità, si applicano, tra l'altro, a: [...] (b) ai servizi di informazione, comunicazione e altri, compresi i servizi informatici e quelli di emergenza».

⁷⁴ J. POHLE, *The Internet as a global good: UNESCO's attempt to negotiate an international framework for universal access to cyberspace*, in *The International Communication Gazette*, 4, 2018, 365.

Sebbene la Convenzione in esame sia non stata elaborata per regolare l'accesso alla Rete, lo strumento del trattato internazionale sembra essere quello più idoneo⁷⁵ a disciplinare in modo uniforme tra i vari Stati determinate materie (come quella dell'accesso a Internet). Infatti, nel caso in esame, la Convenzione è stata sottoscritta da 194 Stati e ratificata da 186⁷⁶, ciò che ha consentito di sviluppare in tutto il globo e in modo uniforme i principi contenuti nell'accordo internazionale *de quo*.

Inoltre, in senso alle Nazioni Unite, si consideri il Rapporto sulla protezione e sulla promozione della libertà di opinione e di espressione in Internet⁷⁷, redatto nel 2011 in esecuzione della risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani 16/4 e comunicato all'Assemblea Generale dell'ONU nel mese di maggio 2011. Detto rapporto, meglio conosciuto come Rapporto "Frank la Rue", ad oggi può essere considerato il documento ufficiale di maggiore rilevanza a livello mondiale per ciò che concerne la libertà di espressione in Internet⁷⁸. Non solo: esso rileva anche per l'importanza che viene

⁷⁵ ...soprattutto se ciò avviene in senso all'Organizzazione delle Nazioni Unite, il massimo consesso degli Stati nazionali.

⁷⁶ I dati sono consultabili al sito internet: <https://indicators.ohchr.org/>.

⁷⁷ F. LA RUE, *The Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, in A/HRC/17/27 – United Nations General Assembly, 16 maggio 2011.

⁷⁸ Cfr. sul punto 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 giuridiche "Lo studio delle fonti del diritto e dei diritti fondamentali in alcune ricerche dottorali", Università di Roma Tre, 20 settembre 2013, 3.

riconosciuta alla Rete nel garantire i diritti fondamentali dell'individuo. In particolare, si legge nel Rapporto, Internet is «an indispensable tool for realizing a range of human rights, combating inequality, and accelerating development and human progress, ensuring universal access to the Internet should be a priority for all States. Each State should thus develop a concrete and effective policy, in consultation with individuals from all sections of society, including the private sector and relevant Government ministries, to make the Internet widely available, accessible and affordable to all segments of population»⁷⁹.

In questo Rapporto, rilevante “politicamente” ma giuridicamente non vincolante, l'accesso a internet non viene considerato come un diritto a sé stante ma come strumento («tool») funzionale al perseguimento di diritti fondamentali. Inoltre, il rapporto in esame si rivela interessante in quanto, dedicando una sezione specificamente a «Access to the Internet and the necessary infrastructure», prende in considerazione il *digital divide*⁸⁰, foriero di

⁷⁹ F. LA RUE, *cit.*, 22.

⁸⁰ F. LA RUE, *cit.*, 17.

discriminazioni⁸¹, il cui superamento è necessario, tra l'altro, per costruire una società inclusiva⁸².

Ancora per quanto riguarda l'azione dell'ONU, non può non menzionarsi il c.d. *World Summit on Information Society* (WSIS) delle Nazioni Unite. Esso, indetto con la risoluzione A/RES/56/183⁸³, è un trattato bifase iniziato con l'obiettivo di raggiungere un impegno condiviso per la costruzione di una società dell'informazione incentrata sulle persone, inclusiva e orientata allo sviluppo, in cui tutti possano creare e condividere informazioni. La prima fase si è svolta a Ginevra dal 10 al 12 dicembre 2003 e la seconda si è svolta a Tunisi, dal 16 al 18 novembre 2005. Nel dicembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha riesaminato i progressi degli ultimi dieci anni e ha considerato il futuro del processo WSIS oltre il 2015. Questo processo, chiamato

⁸¹ F. LA RUE, *ibidem*: «The term “digital divide” refers to the gap between people with effective access to digital and information technologies, in particular the Internet, and those with very limited or no access at all. In contrast to 71.6 Internet users per 100 inhabitants in developed States, there are only 21.1 Internet users per 100 inhabitants in developing States. This disparity is starker in the African region, with only 9.6 users per 100 inhabitants. In addition, digital divides also exist along wealth, gender, geographical and social lines within States. Indeed, with wealth being one of the significant factors in determining who can access information communication technologies, Internet access is likely to be concentrated among socioeconomic elites, particularly in countries where Internet penetration is low. In addition, people in rural areas are often confronted with obstacles to Internet access, such as lack of technological availability, slower Internet connection, and/or higher costs. Furthermore, even where Internet connection is available, disadvantaged groups, such as persons with disabilities and persons belonging to minority groups, often face barriers to accessing the Internet in a way that is meaningful, relevant and useful to them in their daily lives».

⁸² F. LA RUE, *ibidem*.

⁸³ La risoluzione in esame è reperibile all'indirizzo internet: <https://undocs.org/en/A/RES/56/183>.

anche WSIS + 10 Review, è culminato in un evento di alto livello dal 15 al 16 dicembre presso la sede delle Nazioni Unite a New York⁸⁴. Ora, «se l'obiettivo della prima fase [...] era quello di raggiungere una qualche forma di *consensus* tra gli Stati partecipanti ai lavori in merito alla opportunità di dotarsi di regole comuni di disciplina della società dell'informazione», la seconda fase aveva invece lo scopo di porre le basi di «un accordo quadro relativo alla *governance di Internet*». È necessario sottolineare che, proprio nel corso della *World Summit of the Information Society*, è stata fornita una definizione di *governance* della Rete, da intendersi quale «lo sviluppo e l'applicazione da parte dei governi, del settore privato e della società civile, nei loro rispettivi ruoli, di princìpi, norme, regole, procedure decisionali e programmi condivisi che determinano l'evoluzione e l'uso di Internet»⁸⁵.

⁸⁴ Cfr., in particolare, il sito internet: <https://publicadministration.un.org/en/Themes/ICT-for-Development/World-Summit-on-Information-Society>

⁸⁵ M. PIETRANGELO, *Introduzione. Il diritto di accesso a Internet a mezzo secolo dalla nascita di Internet*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, Edizioni scientifiche italiane, 2011, 13. Più in generale, per una definizione di *governance* v. M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi: Privati, penetranti, opachi*, Il Mulino, 2022, 19: «La *governance* ha funzionato come una larga tunica, dunque, chiamata a coprire con il suo tessuto, più o meno leggero, varie forme di potere “svestito” nella post-democrazia. Ma cosa si intende con questo termine? Si parla di *governance*, per lo più, per riferirsi a processi decisionali e partenariati pubblico-privati, aperti alla partecipazione di privati, oggi numerosi a livello nazionale e internazionale: “Se in Francia si deve costruire un grande aeroporto. Se nel Regno Unito si deve realizzare un'autostrada. Se negli Stati Uniti si deve costruire un impianto nucleare. Se nell'Unione Europea si debbono assegnare quote di emissione di gas ad effetto serra. Se l'International Finance Corporation finanzia il progetto nazionale di una grande opera pubblica. In tutti questi casi, apposite norme impongono all'amministrazione di consultare i privati”. Questi sono chiari casi di *governance*: casi in cui l'amministrazione pubblica, rinunciando

Infine, devono essere menzionate le *International Telecommunication Regulations* dell'ITU (*International Telecommunication Union*).

In particolare, l'ITU, agenzia specializzata dell'ONU per le informazioni e le comunicazioni tecnologiche cui partecipano 193 Stati e oltre 900 tra società, università e altre organizzazioni internazionali e regionali, fu creata «in 1865 to manage the first international telegraph networks. [It] has worked ceaselessly since then to connect the world. Over the years, the Union's mandate has expanded to cover the invention of voice telephony, the development of radiocommunications, the launch of the first communications satellites, and most recently, the telecommunications-based information age. Along the way, ITU's structure and activities have evolved and adapted to meet the needs of this changing mandate»⁸⁶.

Nell'ambito dell'*International Telecommunication Union* sono state adottate, nel 1988, le *International Telecommunication Regulations* (ITRs), che hanno costituito per decenni il punto di riferimento – a livello internazionale – della regolamentazione per l'interconnessione tra diverse reti nazionali di telecomunicazioni⁸⁷.

all'esclusività dei suoi poteri, coinvolge in vari modi spezzoni di società civile nel processo decisionale, o consegna dei poteri ad alcuni soggetti privati, sulla base di accordi, deleghe o affidamenti di vario tipo, in un intento di potenziamento della logica democratica e/o di efficacia delle norme».

⁸⁶ Sul punto cfr. il sito internet: <https://www.itu.int/en/history/Pages/DiscoverITUsHistory.aspx>

⁸⁷ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 554.

Le *International Telecommunication Regulations* sono state poi sottoposte a revisione nel corso della *World Conference on International Telecommunications* (WCIT-12), svoltasi a Dubai nel mese di dicembre 2012. Gli Atti Finali della WCIT-12, comprendenti due Allegati e cinque Risoluzioni, sono stati firmati da 89 Stati su 144 partecipanti alla Conferenza. Bisogna evidenziare che tra gli Stati non firmatari vi sono gli Stati Uniti e diversi Paesi occidentali, la cui mancata firma ha peraltro praticamente vanificato lo scopo della WCIT-12 che aveva come obiettivo principale quello di superare lo sbilanciamento della *governance* della Rete favore degli Stati Uniti d'America⁸⁸.

Ancora a livello internazionale bisogna menzionare l'attività posta in essere dal Consiglio d'Europa⁸⁹ volta a favorire, tra l'altro, l'accesso alla Rete.

In particolare, si faccia riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica⁹⁰, testo che ha

⁸⁸ A. ODDENINO, *Diritti individuali, sicurezza informatica e accesso alla conoscenza in Rete*, cit., 532 ss.

⁸⁹ Le Risoluzioni e le Dichiarazioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel campo dei media e della società dell'informazione è reperibile sono innumerevoli. Esse sono contenute nel documento "*Recommendations and declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society*" del *Media and Internet Division – Directorate General of Human Rights and Rule of Law*, luglio 2015, reperibile al sito internet <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44>.

⁹⁰ La Convenzione del Consiglio d'Europa (Budapest, 23 novembre 2001) è reperibile al sito internet: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>. La Convenzione in esame è stata ratificata dal Parlamento italiano con la legge 18 marzo 2008, n.

l'obiettivo di armonizzare categorie e fattispecie aventi ad oggetto la Rete⁹¹. Si ritiene che il pregio della Convenzione in esame consista nell'aver dettato delle norme che, in modo vincolante (ovviamente per gli Stati che hanno provveduto a recepire all'interno dei propri ordinamenti la Convenzione) e condiviso, definiscono profili tecnici in una materia, quale quella del cyberspazio, nella quale sono sempre mancati dei precisi punti di riferimento normativi⁹².

Va inoltre segnalata la *“Recommendation CM/Rec (2016)1 of the Committee of Ministers to member States on protecting and promoting the right to freedom of expression and the right to private life with regard to network neutrality”*⁹³. Interessante appare essere, per ciò che riguarda l'accesso a internet, il punto n. 2 nel quale si invitano i fornitori di servizi di accesso a Internet a impegnarsi nella gestione dell'accesso al traffico Internet per specifici scopi legittimi, ad esempio per preservare l'integrità e la sicurezza della rete. Essi, inoltre, ai sensi della Raccomandazione, sono invitati a prevenire

48. Detta Convenzione ha apportato modifiche al Codice penale, alla legge 8 giugno 2001, n. 231, al Codice di procedura penale e al Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 296 al fine di adeguare la normativa interna alle disciplina convenzionale sulla criminalità informatica.

⁹¹ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 553.

⁹² Sul punto cfr. G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 553.

⁹³ *Recommendation CM/Rec (2016)1 of the Committee of Ministers to member States on protecting and promoting the right to freedom of expression and the right to private life with regard to network neutrality (Adopted by the Committee of Ministers on 13 January 2016, at the 1244th meeting of the Ministers' Deputies)*, reperibile al sito internet https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1e59

l'accesso a contenuti illegali o dannosi, ad esempio attraverso sistemi di autoregolamentazione in collaborazione con le autorità pubbliche.

Ebbene, preso atto degli innumerevoli sforzi compiuti dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa in tema di *governance* dell'accesso alla Rete, occorre tuttavia considerare il fatto che l'ipotesi di affidare la regolamentazione del Cyberspazio all'Organizzazione delle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa si rivelerebbe in linea di massima insoddisfacente, attesa la natura di *soft law*⁹⁴ delle Risoluzioni e delle Dichiarazioni dagli stessi poste in essere. In ogni caso si ritiene che l'azione dell'ONU e del Consiglio d'Europa sia comunque indispensabile, anche quando vengono elaborati atti di *soft law*, perché possano sensibilizzare gli Stati sul tema della dell'accesso a Internet a livello globale e costituire la base per futuri atti di *hard law*.

Il *soft law*, infatti, «svolge un ruolo importante, anche se non decisivo, nella ricostruzione del contenuto di una norma consuetudinaria, ora ribadendo i principi già acquisiti dalla comunità internazionale; ora contribuendo alla cristallizzazione di una norma *in fieri*; ora anticipando e promuovendo la nascita di una regola nuova»⁹⁵. Ciò è valevole anche (e soprattutto) per ciò che attiene alla

⁹⁴ M. DISTEFANO, *Origini e fonti del soft law in diritto internazionale*, in *Lav. dir.*, 1, 2003, 17. L'A. evidenzia che «[a]ffrontare il tema del *soft law* significa illustrare un paradosso. Ciò emerge con immediatezza dall'accostamento dell'aggettivo *soft* al termine *law*. Il diritto è, infatti, per tradizione considerato *hard*, cioè obbligatorio».

⁹⁵ M. DISTEFANO, *op. ult. cit.*, 26.

regolazione del Cyberspazio, data – come subito si vedrà – la struttura aperta e globale della Rete.

3.1. Il funzionamento del *Domain name system* quale asse portante del funzionamento di Internet. Il ruolo dell'ICANN e degli Stati nell'accesso alla Rete.

Per comprendere il funzionamento di Internet e chi sono i soggetti che “governano” la Rete non si può prescindere dalla circostanza per cui «Internet is governed by a structure of names, numbers and protocols»⁹⁶, il c.d. «code»⁹⁷.

Invero, nel darne una definizione, si è detto – richiamando autorevole dottrina – che essa può essere definita una rete, costituita da diversi punti, chiamati “nodi”. In merito alla architettura della Rete, si è quindi presentato il problema di porre, a livello globale⁹⁸,

⁹⁶ T. FRANKEL, *The Managing Lawmaker In Cyberspace: A Power Model*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 27, 2002, 870. L'A. (nota 23) prosegue affermando: «To be sure, there are networks, and very large networks, that have different names, numbers and protocols. But if they are to interconnect with the global network, they must fit within the naming, numbering and protocols of the global Internet».

⁹⁷ L. LESSIG, *Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0*, Basic Books, 2006, 24: «There is regulation of behavior on the Internet and in cyberspace, but that regulation is imposed primarily through code. The differences in the regulations effected through code distinguish different parts of the Internet and cyberspace».

⁹⁸ B. CAROTTI, *Il sistema di governo di Internet*, cit., 24:

regole uniformi al fine di assicurare il dialogo tra i nodi, ciò che è fondamentale per assicurarne il funzionamento.

Ebbene, se «la rete è [appunto] costituita da differenti punti, chiamati “nodi”, [...] [per] essere riconoscibile, ogni nodo deve essere individuato in maniera esatta; tale funzione è realizzata dagli indirizzi IP. Questi consistono in una serie di quattro gruppi di numeri. Per raggiungere una particolare destinazione (vale a dire per rendere possibile la trasmissione di dati e informazioni), occorre conoscerne l’“indirizzo”. Ricordare queste serie numeriche, però, è difficoltoso; è più semplice il ricorso a caratteri alfabetici o a parole di senso compiuto. Il “sistema dei nomi a dominio” (Domain Name System, DNS)⁹⁹ risponde proprio a questa funzione: opera la trasformazione dei numeri in parole. Ad esempio, l’indirizzo “207.142.131.248” è trasformato in “www.wikipedia.org”¹⁰⁰. I Domain Name System costituiscono pertanto le fondamenta della struttura tecnica di Internet¹⁰¹: «[I]a funzione dei nomi a dominio è di organizzare l’architettura decentrata della rete; è il metodo di instradamento dei dati e l’individuazione della loro posizione a

⁹⁹ Sul punto cfr. B. CAROTTI, *L’ICANN e la governance di Internet*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 3, 2007, 683. Per DNS si intende «uno strumento tecnico che consente il collegamento immediato tra i vari punti della rete, al fine di visualizzare le informazioni richieste». V. anche B. CAROTTI, *Il sistema di governo di Internet*, cit., 8: «Per essere completamente funzionale, non devono esservi esclusioni (ogni nodo deve essere raggiungibile), né sovrapposizioni (pena una disordinata segmentazione)».

¹⁰⁰ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 550.

¹⁰¹ A. ODDENINO, *op. cit.*, 532.

costituirne il nucleo. In concreto, il sistema dei nomi definisce il rapporto tra applicazioni telematiche e strutture logiche. È un metodo tecnico di connessione dei nodi, che conforma il mezzo; definisce un sistema unitario, a cavallo tra il dato fisico e quello digitale»¹⁰².

L'infrastruttura così descritta non interferisce con il contenuto delle informazioni trasmesse. Infatti, «[d]a un lato, il sistema dei nomi poggia sulle infrastrutture interconnesse, ma ne rimane separato, applicando regole tecniche proprie, che disciplinano uniformemente la connessione dei nodi e la ricerca della posizione dei dati. Dall'altro, i soggetti che gestiscono le reti sul piano infrastrutturale non sono gli stessi che disciplinano il funzionamento dei nomi. Lo stesso avviene con i contenuti: il loro controllo è per definizione sottratto ai nomi di dominio, che ne rappresenta il presupposto logico»¹⁰³.

Si aggiunga che il meccanismo di mutamento dei numeri (indirizzi IP) in lettere (nomi di dominio) «non determina solo un utilizzo più agevole [di Internet]; produce conseguenze ulteriori, e di estremo rilievo, in quanto ordina la rete in senso gerarchico. L'orizzontalità di *Internet*, data dalla sostanziale equivalenza dei nodi viene sostituita da un raccordo verticale, in quanto affida le

¹⁰² B. CAROTTI, *Il sistema*, cit., 22.

¹⁰³ B. CAROTTI, *op. ult. cit.*, 23.

regole dell'indirizzamento ad un movimento che 'proviene dall'alto'»¹⁰⁴.

In merito alla sua organizzazione, la Rete originariamente era gestita in modo destrutturato e aperto. Gli esperti, all'interno di centri di ricerca (*Network Working Group*), la avevano creata in modo informale e consensuale¹⁰⁵. Negli anni Settanta e Ottanta sono poi nate delle strutture aventi l'obiettivo di regolare e controllare Internet¹⁰⁶, fino a giungere oggi all'ICANN (*International Corporations for Assigned Names and Numbers*)¹⁰⁷ che ne

¹⁰⁴ B. CAROTTI, *op. ult. cit.*, 10. Sul punto v., anche, J. GOLDSMITH, T. WU, *Who controls the Internet? Illusions of a Borderless World*, Oxford University Press, 2008, 31: «[The job of the “naming and numbering authority] may seem merely technical, like the authority to assign phone numbers or license plates. But these decisions had enormous significance. Most attention concerning root authority has focused on ownership of “domain names”, the globally unique name associated with an Internet address».

¹⁰⁵ B. CAROTTI, *op. ult. cit.*, 33: «Il consenso era alla base della ‘comunità’ originaria di esperti. Nessuno, infatti, aveva il potere di definire unilateralmente i parametri tecnici da utilizzare. Le proposte per l'innovazione dei protocolli erano fatte circolare tra i diversi componenti. Solo una volta accettata da tutti, la proposta diveniva un parametro vincolante. Questo meccanismo, denominato *Request for Comments* (RFC), si è diffuso in maniera esponenziale, ed è ancora in uso. È stato descritto dal suo inventore [D. Croker] con queste parole: “[t]he basic ground rules were that anyone could say anything and that nothing was official”». Per una ricostruzione della “storia” di Internet che originariamente era stata ideata e sviluppata da gruppi di esperti riuniti nella *International Network Working Group* v. J. RYAN, *Storia di Internet e il futuro digitale*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2011, spec. 106 ss.

¹⁰⁶ Sul punto v. B. CAROTTI, *op. ult. cit.*, p. 32 ss. L'A. ripercorre tutte le tappe che hanno condotto all'attuale sistema del governo di internet, il cui centro oggi è costituito dall'ICANN, istituita nel 2002.

¹⁰⁷ «La storia di ICANN risale alla creazione e all'evoluzione di Internet. Nel 1969, il primo messaggio fu inviato su Arpanet, [...]. Tre anni dopo, Jon Postel iniziò a registrare i numeri dei punti Arpanet su un taccuino. Col tempo, quel registro divenne l'Internet Assigned Numbers Authority (IANA), l'entità incaricata di coordinare il Domain Name System (DNS). L'ICANN è stata creata nel 1998. Nasce dall'impegno del governo degli Stati Uniti di trasferire la gestione tecnica e politica del DNS ad una società senza scopo di lucro con sede negli Stati Uniti e partecipazione globale. La transizione alla gestione IANA è stata completata nell'ottobre 2016 grazie al lavoro e alla dedizione della comunità Internet di tutto il mondo»: <https://www.icann.org/es/history>.

costituisce il fulcro del sistema di Governo¹⁰⁸. Essa, istituita ai sensi dell'ordinamento giuridico californiano, è una organizzazione senza scopo di lucro il cui compito principale, ai sensi del suo statuto, è quello di definire i nomi di dominio, cioè di compiere quella operazione di commutazione degli indirizzi IP in caratteri alfabetici¹⁰⁹. Tale operazione, apparentemente neutrale e meramente tecnica, cela in realtà delle scelte di natura politica e di bilanciamento di interessi¹¹⁰: «[s]i pensi ad esempio al riferimento alla promozione della concorrenza, con particolare riguardo al mercato dei servizi di registrazione dei nomi di dominio, e all'incidenza su tale materia delle decisioni rimesse all'ICANN in materia di creazione di nuovi nomi di dominio di primo livello, di definizione delle politiche di

V. J. GOLDSMITH, T. WU, *Who controls the Internet?*, cit., 29 ss. per una ricostruzione storica della gestione dei nomi di dominio e, nello specifico, delle tensioni venutesi a creare tra il governo degli Stati Uniti d'America e i "tecnici" fautori di Internet (in particolare con il suo padre fondatore – denominato il "dio di internet" –, Jon Postel, che nel gennaio del 1998 si era – secondo quanto sostenuto dall'Amministrazione statunitense – indebitamente appropriato dei server radice sottraendoli agli USA, creando così "due" internet)

¹⁰⁸ B. CAROTTI, *op. ult. cit.*, 41 s.: «La struttura dell'ICANN è complessa. È evoluta nel corso degli anni, a seguito della progressiva espansione delle funzioni dell'ente; è contenuta negli *Articles of Incorporation* e nello statuto, denominato *Bylaws* e periodicamente aggiornato. Al vertice vi è un consiglio direttivo (*Board of Directors*), incaricato di adottare le decisioni più rilevanti. È composto dal presidente e da 15 membri, cui si aggiungono sei *liason* tecniche, che rappresentano i gruppi presenti all'interno dell'ente e che, pur non partecipando alle votazioni, effettuano un controllo sull'attività decisoria. Vi è, infine, il personale di *staff*».

Ancora, per una descrizione completa della struttura e del funzionamento dell'ICANN, v. J.P. KESAN, A.A. GALLO, *Pondering the Politics of Private Procedures: The Case of ICANN*, in *Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers Series*, 7-11, 2007, spec. 364.

¹⁰⁹ *Bylaws for Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – A California Nonprofit Public-Benefit Corporation*, versione aggiornata al 2 giugno 2022, reperibile all'indirizzo internet <https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en/#article1>.

¹¹⁰ D. DE GRAZIA, *L'internet Governance tra tecnica, politica e diritto*, in *Informatica e diritto*, 1, 2009, 347.

risoluzione dei conflitti relativi a marchi e nomi di dominio e di accreditamento dei *registrar*^{111»}¹¹².

Così ricostruita, seppur succintamente, la struttura dell'ICANN, organizzazione centrale nell'assicurare il funzionamento di Internet (e quindi fondamentale per il suo governo) occorre adesso comprendere, per ciò che più da vicino interessa nella presente trattazione, quali sono i soggetti coinvolti nella sua organizzazione e nel suo funzionamento.

Appare evidente che l'ICANN giochi un ruolo di primario rilievo nell'assicurare l'accesso a Internet. Non solo un ruolo di primario rilievo, ma – si ritiene – un ruolo preliminare¹¹³ (assieme all'accesso alla infrastruttura dei cavi sottomarini) e, in quanto tale, imprescindibile. Infatti, senza la conversione dei numeri contenuti degli indirizzi IP in caratteri alfabetici l'accesso alla Rete sarebbe impraticabile.

Inoltre, «il compito di trasformare un nome di dominio digitato da un utente in un indirizzo IP comprensibile per la Rete è [...] svolto, in ultima istanza da soli tredici *root server* (*server* “radice”) mediante un *root database* che ha la funzione di far conoscere alle

¹¹¹ Sulla nozione di *registrar* v. B. CAROTTI, *op. cit.*, 52 ss.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 549: «sebbene sia certamente limitativo far coincidere *in toto* il governo di *Internet* con la sola gestione di tale sistema [DNS], esso ne rappresenta però un elemento nevralgico, in quanto solo il suo corretto funzionamento assicura l'esistenza stessa della Rete come è oggi intesa».

macchine connesse che lo consultano l'indirizzo IP corrispondente al nome di dominio digitato»¹¹⁴.

Ebbene, gli Stati Uniti hanno ricoperto un ruolo cruciale nella ICANN. Essi, infatti, tramite la *National Telecommunications and Information Administration*, hanno avuto il controllo sui c.d. *root name server* (server radice) che, come chiarito, hanno svolto una funzione fondamentale nella conversione nel nome di dominio in indirizzo IP¹¹⁵.

Pertanto, uno dei nodi più nevralgici del governo della Rete a livello globale attiene alla circostanza per cui gli Stati Uniti hanno detenuto, fino a pochi anni orsono, il controllo sul funzionamento dei nomi dominio, gestione rispetto alla quale il Governo statunitense stesso rivendicava un proprio ruolo nel mantenimento della integrità della infrastruttura della rete¹¹⁶.

¹¹⁴ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 550.

¹¹⁵ *Ibidem*: «Tali server sono gestiti in maniera esclusiva dal Governo statunitense attraverso la *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA) del *Department of commerce*, la quale detiene il potere esclusivo di autorizzare o imporre unilateralmente le modifiche al contenuto del suddetto *database*».

¹¹⁶ V., nello specifico, *U.S. Principles on the Internet's Domain Name and Addressing System*, documento reperibile al sito internet <https://www.ntia.gov/other-publication/us-principles-internets-domain-name-and-addressing-system#:~:text=The%20United%20States%20Government%20intends,Internet%20remain%20stable%20and%20secure>: «The United States Government intends to preserve the security and stability of the Internet's Domain Name and Addressing System (DNS). Given the Internet's importance to the world's economy, it is essential that the underlying DNS of the Internet remain stable and secure. As such, the United States is committed to taking no action that would have the potential to adversely impact the effective and efficient operation of the DNS and will therefore maintain its historic role in authorizing changes or modifications to the authoritative root zone file».

Proprio per la predominanza degli Stati Uniti nella gestione dei DNS, nell'ambito della su menzionata *World Summit on Information Society* (WSIS), diversi Stati partecipanti alla Conferenza hanno palesato opposizione rispetto allo *status quo* degli Stati Uniti¹¹⁷ e hanno proposto – con un tentativo poi concretizzatosi in un nulla di fatto – «[di] attenuare il dominio statunitense sulla rete e ricondurre la medesima ad un contesto intergovernativo maggiormente rispettoso della logica di parità sovrana tra gli Stati»¹¹⁸.

Infatti, già a partire dall'inizio degli anni 2000, era stato messo in atto un processo di riforma dell'ICANN volto a dar maggior rilievo al ruolo degli Stati, ciò che era stato invero già auspicato dalla dottrina¹¹⁹. Quest'ultima ha correttamente evidenziato che la comunità internazionale ha concentrato i propri sforzi sulla modifica della struttura dell'ICANN perché dietro l'assegnazione dei nomi di dominio vi sono questioni di natura politica¹²⁰.

¹¹⁷ Sulle “external pressures” degli Stati v. M. BECKER, *When public principals give up control over private agents: The new independence of ICANN in internet governance*, in *Regulation & Governance*, 13, 2019, 567: «[Those States] were also supported by the ITU, which claimed a more important role in internet governance for itself [...]. These challengers made it clear that a private organization, like ICANN, should not have authority over central governance functions, and criticized the unilateral US influence [...]».

¹¹⁸ A. ODDENINO, *op. cit.*, 532 s.

¹¹⁹ J.P. KESAN, A.A. GALLO, *Pondering the Politics of Private Procedures*, cit., 346 s.

¹²⁰ J.P. KESAN, A.A. GALLO, *op. ult. cit.*, 404: « Internet governance has become a hot political issue, and the organizations in charge of managing the regulatory regime will reflect these political preferences. The effectiveness of any of these governance regimes will depend on how well the specific structure of power provides an opportunity for consensus. In the end, the reform and political struggle surrounding it have unmasked the political nature of ICANN. As a result, ICANN's future will depend on the consensus of its constituents and on the struggle between public and private sectors. In this debate, the United States government is one of the

È stato quindi costituito nel 1999 il *Governmental Advisory Committee* (GAC), organismo consultivo, in cui sono rappresentati i Governi e le Organizzazioni intergovernative nella struttura stessa dell'ICANN (gli Stati aderenti al GAC sono 182 e 38 le *Observer organizations*¹²¹). Il GAC ha il ruolo chiave di «fornire consulenza all'ICANN su questioni di ordine pubblico e, specialmente, allorquando ci può essere interazione tra le attività di ICANN o le politiche e le leggi nazionali o accordi internazionali»¹²².

Successivamente, nel 2016, la procedura di assegnazione dei nomi di dominio è stata gestita esclusivamente dall'ICANN (così sottraendola al “dominio” statunitense)¹²³, in un meccanismo che ha visto (e vede) coinvolti anche gli Stati nazionali nella assegnazione dei nomi di dominio¹²⁴.

only governments defending ICANN in its current state because of the contract that ties ICANN directly to the U.S. Department of Commerce. In response, the international community is pushing the U.S. to hand over its sole control of ICANN».

¹²¹ Le riportate informazioni relative alla organizzazione del GAC sono reperibili al sito internet <https://gac.icann.org/about/members>.

¹²² V. ICANN – GAC, reperibile al sito internet <https://gac.icann.org/about/index>.

¹²³ Sul punto cfr. <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/internet-governance-e-svolta-gli-usa-dallo-all-icann-il-controllo/>.

Sulle ragioni che hanno spinto il governo statunitense a spogliarsi del governo della Rete, v. M. BECKER, *op. cit.*, 561 ss.

¹²⁴ “L'ICANN è una entità multi-stakeholder alla quale i governi devono partecipare insieme all'industria dei nomi di dominio, alla comunità tecnica, agli utenti aziendali e non commerciali e alla società civile”: <https://gac.icann.org/about/index>.

In particolare, pur rimanendo sempre coinvolti più soggetti (anche non istituzionali), gli Stati¹²⁵, hanno un peso specifico maggiore all'interno dell'ICANN. Essi, sebbene non abbiano diritto di voto, hanno il compito di fare raccomandazioni al Board dell'ICANN che, nel caso in cui decida di non recepirle, deve giustificare i motivi del diniego¹²⁶.

Ebbene, non si può prescindere dagli apporti “decentralizzati” e “regionali” degli Stati, che, esercitando la propria sovranità, danno il loro apporto all'ICANN.

¹²⁵ L'Italia partecipa al Governmental Advisory Committee dell'ICANN. V., nello specifico, le informazioni contenute al sito internet: <https://atc.mise.gov.it/index.php/tecnologie-delle-comunicazioni/servizi/internet-governance/rappresentanza-governativa-nel-gac>.

¹²⁶ M. BECKER, *op. cit.*, 565.

4. La Governance della Rete e l'accesso ad Internet nel contesto del diritto dell'Unione Europea: le Direttive c.d. *Telecoms Package* e il Codice Europeo delle Comunicazioni elettroniche (Direttiva (UE) 2018/1972).

Rispetto al tema dell'accesso alla Rete internet nell'ambito del diritto dell'Unione Europea bisogna anzitutto menzionare le Direttive in materia di Comunicazioni (c.d. *Telecoms Package*) del 2002¹²⁷.

Nello specifico, trattasi della Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002 (direttiva quadro); della Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso); della Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio

¹²⁷ Per una analisi del c.d. "pacchetto Direttive" v. G. DE MINICO, *La sfida europea sulle telecomunicazioni: autori, regole, obiettivi*, in A. PACE - R. ZACCARIA - G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, Jovene, 2008, 287 ss.

universale), modificata dalla Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica; della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori; della Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche), anch'essa modificata dalla Direttiva 2009/136/CE.

Ebbene, con la summenzionata Direttiva quadro 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, viene istituito un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica all'interno dello spazio europeo¹²⁸. Nella versione consolidata della stessa (Direttiva 2009/140/CE)¹²⁹, veniva

¹²⁸ Direttiva quadro 2002/21/CE, consultabile al sito internet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32002L0021>.

¹²⁹ Direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.

stabilito che «i provvedimenti adottati dagli Stati membri riguardanti l'accesso o l'uso di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazione elettronica, da parte degli utenti finali, devono rispettare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto comunitario»¹³⁰.

Pertanto, secondo parte della dottrina, con la Direttiva in commento sarebbe stato riconosciuto l'accesso a Internet come un diritto fondamentale, equiparato alla libertà personale¹³¹.

Ancora a livello europeo, è necessario menzionare il Codice europeo delle Comunicazioni elettroniche, istituito con la Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018¹³². Nello specifico, la Direttiva in questione, al

¹³⁰ Comma 3-bis dell'art. 1.

¹³¹ R. PISA, *L'accesso ad Internet nella normativa Europea e nazionale*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, Edizioni scientifiche italiane, 2011, 138 s.: «È avvenuta così un'equiparazione dell'accesso ad Internet ad una libertà personale, che può essere sì limitata, ma solo a determinate condizioni e con precisi presupposti. La libertà personale rientra infatti nella categoria dei diritti umani fondamentali, così come sancito dall'art. 3 e ribadito dall'art. 9 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, e dall'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». V., nello stesso senso, F. BADOCCO, *Riflessioni sul diritto d'accesso a Internet nell'ambito del diritto dell'Unione europea*, in *Inf. Dir.*, 1, 2009, 162.

¹³² Il testo della Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 è reperibile all'indirizzo internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>. La Direttiva in esame è attualmente sottoposta all'esame della Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato. Nello specifico, cfr. l'A.S. 1721, reperibile all'indirizzo web: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52774.htm>.

considerando numero 3, dà atto del fatto che «nella comunicazione del 6 maggio 2015 che ha stabilito una strategia per il mercato unico digitale in Europa, la Commissione ha dichiarato che la revisione del quadro delle telecomunicazioni si sarebbe concentrata su misure volte a incentivare gli investimenti nelle reti a banda larga ad alta velocità, promuovere un approccio più coerente improntato al mercato interno riguardo alla politica e alla gestione dello spettro radio, instaurare condizioni propizie a un autentico mercato interno grazie al superamento della frammentazione normativa, assicurare un'efficace protezione dei consumatori e parità di condizioni per tutti gli operatori del mercato e un'applicazione uniforme delle regole e garantire una maggiore efficacia del quadro regolamentare istituzionale»¹³³.

Ebbene, la Direttiva (UE) 2018/1972 all'articolo 61 (“Poteri e competenze delle autorità nazionali di regolamentazione e di altre autorità competenti in materia di accesso e di interconnessione”) stabilisce che «[le autorità nazionali di regolamentazione o altre autorità competenti] o incoraggiano e, se del caso, garantiscono, in conformità della presente direttiva, un adeguato accesso, un'adeguata interconnessione e l'interoperabilità dei servizi, esercitando le rispettive competenze in modo tale da promuovere

¹³³ Cfr. considerando n. 3 della Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.

l'efficienza, una concorrenza sostenibile, lo sviluppo di reti ad altissima capacità, investimenti efficienti e l'innovazione e recare il massimo vantaggio agli utenti finali. Esse forniscono orientamenti e rendono disponibili al pubblico le procedure per ottenere l'accesso e l'interconnessione, garantendo che piccole e medie imprese e operatori aventi una portata geografica limitata possano trarre beneficio dagli obblighi imposti».

Alla Direttiva (UE) 2018/1972 è stata quindi data attuazione, nell'ordinamento italiano, con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, che ha modificato il Codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259.

In particolare, il summenzionato decreto legislativo, richiamando la direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) nonché la direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), all'art. 70 prevede la disciplina "Quadro di riferimento generale per l'accesso e l'interconnessione".

Pertanto, la Direttiva (UE) 2018/1972 si pone l'obiettivo di superare la frammentazione normativa nell'ambito delle

comunicazioni elettroniche, dato che il quadro normativo ad oggi sia comunque frastagliato. Infatti, alle disposizioni (non vincolanti) elaborate in un contesto internazionale (oppure vincolanti in quanto cristallizzate in trattati internazionali) si affiancano quelle prodotte in ambito europeo tramite la fonte delle direttive.

Tuttavia, queste ultime, pur dettando la normativa di principio cui gli Stati dovranno attenersi (ciò che comunque è da salutare con favore perché si pongono l'obiettivo di dettare principi comuni ai ventisette Paesi facenti parte dell'Unione Europea), per loro stessa natura – come noto – non possono garantire una disciplina uniforme applicabile a tutti gli Stati membri, risultato che, invero, si potrebbe ottenere qualora si adottasse il regolamento quale strumento di normazione, così come è accaduto con il Reg. (UE) 679/2016 (c.d. GDPR). Come infatti sostenuto subito dopo la approvazione, «nel momento in cui si fanno sempre più forti le spinte anacronistiche a creare “barriere” alla libera circolazione di beni e persone, il Regolamento raggiunge l'ambizioso obiettivo di assicurare una disciplina uniforme ed armonizzata tra tutti gli Stati membri, eliminando definitivamente le numerose asimmetrie che si erano create nel tempo»¹³⁴.

¹³⁴ Cfr. Dichiarazione del Presidente per la protezione dei dati personali del 4 maggio 2016, reperibile all'indirizzo internet: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/4966337>

5. Quali regole per la *Governance* della Rete? Affrontare problemi di carattere globale con rimedi (uniformi) di carattere globale. La soluzione europea: il Regolamento (UE) 2015/2020 recante misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta. Rinvio.

Se, come detto¹³⁵, i problemi connessi alla *governance* della Rete hanno natura e portata globale, è necessario che ad essi si tenti di fornire una risposta, appunto, globale.

Tale obiettivo di uniformità nell'accesso alla Rete, quantomeno sotto il profilo della neutralità della stessa¹³⁶, è stato garantito, rispetto alla spazio europeo, con il Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento e del Consiglio del 25 novembre 2015¹³⁷, il quale, modificando la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e modificando il Regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione, stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta, anche – si ritiene (sebbene non

¹³⁵ V. paragrafo 1.

¹³⁶ Il tema della neutralità della rete verrà approfondito nei Capitolo III.

¹³⁷ Sul Regolamento (UE) 2015/210 v. M. OROFINO, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in *Federalismi.it*, 2, 2016, 1 ss.

espressamente richiamato dal Regolamento 2015/2120) – in attuazione dell'art. 170 del TFUE¹³⁸.

Ciò che occorre sottolineare – di primaria importanza – è che il Regolamento in esame ha l'obiettivo di dettare norme comuni ai Paesi membri «per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali. Esso mira a tutelare gli utenti finali e a garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell'ecosistema di Internet quale volano per l'innovazione. [...]» (considerando 1).

Ai sensi dell'art. 3 (“Salvaguardia dell'accesso a un'Internet aperta”) del Regolamento 2120 del 2015, sulla cui portata ha avuto modo di pronunciarsi – a seguito di rinvio pregiudiziale di interpretazione – la Corte di Giustizia UE¹³⁹, gli utenti devono poter accedere a Internet e ai suoi contenuti indipendentemente dalla sede di connessione, dalla destinazione, origine o localizzazione dei contenuti trasmessi o ricevuti.

¹³⁸ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 170: «1. [...] l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. 2. Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche».

¹³⁹ Corte di Giustizia UE, 15 settembre 2020, cause riunite C-807/18 e C-39/19, Telenor Magyarország Zrt. V. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, su cui v. S. POMA, *L'interpretazione del regolamento 2015/2120 tra principio di neutralità della rete, principio di non discriminazione e Internet aperta*, in *Media Laws*, 3, 2021, 227 ss.

Inoltre, è previsto all'art. 6 (Sanzioni) che gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione degli articoli 3, 4 e 5 del Regolamento e adottano tutte le misure necessarie ad assicurare la loro applicazione. Al riguardo, nell'ordinamento italiano, per garantire l'adeguamento della normativa nazionale al precetto regolamentare, la legge n. 167 del 2017, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge europea 2017", «ha aumentato il potere deterrente dell'azione di vigilanza dell'Autorità, grazie all'introduzione di uno specifico presidio sanzionatorio che prevede la possibilità di imporre sanzioni da 120.000 a 2.500.000 euro nei casi di accertata violazione della normativa in materia di neutralità della rete»¹⁴⁰.

¹⁴⁰ AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Internet Aperta – Net Neutrality*, reperibile al sito internet https://www.agcom.it/internet-aperta_net-neutrality.

6. La sovranità degli Stati, rispetto all'accesso alla (infrastruttura della) Rete, nell'epoca della globalizzazione digitale.

L'analisi sin qui condotta consente di effettuare alcune riflessioni in merito alla *governance* della Rete a livello globale.

Come evidenziato nelle premesse del presente capitolo, l'accesso alla Rete è, a parere di chi scrive, una fattispecie giuridicamente e tecnicamente complessa, che si sviluppa lungo quattro direttrici, che devono tutte essere compresenti perché l'accesso alla Rete sia garantito in modo libero, uguale ed effettivo. Esse, come detto, consistono nell'accesso alla infrastruttura della Rete, l'accesso al dispositivo collegato ad Internet, la capacità di utilizzarlo (c.d. alfabetizzazione digitale), l'accesso a Internet in modo neutrale, cioè privo di discriminazioni (c.d. *Net neutrality*). Inoltre, come anticipato al paragrafo 1, per ognuno dei su individuati "segmenti" in cui si sostanzia l'accesso a Internet diverse sono le situazioni di fatto e di diritto che vengono in rilievo e, pertanto, differenti sono i soggetti che vi intervengono e che, in misura diversa, sono chiamati a garantire i diritti che emergono nell'accesso alla Rete.

Dall'analisi sin qui svolta si è tentato di fare emergere il concetto per cui, nonostante la dimensione di Internet sia

inevitabilmente globale, gli Stati, per ciò che concerne l'accesso alla infrastruttura della rete, possono esercitare estesi poteri di controllo.

Come visto, infatti, per quanto riguarda l'accesso alla "ossatura" fisica di Internet (*id est*, ai cavi sottomarini che trasportano la fibra ottica), gli Stati, che esercitano la sovranità sui propri territori, potrebbero impedire l'approdo dei suddetti cavi sottomarini nel caso in cui vi sia il fondato motivo di ritenere che dal loro approdo nel territorio nazionale (e quindi dalla loro installazione) possano derivare rischi per la sicurezza cibernetica nazionale e per i dati dei propri cittadini¹⁴¹. Per l'Italia si è fatto riferimento ai poteri di *golden power*, disciplinati dal decreto-legge n. 21 del 2012 e – per quanto qui di interesse – dal decreto-legge n. 105 del 2019.

Ebbene, avvalendosi dei poteri previsti dalla normativa in esame, lo Stato, nelle materie di rilevanza strategia e di sicurezza nazionale (tra cui rientra anche la gestione delle reti di comunicazione ricomprese nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica) ha «la facoltà di dettare specifiche condizioni di acquisto

¹⁴¹ Ciò che invero, come detto, è accaduto rispetto al maxi-cavo sottomarino Pacific Light Data Network, allorché gli Stati Uniti hanno impedito che potesse approdare a Hong Kong, temendo gli USA ingerenze da parte del governo cinese e, quindi, rischi per la sicurezza nazionali delle proprie reti Internet.

di partecipazioni, di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie e di opporsi all'acquisto di partecipazioni»¹⁴².

Invece, in merito a ciò che accade “all'interno” della struttura tecnica della Rete, si è presa in considerazione la sua architettura dal punto di vista degli indirizzi IP e del *Domain Name System* (DNS). In particolare, si è fatto riferimento all'ICANN, organizzazione californiana senza scopo di lucro, per anni “governata” dagli Stati Uniti d'America, fondamentale – come appurato – nel convertire i caratteri numerici degli indirizzi IP in caratteri alfabetici, e quindi per rendere Internet accessibile. Ebbene, è stato evidenziato che anche gli Stati sono coinvolti nella gestione dei nomi di dominio partecipando, sebbene con poteri di natura consultiva, al *Governmental Advisory Committee* (GAC)¹⁴³.

Si è poi dato conto degli sforzi profusi a livello internazionale e a livello europeo volti a garantire l'accesso (anche) alla infrastruttura della Rete, intesa – secondo il già citato Rapporto di Frank La Rue – come «an indispensable tool for realizing a range of human rights, combating inequality, and accelerating development and human progress, ensuring universal access to the Internet should be a priority for all States».

¹⁴² CAMERA DEI DEPUTATI, *La disciplina del golden power: quadro normativo*, reperibile al sito internet: <https://temi.camera.it/leg17/post/la-disciplina-del-golden-power-quadro-normativo.html>.

¹⁴³ Come visto, l'Italia ha la sua rappresentanza nel GAC.

Rispetto alla regolazione dell'accesso alla Rete a livello internazionale (e, nello specifico, in sede di Organizzazione delle Nazioni Unite e di Consiglio d'Europa), si ritiene che tramite la concertazione globale, gli Stati possono – attraverso lo strumento del trattato – porre le basi (per essi vincolanti) di una *governance* planetaria di Internet, rispettosa dei diritti fondamentali e che sia in grado di limitare lo strapotere degli *Over the Top*, che agiscono esclusivamente secondo logiche di mercato. Come, invero, sostenuto da parte della dottrina, per una compiuta regolamentazione giuridica dello spazio di Internet (sia da un punto di vista infrastrutturale sia dall'angolazione della c.d. *net neutrality*) sono necessari strumenti di diritto internazionale pubblico e norme di diritto internazionale privato atte a individuare il giudice competente a dirimere una determinata controversia sorta nel *cyberspazio*¹⁴⁴. Se, poi, lo strumento del trattato internazionale si è rivelato inadeguato a regolare gli assetti del *cyberspazio* a livello planetario ciò è dovuto non alla astratta inidoneità dello strumento giuridico in sé (il trattato), ma alla circostanza che, come evidenziato, in Internet vi sono interessi economici e politici rispetto ai quali lo Stato nazionale non intende rinunciare alla propria potestà normativa e repressiva. Infatti, «in terms of policymaking, the centre of gravity has shifted from what was primarily an economic approach (the internet economy,

¹⁴⁴ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 548.

telecommunications and network) to one that focuses more on national and other forms of security: the internet of cybercrime, vulnerable critical infrastructures, digital espionage and cyber-attacks»¹⁴⁵.

Infine, a livello europeo, rispetto all'accesso a Internet, sono state analizzate le Direttive c.d. *Telecom Packages*, il Codice delle Comunicazioni Elettroniche (Direttiva (UE) 2018/1972) e il Regolamento (UE) 2015/2120. Ebbene, nella approvazione di questi casi, come è ovvio che sia, promanando da istituzioni europee coinvolgono gli Stati nazionali.

In definitiva, per quanto riguarda l'individuato segmento dell'accesso alla infrastruttura di Internet (intesa sia in senso fisico – cavi sottomarini – che tecnico – sistema DNS) si ritiene che gli Stati svolgano un ruolo di primaria importanza, esercitando sovranità sui propri territori, potendo porre rispetto ad essi e ai propri cittadini norme di natura vincolante. Pare infatti utile ribadire che Internet necessita di infrastrutture fisiche e che, pertanto, anche nella Rete la dimensione territoriale conta.

Sembra quindi essere smentita quella tesi secondo la quale nel Cyberspazio non rilevano i confini perché la velocità di trasmissione

¹⁴⁵ D. BROEDERS, *The public core of the Internet: an international agenda for Internet governance*, in *WWR-Policy Brief*, 2, 2015, 1.

dei dati è talmente veloce tale da “superare ogni barriera fisica”¹⁴⁶. In realtà, «Internet [...] richiede regole di “governo del territorio” esattamente come gli spazi urbani. In tal senso, la giurisprudenza (soprattutto statunitense) non ha mancato in varie occasioni di cogliere la metafora di Internet come luogo in cui la sovranità statale, a dispetto delle dottrine “cyberlibertarie”, può effettivamente esplicarsi, nella convinzione che il diritto non solo può, ma deve, occuparsi di Internet»¹⁴⁷.

Infatti, pur mantenendo la propria identità, gli Stati devono confrontarsi con la dimensione globale perché gli scenari che la globalizzazione dischiude richiedono una cooperazione tra essi incentrata sul rispetto del principio personalista e, quindi, dei diritti

¹⁴⁶ R. JOHNSON, D.G. POST, *Law and Borders*, cit., 1370 s.: «Cyberspace has no territorially based boundaries, because the cost and speed of message transmission on the Net is almost entirely independent of physical location. Messages can be transmitted from one physical location to any other location without degradation, decay, or substantial delay, and without any physical barriers cues or barriers the might otherwise keep certain geographically remote places and people separate from one another»; E. MAESTRI, *Lex informatica e diritto. Pratiche sociali, sovranità e fonti nel cyberspazio*, in *Ars interpretandi*, 1, 2017, 19: «Il diritto digitale segna irreversibilmente la crisi della sovranità dello Stato: la rigidità del diritto statale si rivela incapace di regolare le nuove modalità delle azioni umane; la destatalizzazione produce un diritto flessibile, che si adatta al modello reticolare del mondo digitale»; J. GOLDSMITH, T. WU, *Who controls the Internet?*, cit., 181 s.: «The Internet was supposed to be the rest case for self-governing systems that could flourish without respect to geography and territorial based coercion. It was supposed to allow like-minded people to join communities and govern themselves without respect to geography, without regard to the top-down coercive structures of territorial governmental systems, and without the usual pathologies and corruptions that characterize territorial rule. This was Barlow’s vision, and it is a vision that retains a powerful hold on globalization and Internet theorists today».

¹⁴⁷ M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws*, 1, 2021, 69. Nello stesso senso v. M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Rivista dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*, 2, 2021, 170; ID., *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, 2022, 19 ss.

fondamentali dell'individuo, anche nella dimensione digitale. A questo proposito la dimensione europea sembra essere quella più propizia. Come è stato evidenziato, infatti, «appare ormai impraticabile la “logica” di una Costituzione in sé “chiusa” ed autosufficiente (ma, in realtà, insensatamente autoreferenziale), che possa, cioè, fare a meno dell'appoggio offertole da altre Carte dei diritti»¹⁴⁸.

La sfida, allora, anche per ciò che concerne l'accesso a Internet, risiede nella capacità degli Stati di trovare un punto di equilibrio tra la cessione di quote di sovranità ad organizzazioni sovranazionali e internazionali e il mantenimento della funzione di limitazione del potere¹⁴⁹: «il che induce a valorizzare la riflessione dello stato costituzionale “aperto” e “cooperativo”, che ridimensionando il nesso tra statualismo e principio di nazionalità, considera gli sviluppi della forma di Stato contemporanea inseparabili dall'evoluzione del diritto internazionale e sovranazionale»¹⁵⁰.

¹⁴⁸ P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, 2022, 15. Inoltre, *ibidem*, l'A. evidenzia che «[l]o scenario che va sempre più nitidamente delineandosi è quello di un ordine “intercostituzionale”, nel quale, cioè, le Costituzioni, quale che sia l'ambito entro il quale si affermano e fanno valere, si dispongono a farsi alimentare l'una dall'altra sullo specifico terreno della salvaguardia dei diritti fondamentali».

¹⁴⁹ A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla Globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, 2010, 272.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

Pertanto, rispetto all'accesso alla infrastruttura fisica e tecnica di internet, non si assiste al venir meno (o all'indebolirsi) della sovranità statale, bensì a un suo nuovo modo di atteggiarsi¹⁵¹ in una dimensione aperta, globale e multilivello, in cui è necessario tenere in considerazione tutti gli attori, pubblici e privati, nazionali e internazionali, coinvolti nella fenomenologia giuridica ed economica del digitale. È chiaro infatti che, sebbene rispetto all'accesso alla infrastruttura di Internet la sovranità statale sia “viva”, di essa gli Stati non debbano giovare per chiudere le frontiere. Piuttosto, in un'ottica cooperativa e al fine di tutelare i diritti inviolabili della persona, essi devono proiettarsi verso un costituzionalismo globale, che, frutto della cooperazione degli Stati, in una prospettiva valoriale¹⁵², sia in grado di massimizzare la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

¹⁵¹ M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, cit., 98 s.: «[...] la sovranità statale non scompare, ma assume foggie e consistenze diverse a seconda delle situazioni: essa è diventata una sorta di «titolo di borsa», che vede continuamente variare le sue quotazioni. Anche se una sua contrazione è un dato in parte irreversibile, la sua entità è oggetto di una partita in corso».

¹⁵² G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-Nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2013, 917: «per poter scorgere, nello spazio globale, forme, anche rudimentali, di costituzionalismo, è necessario abbandonare il fondamento di autorità del potere, per volgersi verso il fondamento di valore» (corsivo dell'Autore).

CAPITOLO SECONDO

Inquadramento costituzionale di Internet e dell'accesso alla Rete

SOMMARIO: 1. Internet quale *nuovo* strumento per comunicare, il cui fondamento costituzionale è riconducibile agli artt. 15 e 21 Cost., tra principio del divieto di abuso del diritto e garanzie (anche) giurisdizionali. – 1.1 (*Segue*) Dalla tutela giurisdizionale ai “rimedi” della piattaforme: come esse “tutelano” i diritti fondamentali lesi dalle comunicazioni *online*. La soluzione europea: il *Digital Service Act*. – 2. Critica alla tesi che qualifica la conoscenza in Internet bene comune. 3. Il fondamento costituzionale dell’accesso a Internet in relazione alla natura giuridico-costituzionale delle situazioni di fatto di cui si compone. – 3.1. Accesso a Internet come accesso alla infrastruttura della Rete: diritto sociale rientrante nel servizio universale. – 3.1.1. Accesso alla infrastruttura di Internet e (possibili) omissioni legislative. – 3.1.2. Accesso alla infrastruttura di Internet nel servizio universale e disponibilità delle risorse finanziarie atte a garantirlo. – 3.2. Accesso a Internet come accessibilità e accesso ai dispositivi connessi alla Rete: diritto sociale. – 3.3. Accesso a Internet come capacità di utilizzare i dispositivi connessi alla Rete: alfabetizzazione digitale rientrante nel diritto all’istruzione (rinvio). – 3.4. Accesso a Internet come accesso in condizioni egualitarie: la *net neutrality* (rinvio).

1. Internet quale *nuovo* strumento per comunicare, il cui fondamento costituzionale è riconducibile agli artt. 15 e 21 Cost., tra principio del divieto di abuso del diritto e garanzie (anche) giurisdizionali.

Se nel primo capitolo è stata presa in considerazione la struttura della Rete (sia da un punto di vista infrastrutturale che dal punto di vista della sua architettura interna) al fine di verificare se e quale ruolo gli Stati nazionali abbiano nella sua gestione e se rispetto ad essa essi esercitino o meno sovranità, bisogna ora affrontare il tema del fondamento costituzionale di Internet, ai fini della qualificazione costituzionale dell'accesso alla Rete.

Le caratteristiche di Internet ne rendono incerto l'inquadramento teorico costituzionale, atteso che esso si pone come un mezzo di comunicazione diverso, per ovvie ragioni, da quelli presi in considerazione dal Costituente. Per ben comprendere il fenomeno in esame sarà quindi necessario non fare ricorso ai «tradizionali armamentari concettuali», ma bisognerà cimentarsi «in uno sforzo ricostruttivo i cui capisaldi teorici sono verosimilmente in gran parte ancora in via di allestimento»¹.

¹ P. COSTANZO, *Internet* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, 2000, 349.

La dottrina ritiene che il fondamento costituzionale di Internet, almeno quella delle origini, sia da rinvenire negli articoli 15 e 21 della Costituzione². Essi, aventi ad oggetto, rispettivamente, come noto, la libertà e la segretezza della corrispondenza e la libertà di manifestazione del pensiero, sono ritenuti idonei a disciplinare tutte le modalità attraverso cui due o più soggetti possano comunicare tra loro oppure manifestare il proprio pensiero³. Ciò vale anche per le comunicazioni elettroniche che si snodano attraverso la Rete, il fondamento costituzionale delle quali è certamente riconducibile, in virtù della clausole generali in essi contenuti, agli artt. 15 e 21 Cost., che estendono la libertà di corrispondenza “ad ogni altra forma di comunicazione” e la possibilità di esprimere il proprio pensiero “con ogni altro mezzo di diffusione”. Le clausole generali, infatti, come è stato evidenziato, hanno l’attitudine a «tenere costantemente in moto la Costituzione» permettendo ad essa di rigenerarsi «sì da potersi trasmettere integra nel tempo anche alle generazioni che verranno»⁴.

In via generale, avuto riguardo al contenuto delle summenzionate libertà, come sostenuto da autorevole dottrina, sia quella di manifestazione del pensiero sia quella di corrispondenza

² V. tra tutti, F. DONATI, *Internet (Dir. Cost.)* (voce), in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, 2014, 532.

³ A. PACE, *L’ordinamento della comunicazione*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2004, 941, ritiene che gli artt. 15 e 21 siano due norme che vanno affiancate e che tra di loro non vi sia soluzione di continuità: ciò che non ricade nell’art. 15 ricade nell’art. 21, e viceversa.

⁴ Rispetto alle clausole generali v. A. RUGGERI, *Le clausole generali in diritto costituzionale: risorsa o problema?*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2020, 545 s.

tutelano, sebbene con diverse modalità, la libertà di espressione⁵. Peraltro, proprio in merito al contenuto, si ritiene che la distinzione tra libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di corrispondere risieda solo nella diversità di modalità con cui avviene la manifestazione del pensiero stessa e non in altro. Infatti, l'esistenza di un rapporto preesistente tra mittente e destinatario, che alcuni hanno inteso porre a fondamento della distinzione tra libertà di cui all'art. 15 e quella di cui all'art. 21 Cost., in realtà non sembra convincere, atteso che detto rapporto «se è presente nella generalità delle ipotesi disciplinate dall'art. 15, non è invece essenziale alla realizzazione di quella fattispecie, potendo anzi il rapporto tra mittente e destinatario costituirsi proprio a seguito (e in conseguenza) della comunicazione o della missiva»⁶.

Ancora, secondo la dottrina tradizionale, la distinzione tra libertà di corrispondenza e di manifestazione risiederebbe in ciò, che, mentre la libertà di cui all'art. 15 Cost. presuppone l'esistenza di soggetti determinati o determinabili *a priori*, l'art. 21 Cost., invece, richiede che i soggetti non siano determinabili in una fase antecedente alla esternazione del pensiero. Ad esempio, una lettera missiva inviata da un soggetto ad un altro ricade sotto la tutela

⁵ A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili. Art. 21 – La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 2006, 11.

⁶ A. PACE, M. MANETTI, *op. cit.*, 14-15.

prevista dall'art. 15 Cost.; una lettera aperta pubblicata sulla pagina di un giornale godrà delle tutele di cui all'art. 21 Cost. Ancora a titolo esemplificativo, la comunicazione tra uno o più soggetti in uno spazio privato, diretta *ad alios excludendum*, ricade sotto l'ombrello dell'art. 15 Cost.; un comizio tenuto in una piazza godrà delle garanzie apprestate dall'art. 21 Cost. (oltre che di quelle dell'art. 17 Cost.)⁷.

Sebbene, come detto, si ritenga che le due libertà in parola differiscano per le diverse modalità (intersubiettiva nell'art. 15 Cost. e “aperta” nell'art. 21) di “esternare” il pensiero, esse divergono anche per la diversità di tutele. L'art. 15, infatti, prevede che si possa procedere ad una limitazione della libertà di corrispondenza solo in presenza di un atto motivato dell'autorità giudiziaria⁸; l'art. 21 Cost.,

⁷ P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (libertà di)* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. X, Giuffrè, 1962, 745 s.

⁸ La disposizione costituzionale in parola è “riprodotta” all'art. 10, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica del 29 marzo 1973, n. 156 (c.d. “Codice postale”). Ivi è infatti previsto che “la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria”. La disposizione in esame, sempre in attuazione del disposto costituzionale (per ciò che concerne, in particolare, la segretezza delle comunicazioni), prevede che “i funzionari e gli agenti dell'Ente poste italiane ne sono responsabili e vigilano nell'ambito della propria competenza perché siano rigorosamente osservate. È vietato alle persone addette ai servizi postali, di bancoposta, gestiti dallo Stato o in concessione, di dare a terzi informazioni scritte o verbali sull'esistenza o sul contenuto di corrispondenze, di comunicazioni o di messaggi nonché sulle operazioni richieste od eseguite, tranne che nei casi previsti dalla legge. Nessuno può prendere visione od ottenere copia della corrispondenza in genere, ad eccezione del mittente, del destinatario, dei loro eredi e dei loro rappresentanti legali, nonché delle altre persone indicate dalla legge”. Ancora a proposito della normativa di rango primario attuativa dell'art. 15 Cost., è necessario prendere in considerazione l'art. 254 c.p.p., disciplinante il sequestro di corrispondenza. Tale norma, dettata nell'ambito delle indagini preliminari del procedimento penale, invero il dettato costituzionale in quanto si prevede che solo l'autorità giudiziaria, ove abbia fondato motivo che la corrispondenza sia spedita o diretta all'imputato, possa procedere al

invece, prevede, per ciò che concerne il sequestro della stampa, che ad esso si possa procedere “soltanto per atto motivato dell’ autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l’ indicazione dei responsabili”. È al contempo previsto che “quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell’ autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all’ autorità giudiziaria [...]”. In ciò risiede la più significativa differenza tra le due libertà in esame: per quella di corrispondenza non è ammessa, neanche nei casi di urgenza, l’ intervento della polizia giudiziaria, così rendendola ancor più garantita della libertà personale e della libertà di domicilio rispetto alle quali l’ intervento della autorità di p.s. è previsto “in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge”⁹.

sequestro. Se al sequestro procede un ufficiale di polizia giudiziaria, delegato dall’ autorità giudiziaria, questi dovrà consegnare gli oggetti di corrispondenza a quest’ ultima “senza aprirli o alterarli e senza prendere altrimenti conoscenza del loro contenuto”. Dubbi di legittimità costituzionale presentava, invece, l’ art. 226, comma 2, del Codice di procedura penale del 1930 (“Sequestro di carte sigillate; facoltà relative alla corrispondenza”) allorquando prevedeva che gli ufficiali di polizia giudiziaria, nel caso in cui la legge ammettesse il sequestro di corrispondenza e vi fosse urgenza di provvedere, potesse ordinare ai preposti al servizio postale, previo immediato rapporto all’ autorità giudiziaria, “di trattenere tale corrispondenza fino al provvedimento giudiziale” (sul punto cf. P. BARILE, E. CHELI, *op cit.*, 750).

⁹ P. BARILE, E. CHELI, *op. cit.*, 749. Gli AA. evidenziano, tuttavia, che «questa maggior garanzia disposta per la corrispondenza e le comunicazioni non trova - come è ammesso dalla

Ebbene, se il confine tra libertà di corrispondenza e libertà di manifestazione del pensiero risulta essere netto avuto riguardo ai “classici” mezzi di comunicazione”¹⁰, proprio con riferimento ad Internet il confine tra libertà di corrispondenza e di manifestazione del pensiero risulta incerto, atteso che la molteplicità delle modalità di interazione tra gli internauti non sempre rende agevole la distinzione del confine tra aree coperte dall’art. 15 o dall’art. 21 Cost. Ciò è dovuto al fatto che «la comunicazione intersoggettiva tra persona e persona si sta sempre più confondendo e sovrapponendo alla comunicazione di massa»¹¹.

Pertanto, è necessario verificare di volta in volta se le comunicazioni su Internet ricadano nell’ambito dell’art. 15 oppure in quello dell’art. 21 Cost. Se un messaggio inviato all’interno di una *chat* ad un soggetto determinato ricadrà nell’ambito della tutela predisposta dalla libertà di corrispondenza, *quid iuris* se lo stesso messaggio viene inviato in una *chat* o in un *gruppo* in cui vi sono decine di utenti potenzialmente determinabili (e conoscibili) ma non *a priori*? Ad esempio, se Tizio ingiuria Caio in un siffatto *gruppo* si configurerà il reato di diffamazione (che presuppone una

dottrina - una spiegazione d’ordine razionale, ma si riporta a fattori occasionali e contingenti quali si manifestarono nel corso dei lavori preparatori che condussero alla redazione dell’art. 15 nella forma attuale»

¹⁰ Quelli presi in considerazione dal Costituente sono costituiti dalla corrispondenza epistolare, dalla stampa e dalla radio.

¹¹ E. CHELI, *Conclusioni*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Giappichelli, 2003, 185.

comunicazione “aperta” riconducibile all’art. 21 Cost.) o nell’illecito civile dell’ingiuria (che, invece, richiede una comunicazione, riconducibile all’art. 15 Cost., intersubiettiva a un soggetto determinato)?¹².

Infatti, con la c.d. «rivoluzione digitale» i nuovi mezzi di comunicazione possono essere usati indifferentemente sia per le comunicazioni interpersonali, sia per manifestare il proprio pensiero ad un pubblico indeterminato. Pertanto, la tradizionale distinzione tra telecomunicazioni, che trovano la loro copertura costituzionale nell’art. 15 Cost., e *media* (televisioni), che hanno come parametro di riferimento l’art. 21 Cost., è stata sostituita con quella tra «reti», «servizi» e «contenuti»¹³.

Invero, le nuove tecniche di comunicazione (si faccia riferimento, in particolare, all’utilizzo dei *social network*) richiedono

¹² A tal proposito pare utile segnalare Cass. pen., Sez. V, 02 dicembre 2021, n. 44662, in cui, richiamando il precedente n. 13252/2021, il discrimen tra ingiuria e diffamazione viene rinvenuto in ciò: «se l’offesa viene profferita nel corso di una riunione “a distanza” (o “da remoto”), tra più persone contestualmente collegate, alla quale partecipa anche l’offeso, ricorrerà l’ipotesi della ingiuria commessa alla presenza di più persone (fatto depenalizzato). [...] Di contro, laddove vengano in rilievo comunicazioni (scritte o vocali), indirizzate all’offeso e ad altre persone non contestualmente “presenti” (in accezione estesa alla presenza “virtuale” o “da remoto”), ricorreranno i presupposti della diffamazione, come la giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato quanto, per esempio, all’invio di e-mail».

¹³ F. DONATI, *Internet (Dir. Cost.)* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali VII, 2014, 533. Sul punto v. anche R. ZACCARIA, *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, 2000, 12: in merito all’art. 15 Cost., l’A. evidenzia che, nello «scenario delle telecomunicazioni come rete universale nella quale passano tutti i servizi», «l’art. 15 non viene riferito esclusivamente alla libertà di corrispondenza, ma diventa quasi la norma fondamentale del sistema della comunicazione che, grazie alla rete, grazie al sistema digital, è sinonimo di comunicazione intersoggettiva (cioè andata e ritorno mentre prima la televisione era andata soltanto).

un ripensamento del modo di intendere il rapporto tra art. 15 e art. 21 della Costituzione, atteso che è riduttivo, proprio perché non si riesce a cogliere l'ampiezza e la molteplicità delle "situazioni comunicative" realizzabili con le nuove tecnologie, limitarsi a distinguere la libertà di manifestazione del pensiero da quella di corrispondenza attribuendo un ruolo rilevante alla "predeterminatezza" (art. 15) o meno (art. 21) dei destinatari¹⁴. Perciò, affinché possa cogliersi la differenza tra libertà di corrispondenza e quella di manifestazione del pensiero nell'ambito del dinamismo di Internet, sarà necessario – come sostenuto da parte della dottrina¹⁵ – soffermarsi sul «nesso esistente tra libertà di comunicazione e mezzo, ossia "il condizionamento che alla situazione soggettiva in esame deriva dal mezzo e dalla correlativa disciplina"»¹⁶.

Ebbene, proprio perché in diverse forme di comunicazione si riscontrano delle interferenze tra l'art. 15 e l'art. 21 Cost., si ritiene di dover aderire a quella impostazione che considera necessario il

¹⁴ Tale distinzione era stata invero accolta dalla Corte costituzionale (C. Cost, sent. 1030 del 1988). In detta sentenza (punto 8 del *Considerato in diritto*) si è affermato infatti che «l'essenziale distinzione tra i diritti di libertà garantiti dagli artt. 15 e 21 Cost. si incentra effettivamente – [...] in conformità alla prevalente dottrina – sull'essere la comunicazione, nella prima ipotesi, diretta a destinatari predeterminati e tendente alla segretezza e, nell'altra, rivolta invece ad una pluralità indeterminata di soggetti». Tale lettura era evidentemente dettata dalla circostanza che in passato i mezzi di comunicazione rendevano agevole e netta la distinzione tra art. 15 e art. 21 Cost.

¹⁵ A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Giuffrè, 2001, 142 ss.

¹⁶ A. VALASTRO, *op. cit.*, 144.

superamento, per le *nuove* modalità interattive su Internet, della lettura tradizionale che vede nella libertà di corrispondenza un diritto individuale e la libertà di manifestazione del pensiero come avente una dimensione “sociale”¹⁷. Punto di caduta del superamento di tale visione classica è stato rinvenuto nell’individuazione di una matrice comune ai principi dettati agli artt. 15 e 21 Cost.: la «“libertà della comunicazione”, quale formula che muove dai principi degli artt. 15 e 21 ma li lega in una prospettiva nuova e più ampia»¹⁸. Secondo detta impostazione, quindi, per differenziare l’ambito di operatività dell’art. 15 e dell’art. 21 non è sufficiente fare riferimento alla determinatezza o meno dei destinatari (ciò che, invero, può portare a conclusioni fuorvianti), ma è necessario prendere in considerazione caso per caso le diverse modalità comunicative in concreto adottate e quindi così distinguere quelle che mirano a comunicare messaggi a singoli soggetti o alla generalità¹⁹.

¹⁷ F. DONATI, *Commento all’art. 15*, in R. BIFULCO; A. CELOTTO; M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, 366.

¹⁸ A. VALASTRO, *op. cit.*, 155. Sul punto. v. R. ZACCARIA, *Dal servizio pubblico al servizio universale*, cit., 12: «la interattività diventa fondamentale e allora il costituzionalista va a prendere i suoi strumenti, costruisce una norma nuova, o una norma che deriva dal combinato disposto, e comincia a capire che la libertà della comunicazione è disciplinata dal 21 e dal 15 insieme».

¹⁹ A. VALASTRO, *op. cit.*, 162. Sul tema, A. D’ALOIA, *Libertà di manifestazione del pensiero e mezzi di comunicazione*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, 2005, 106. Secondo l’A., «il paradigma originario dell’art. 21 subisce una sorprendente riscoperta, definendo insieme all’art. 15 un riferimento composito di questa nuova libertà di comunicazione informatica, che si manifesta attraverso modalità comunicative plurali, che attraversano e perciò scompongono la dicotomia comunicazione privata-comunicazione sociale (o pubblica)».

Ciò sembra trovare conferma anche nella circostanza per cui la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU), all’art. 10 (“Libertà di espressione”)²⁰, e la Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (Carta di Nizza), all’art. 11 (“Libertà di espressione e d’informazione”)²¹ trattano in modo unitario le libertà di manifestare il proprio pensiero e la libertà di corrispondere²².

Ebbene, rinvenuto il fondamento costituzionale di Internet nella “libertà della comunicazione” che trova il suo parametro di costituzionalità negli artt. 15 e 21 Cost., non può non essere presa in considerazione la circostanza per cui la Rete viene anche utilizzata non solo come mezzo per esprimere il proprio pensiero giuridicamente rilevante e, come meglio si vedrà nel prosieguo, come

²⁰ Art. 10 CEDU: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. 2. L’esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all’integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario.

²¹ Art. 11 Carta di Nizza: “Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera”.

²² M. OROFINO, *L’inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l’esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in R. CAFARI PANICO (a cura di), *Da Internet ai social network: il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli Editore, 2013, 37.

strumento per sviluppare la propria personalità esercitando diritti costituzionalmente protetti, ma essa può essere adoperata anche

come strumento per offendere l'onore, la dignità e l'onorabilità altrui, diffondere *fake news*²³ e discorsi di odio (c.d. *hate speech*²⁴).

²³ ENCICLOPEDIA TRECCANI ONLINE, *Fake news* (voce), reperibile al sito internet <https://www.treccani.it/enciclopedia/fake-news/>: «Locuzione inglese (lett. notizie false), entrata in uso nel primo decennio del XXI secolo per designare un'informazione in parte o del tutto non corrispondente al vero, divulgata intenzionalmente o inintenzionalmente attraverso il Web, i media o le tecnologie digitali di comunicazione, e caratterizzata da un'apparente plausibilità, quest'ultima alimentata da un sistema distorto di aspettative dell'opinione pubblica e da un'amplificazione dei pregiudizi che ne sono alla base, ciò che ne agevola la condivisione e la diffusione pur in assenza di una verifica delle fonti. Corrispondente *grosso modo* all'italiano bufala mediatica - sebbene quest'ultima espressione faccia generalmente riferimento a notizie del tutto prive di veridicità - e utilizzato prevalentemente in ambito politico, il neologismo ha conosciuto amplissima diffusione a partire dal 2016, ed è entrato prepotentemente nel lessico giornalistico grazie all'impiego fattone l'anno successivo dal neoeletto D. Trump per sostanziare le sue campagne contro i mezzi di informazione». G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, 1, 2018, 31 s. L'A. dà atto del fenomeno delle fake news online e ne rintraccia le ragioni che conferiscono ad esse una «nuova, e incomparabile rispetto al passato, efficacia». Sul tema v., anche per quanto riguarda la prospettiva statunitense, O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, G.S. QUINTARELLI (a cura di), *Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Egea, 2017, 1 ss.; C. MAGNANI, *Libertà di espressione e fake news, il difficile rapporto tra verità e diritto. Una prospettiva teorica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2018, 1 ss. Sul fenomeno delle fake news e sui possibili rimedi atti a creare un ambiente *online* più sicuro e trasparente v. COMMISSIONE EUROPEA, *European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation*, 26 maggio 2021, reperibile al sito internet <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>.

Si consideri inoltre che, mentre – come su specificato – secondo l'approccio europeo le *fake news* vanno contrastate al fine di creare un “ambiente virtuale salubre”, nel sistema statunitense prevale l'impostazione in base alla quale, facendo leva sul Primo Emendamento, Internet sia un *marketplace of ideas*. Sul tema v. A. MORELLI, O. POLLICINO, *Metaphors, Judicial Frames, and Fundamental Rights in Cyberspace*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. XX, 2020, 27. Gli AA. evidenziano che la protezione della libertà di espressione è più limitata in Europa rispetto agli Stati Uniti. Mettendo a confronto il Primo Emendamento della Costituzione Americana e l'art. 10 della CEDU ci si avvede che la differenza tra i due risiede non solo «in a difference in scope, but also of a difference in focus». Gli AA., infatti, sottolineano che, mentre il Primo Emendamento si focalizza sulla dimensione attiva della libertà di espressione (correlata al diritto di manifestare il pensiero liberamente), l'art. 10 della CEDU (così come l'art. 11 della CDFUE) valorizzano la dimensione passiva del diritto a essere informati pluralisticamente. Da qui la conseguenza fatta propria dalla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, difficilmente accettabile dai giudici europei, secondo cui «no matter how pernicious an opinion may seem, “we depend for its correction not on the conscience of judges and juries but on the competition of other ideas”».

²⁴ RACCOMANDAZIONE N. R (97) 20 DEL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA AGLI STATI MEMBRI RELATIVA AL “DISCORSO DELL'ODIO”, adottata il 30 ottobre 1997,

Pare quindi indispensabile approfondire il concetto di “abuso del diritto” che – a livello sovranazionale – trova consacrazione nell’art. 17 della CEDU. Nello specifico, l’articolo menzionato stabilisce che «Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un’attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione». Tale norma deve essere letta in combinato disposto con l’art. 10 della CEDU stessa, disciplinante la libertà di espressione.

Ciò che è interessante notare nell’art. 17 della CEDU è che il divieto di interpretare le disposizioni della Convenzione (in questo caso l’art. 10) così da esercitare una attività che miri a danneggiare o distruggere un diritto o una libertà riconosciuta dalla Convenzione stessa vale anche per il singolo individuo. Nello specifico, il concetto di “abuso” contenuto nell’articolo 17 si riferisce all’esercizio di un

reperibile al sito internet <https://rm.coe.int/1680505d5b>: « the term “hate speech” shall be understood as covering all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including: intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, migrants and people of immigrant origin». La Commissione europea ha adottato il “Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all’odio *online*”, 30 giugno 2016, reperibile al sito internet https://commission.europa.eu/document/551c44da-baae-4692-9e7d-52d20c04e0e2_it. Sul Codice di condotta in esame v. F. ABBONDANTE, *Il ruolo dei social network nella lotta all’hate speech: un’analisi comparata fra l’esperienza statunitense e quella europea*, in *Inf. e Dir.*, 1-2, 2017, 63 ss.

diritto da parte del suo titolare in un modo da essere manifestamente incoerente o contrario allo scopo per il quale tale diritto è concesso²⁵. L'articolo 17 viene in rilievo quando un soggetto cerca di deviare una disposizione della Convenzione dal suo scopo reale sfruttando il diritto che essa garantisce al fine di «giustificare, promuovere o compiere atti» che: sono «contrari al testo e allo spirito della Convenzione»; sono «incompatibili con la democrazia e/o altri valori fondamentali della Convenzione» stessa; sono «contrari ai diritti e alle libertà in essa riconosciuti». Tali atti, se consentiti, contribuirebbero alla «soppressione dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione»²⁶.

Il principio del divieto di abuso del diritto, invero, oltre a essere sancito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è stato oggetto di elaborazione giurisprudenziale nell'ordinamento italiano. Come noto, la figura del divieto di abuso del diritto ha

²⁵ Corte eur. dir. uomo, *Miroļubovs e altri contro Lettonia*, ric. n. 798/05, 15 settembre 2009, par. 62: «La Cour considère donc que la notion d' "abus", au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, doit être comprise dans son sens ordinaire retenu par la théorie générale du droit – à savoir le fait, par le titulaire d'un droit, de le mettre en œuvre en dehors de sa finalité d'une manière préjudiciable»; Corte eur. dir. uomo, *Grande Camera, SAS contro Francia*, ric. n. 43835/11, 1° luglio 2014, par. 66: «[...] the concept of "abuse" refers to its ordinary meaning, namely, the harmful exercise of a right by its holder in a manner that is inconsistent with the purpose for which such right is granted [...]. In that connection, the Court has noted that for such "abuse" to be established on the part of the applicant it requires not only manifest inconsistency with the purpose of the right of application but also some hindrance to the proper functioning of the Court or to the smooth conduct of the proceedings before it (ibid., § 65)».

²⁶ CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Guida all'art. 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Divieto di abuso di diritto*, 31 agosto 2019, reperibile al sito internet https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_17_ita.

trovato piena consacrazione nell'ambito del diritto tributario, laddove – in sede di legittimità – è stato sancito che «il divieto di abuso del diritto si traduce in un principio generale antielusivo, il quale preclude al contribuente il conseguimento di vantaggi fiscali ottenuti mediante l'uso distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un'agevolazione o un risparmio d'imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quei benefici»²⁷. Oltre al diritto tributario detto principio è stato esteso alla materia civile (sia a quella contrattuale, prendendo come punto di riferimento gli artt. 1175 e 1375 c.c.²⁸, sia a quella inerente ai diritti reali, assumendo come parametro l'art. 833 c.c.²⁹, che trova il fondamento nell'art. 41 Cost.).

²⁷ Cass. Civ., Sez. Trib., n. 10981 del 13 maggio 2009. Oggi il principio è consacrato all'art. 10-*bis* ("Disciplina dell'abuso del diritto o elusione fiscale") della Legge 27 luglio 200, n. 212 ("Statuto del contribuente").

²⁸ In questo caso il fondamento del divieto di abuso del diritto viene rinvenuto negli artt. 1175 e 1375 c.c. Sul punto v. Cass. Civ., Sez. Lav., 19 luglio 2019, n. 19580.

²⁹ A questo proposito si fa riferimento all'art. 833 c.c. (Atti d'emulazione) a norma del quale "Il proprietario non può fare atti, i quali non abbiano altro scopo che quello di nuocere o recare molestia ad altri". A tal proposito la giurisprudenza ha chiarito (Cass. Civ., Sez. II, 22 dicembre 2016, n. 1209) che l'art. 833 c.c. «ha la finalità di assicurare che l'esercizio del diritto di proprietà risponda alla funzione riconosciuta al titolare dall'ordinamento, impedendo che i poteri e le facoltà dal medesimo esercitate si traducano in atti privi di alcun interesse per il proprietario ma che, per le modalità con cui sono posti in essere, abbiano l'effetto di recare pregiudizio ad altri : in sostanza, l'atto deve essere obiettivamente privo di alcuna utilità per il proprietario ma di per sé idoneo ad arrecare danno a terzi, dovendo poi il requisito del c.d. *animus nocendi* essere accertato alla stregua della condotta, quale si è esteriorizzata in concreto, e da cui possa trarsi inequivocabilmente la prova dell'assenza di interesse per il proprietario di compiere un atto pregiudizievole a terzi».

Ebbene, in dottrina si è dibattuto circa la questione se le norme in questione debbano essere considerate norme di settore ovvero espressione di un principio generale immanente dell'ordinamento.

Invero, alla luce di quanto emerso sia in sede sovranazionale che nazionale, si ritiene di dover aderire a quella tesi che rinviene nel divieto di abuso del diritto un principio generale immanente nell'ordinamento³⁰ in virtù del principio solidaristico sancito nell'art. 2 della Costituzione. Ciò in quanto, «nella logica generale del sistema costituzionale – che include in sé sia il diritto privato che quello pubblico – il principio di solidarietà, positivizzato nell'art. 2 Cost., acquista un valore fortemente espansivo, tale da poter essere declinato, in forme diverse, sia nei rapporti tra singoli o tra gruppi all'interno della cosiddetta società civile, sia nei rapporti tra i cittadini e il potere pubblico, sia infine nei rapporti tra i poteri dello Stato»³¹.

Pertanto, se così è, occorre verificare se il principio del divieto di abuso del diritto possa trovare applicazione anche nelle relazioni che gli internauti instaurano sul *web*.

³⁰ Sul punto cfr. Cass. civ., Sez. Trib., 2 aprile 2015, n. 6718. Nello specifico, in detta sentenza, si ritiene, rispetto alla materia fiscale, che il principio del divieto di abuso del diritto «deve ritenersi applicabile a tutti i tributi, in quanto immanente all'ordinamento tributario italiano, trovando la sua fonte nei principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività della imposizione, di cui all'art. 53 Cost.»

³¹ G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 3.

Se un internauta sfrutta il suo diritto di comunicare in internet³² con lo scopo, ad esempio, di danneggiare l'onore o la reputazione altrui³³, di diffondere discorsi di odio o di diffondere *fake news*³⁴ non verrebbe esercitata la libertà di comunicare, intesa quale sintesi degli artt. 15 e 21 Cost, ma abuserebbe del suo diritto, avvalendosi in modo distorto rispetto alle finalità individuate dalle norme (anche costituzionali) che lo garantiscono.

Ebbene, si ritiene che la categoria generale dell'abuso del diritto possa (*recte*, debba) trovare applicazione anche alle comunicazioni *online*³⁵, proprio perché, come è stato evidenziato, «la Rete non ha più al centro la diffusione del pensiero, quand'anche politicamente irrilevante o narcisistico, ma la diffusione del *monetized speech* che segna il dominio della logica del mercato, soprattutto tra i giovani»³⁶.

Non solo. È necessario chiedersi se il contenuto delle comunicazioni aventi ad oggetto *fake news*, *hate speeches* o che

³² Che trova, come detto, il parametro nazionale negli artt. 15 e 21 Cost.

³³ Tra questi, oltre al reato di diffamazione (aggravata) e all'illecito di ingiuria, può farsi rientrare il c.d. *revenge porn*, fattispecie penale oggi prevista dall'art. 612-ter c.p. (Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti). Sul tema sia consentito il rinvio a C. LOTTA, *Prime osservazioni sul rapporto tra il reato di "Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti" e le libertà di corrispondenza e di manifestazione del pensiero*, in *Consulta Online*, 2, 2019, 330 ss.

³⁴ ... ciò che vale anche per le forme tradizionali di comunicazione.

³⁵ Non pare superfluo evidenziare che con esse non ci si riferisce solo a quelle che avvengono sui social network ma anche a quelle che avvengono al di fuori di essi (*blog*, *forum*, *e-mail*, etc.).

³⁶ M. MANETTI, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quad. Cost.*, 3, 2023, 525.

siano dirette a ledere l'onore e la dignità altrui possano ricadere nella tutela dell'art. 15 e dell'art. 21 Cost. Detto in altri termini: il contenuto delle suddette comunicazioni può farsi rientrare nella tutela prevista per la libertà e segretezza della corrispondenza e per la libertà di manifestazione del pensiero? Ciò che si mira a comunicare con esse costituisce forse un pensiero giuridicamente rilevante e tutelabile nelle forme previste dall'art. 15 e dall'art. 21 Cost.? Al fine di dare una risposta a detto quesito sarà necessario soffermarsi proprio sul concetto di pensiero che è alla base della "libertà della comunicazione" in parola.

Atteso che, come detto, la differenza tra libertà di corrispondenza e quella di manifestazione del pensiero risiederebbe (soprattutto avuto riguardo ai nuovi *social media*) solo nelle diverse modalità di comunicazione (infatti, il contenuto delle libertà in questione – cioè l'espressione del pensiero – è il medesimo), si ritiene di dover condividere la tesi che rinvia nella libertà di cui all'art. 15 e in quella di cui all'art. 21 degli strumenti costituzionali atti a «diffondere le espressioni della personalità dell'autore»³⁷. Ciò posto, può ritenersi che la diffusione di *fake news*, *hate speeches* o di esternazioni che siano dirette a ledere l'onore e la dignità sia funzionale alla realizzazione della personalità del loro autore? Quale pensiero infatti verrebbe trasmesso tramite essi?

³⁷ Cfr. A. PACE A., M. MANETTI, *op. cit.*, 50 s.

Invero, nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero³⁸, si è ritenuto che da un punto di vista contenutistico non esistano “limiti logici”, insiti all'interno del concetto stesso di manifestazione pensiero, atti a definire cosa esso non sia. È stato infatti sostenuto che tali limiti, privi di qualsivoglia base positiva, priverebbero di copertura costituzionale «le opinioni politiche che propugnino la rottura delle condizioni fondamentali di evoluzione della istituzione, le opinioni critiche che contengano apprezzamenti negativi immotivati o motivati da una mera animosità personale, le creazioni della fantasia che si concretino in riproduzioni fotografiche, anche se cosiddette artistiche»³⁹.

Ebbene, nel portare avanti la tesi secondo cui la diffusione di *fake news*, *hate speeches* e contenuti diffamatori e ingiuriosi non abbia alla base un pensiero giuridicamente rilevante e tutelabile nelle forme previste dall'art. 15 e dall'art. 21 Cost., ci si sente confortati dalla dottrina appena richiamata. Essa, infatti, nel sostenere che non vi sono “limiti logici” alla libertà di pensiero, fa comunque riferimento alla diffusione di un pensiero sia esso politico (anche se eversivo), artistico o di interesse generale e nega che aprioristicamente possa essere posto un limite alla loro

³⁸ Ma le considerazioni che seguiranno si reputano vevoli anche avuto riguardo alla libertà di corrispondenza.

³⁹ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XXIV, Giuffrè, 1974, 431 s.

manifestazione. Ma, nei casi summenzionati, si fa comunque riferimento ad una esternazione che può essere considerata un pensiero, espressione cioè della personalità dell'autore della sua diffusione. Nella fattispecie di *fake news*, *hate speeches* e contenuti diffamatori e ingiuriosi, invece, non viene in rilievo alcun pensiero che sia espressione della personalità del loro autore. Piuttosto, l'autore pone in essere un comportamento materiale, penalmente rilevante nella maggioranza dei casi. Infatti, nei suddetti casi si è di fronte a delle condotte che mirano ad offendere beni giuridici di rilevanza costituzionale⁴⁰ e che alla base non hanno alcun pensiero giuridicamente rilevante e tutelabile nelle forme e nei modi previsti dall'art. 15 e 21 Cost., dall'art. 10 della CEDU e dall'art. 11 della CDFUE. A ben vedere, quindi, nelle esternazioni⁴¹ aventi ad oggetto *fake news*, *hate speeches* e affermazioni diffamatorie e ingiuriose non vengono in rilievo le libertà di corrispondenza e di manifestazione del pensiero, in quanto esso – nei detti casi – non viene manifestato.

Ebbene, proprio per tali motivi si ritiene che al ricorrere delle suddette esternazioni si debba discorrere di abuso del diritto in quanto la “libertà della comunicazione”⁴², tutelata dagli artt. 15 e 21

⁴⁰ P. COSTANZO, *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Dir. inf.*, 1996, 834 ss.

⁴¹ Tale termine, rispetto alle fattispecie considerate, sembra essere preferibile rispetto a quello di “comunicazioni”.

⁴² Quale sintesi che unisce la libertà e la segretezza di corrispondenza e la libertà di manifestazione del pensiero.

Cost., dall'art. 10 della CEDU e dall'art. 11 della CDFUE viene esercitata per uno scopo contrario rispetto a quello per cui è garantita e, in particolare, richiamando l'art. 17 CEDU, "mirante alla distruzione dei diritti o delle libertà". Ecco perché le limitazioni alle comunicazioni aventi siffatti contenuti sono legittime e, perciò, può (*recte*, deve) applicarsi alle comunicazioni in Internet il principio del divieto di abuso del diritto.

Ciò posto, quale ricaduta pratica discende dalla possibilità di applicare tale categoria alle comunicazioni elettroniche che hanno come (unico) obiettivo quello di "distruggere" diritti e libertà altrui? Valorizzando la categoria del divieto di abuso del diritto, si avrebbe il vantaggio di spostare il baricentro della tutela dei diritti dalla legislazione alla giurisdizione, essendo tali pratiche di abuso del diritto sanzionabili dal giudice a prescindere dalla esistenza di una norma *ad hoc* che vada a reprimere specificamente il comportamento illecito.

La risposta dell'ordinamento si concretizza nel privare di tutela i diritti che siano esercitati abusivamente, «rifiuto che si traduce nel riconoscimento al soggetto che ha subito l'abuso del rimedio dell'*exceptio doli*»⁴³. Tale rimedio «presuppone l'esistenza di un contrasto, a livello di un concreto rapporto intersoggettivo, tra

⁴³ M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto civile*, Accademia del Diritto Editrice, 2021, 838.

lo stretto diritto (che attribuisce un diritto) e i principi dell'ordinamento di solidarietà e utilità sociale (rispetto ai quali l'esercizio di quel diritto si pone in contrasto). Il contrasto viene risolto a favore dei principi generali: l'*exceptio doli* consente infatti di paralizzare la pretesa del titolare del diritto, neutralizzando l'abuso. L'*exceptio doli* si sostanzia, quindi, in un "diniego di effetti"»⁴⁴.

Il riferimento è da intendersi – ovviamente – alla materia civile (e non a quella penale⁴⁵, ove vale il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*) in tema di risarcimento danni. Quindi, in questo caso – facendo uso delle clausole generali contenute negli artt. 1175 e 1375 c.c. nonché in quella contenuta nell'art. 833 c.c., quali espressione di un principio immanente nel sistema che trovano il fondamento costituzionale nell'art. 2 Cost. – è possibile la repressione di quelle comunicazioni elettroniche abusive anche a prescindere di una specifica norma volta a contrastarle.

Giunti a questo punto è necessario soffermarsi sulle garanzie che l'ordinamento giuridico appresta di fronte a comunicazioni "abusive" nei termini sopra detti. Appare evidente che restano valide e applicabili le garanzie giurisdizionali che trovano il loro

⁴⁴ ID., *op. ult. cit.*, 838 s.

⁴⁵ ... e al risarcimento dei danni connesso alla commissione dei reati, dato che l'art. 185 c.p. stabilisce che "ogni reato obbliga alle restituzioni, a norma delle leggi civili. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui".

fondamento nella Costituzione. Ad esempio, se una comunicazione *online* integra il reato di diffamazione o l'illecito civile di ingiuria⁴⁶, la vittima, esercitando il suo “diritto inviolabile di agire e resistere in giudizio” (art. 24 Cost.), potrà esperire i rimedi giurisdizionali volti a ottenere la condanna del loro autore e il conseguente risarcimento del danno. Inoltre, nel caso in cui si abusasse della libertà di comunicare per diffondere *fake news* o *hate speeches*, tali condotte potranno essere represses avvalendosi della categoria del divieto di abuso del diritto, divieto – come già espresso – radicato nel principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.⁴⁷.

Se ciò è vero, non può sottacersi la circostanza per cui, soprattutto per ciò che concerne le comunicazioni sui *social network*, accanto ai rimedi giurisdizionali (e prima di essi) le piattaforme (in particolare il gruppo “Meta”) adottano delle proprie regole per reprimere le condotte lesive di diritti fondamentali *online*, se esse

⁴⁶ ... eventualmente, ove la fattispecie presenti elementi di estraneità rispetto all'ordinamento italiano, avvalendosi dei criteri di collegamento individuati dalle norme di diritto internazionale privato e processuale volti ad individuare il giudice competente.

⁴⁷ C. FERONI, *Cosa fare contro la dittatura del pensiero dominante*, in *Garanteprivacy.it*, 18 gennaio 2023: «[...] il fenomeno delle fake news si basa su un paradosso di fondo, quello per cui la libertà d'espressione trova il suo confine non tanto nella tutela dei diritti dei terzi, ma soprattutto nel cattivo uso che si farebbe della libertà stessa ed è perciò che sembra ragionevole inserirlo all'interno della categoria dell'abuso del diritto. La nozione di fake news, infatti, non include le informazioni e le notizie che sono già vietate per effetto di altre norme “tipiche”, come ad esempio quelle sulla diffamazione, sull'incitazione a delinquere o sulla propaganda razzista. Il focus è, pertanto, su notizie non veritiere che, anche se messe in circolazione da persone consapevoli di tale falsità, non sono di per sé illecite per altre ragioni».

derivano da discorsi d'odio, diffusione di *fake news* e anche nel caso in cui a essere lesi siano i diritti del singolo internauta.

1.1. (Segue) Dalla tutela giurisdizionale ai “rimedi” delle piattaforme: come esse piattaforme “tutelano” i diritti fondamentali lesi dalle comunicazioni *online*. La soluzione europea: il *Digital Service Act*.

Nel paragrafo precedente è stato evidenziato che della “libertà della comunicazione”, il cui fondamento – come detto – è da rinvenire negli artt. 15 e 21 Cost., si possa abusare, ciò comportando la lesione di diritti fondamentali dell'individuo, allorquando egli diviene destinatario di *fake news*⁴⁸, *hate speeches* o, più in generale, di dichiarazioni dirette a lederne l'onore e la dignità.

⁴⁸ Si ritiene che in questo caso l'individuo viene lesa nel suo diritto (anch'esso fondamentale) di essere (correttamente) informato. Non a caso l'art. 11 della CDFUE, l'art. 17 della CEDU e l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabiliscono che nel diritto alla libertà di espressione rientra anche la libertà di ricevere informazioni o idee. Sul fondamento costituzionale della libertà di essere informati v. A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)* (voce), in *Enc. dir.*, Vol. XXI, Giuffrè, 1971, 472 ss. Secondo l'A. (spec. 478), la libertà di informazione non trova esclusiva protezione nell'art. 21 Cost. (che non sarebbe sufficiente a tutelarla), ma abbisogna di una “integrazione di sistema”. Infatti, «l'accento posto dalle prime disposizioni della Costituzione sui principi della democrazia (art. I comma I), della sovranità popolare (art. I comma 2), dello sviluppo della persona umana (art. 2), dell'uguaglianza (art. 3) e della libertà di cultura (art. 9) sottolineano l'intima coerenza tra la libertà d'informazione e tali principi che la implicano necessariamente e quindi la garantiscono» (479). Da ciò deriva che «i principi informativi del sistema costituzionale vigente, testé accennati, comportano la garanzia costituzionale della libertà in discorso, perché questa è “strumentalmente necessaria” per

Quindi, bisogna verificare se il “diritto inviolabile di agire e resistere in giudizio” sancito dall’art. 24 della Costituzione italiana possa risultare “attuale” anche rispetto alle comunicazioni *online*,

assicurare la realizzazione dei principi stessi; sicché i dati particolari, precedentemente raccolti, assumono, ora, un valore univoco e concordante, in quanto si deve seguire un’interpretazione dei medesimi, che sia coerente con le disposizioni di principio ricordate».

Sul tema v. anche P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, 1984, 232 ss., il quale ritiene (233) che «il versante positivo della libertà di informazione [...] non poggia soltanto sull’art. 21, ma su tutto il sistema costituzionale democratico, in quanto l’opinione pubblica si forma liberamente a patto che esista un’informazione ampia, libera e solida [...]». Il diritto di informare viene quindi considerato un «“diritto sociale”, un “interesse diffuso”, affine al “diritto” alla salute, all’ambiente salubre, alla difesa dei consumatori. All’attuazione di questa libertà sono dirette quelle norme che impongono a particolari soggetti o enti pubblici il “dovere” di fornire informazioni ai cittadini». Nella stessa direzione C. VETRANO, *Il profilo passivo della libertà di informazione*, in M. AINIS (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Giappichelli, 2005, 435 ss.

Sul tema v. A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati. Due prospettive a confronto nell’interpretazione e nelle prime applicazioni dell’art. 7, co. 1, T.U. Radiotelevisione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2007, 463 ss., il quale ritiene che la libertà di informare debba ricavarsi dall’art. 21 Cost. atteso che essa ha (e non potrebbe non avere) la stessa struttura della libertà di manifestare il proprio pensiero: «pertanto, se la libertà di manifestazione del pensiero ha la struttura di un diritto assoluto (in quanto situazione giuridica soggettiva “attiva” attribuita ai soggetti privati), anche la libertà d’informazione dovrà conseguentemente avere la stessa struttura» Secondo l’A. nel nostro ordinamento esistono «specifici diritti ad essere informati», che «non hanno una valenza “generale” (simmetrica alla valenza “generale” della proclamazione di libertà contenuta nell’art. 21 Cost.), ma si identificano con diritti a prestazioni informative, desumibili da specifiche disposizioni costituzionali [...]».

V. anche R. ZACCARIA, A. VALASTRO, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Cedam, 2010, 16 ss.

Sulla libertà di essere informati v., per ciò che concerne la giurisprudenza costituzionale, C. cost. n. 105 del 1972, punto 3 del *Considerato in diritto*: «[...] l’art. 21 Cost., [...] solennemente proclama uno tra i principi caratterizzanti del vigente ordinamento democratico, garantendo a “tutti” il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero “con ogni mezzo di diffusione” e dettando per di più ulteriori e specifiche norme a tutela della stampa, quale mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell’informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole». La sentenza in esame definisce la libertà di essere informati quale «interesse generale, [...] indirettamente protetto dall’art. 21 Cost.» (punto 4 del *Considerato in diritto*). V., anche, C. cost. n. 225 del 1974 e C. cost. n. 94 del 1977. In particolare, quest’ultima (punto 3 del *Considerato in diritto*) chiarisce che «non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall’art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all’informazione [...], di tal che i grandi mezzi di diffusione del pensiero (nella più lata accezione, comprensiva delle notizie) sono a buon diritto suscettibili di essere considerati nel nostro ordinamento, come in genere nelle democrazie contemporanee, quali servizi oggettivamente pubblici o comunque di pubblico interesse».

soprattutto da parte del soggetto che si vede limitato – a buon diritto o meno – nella sua libertà di comunicare.

Anzitutto, pare utile distinguere la posizione dei soggetti che sarebbero lesi dalle suddette esternazioni e i soggetti che invece vengono identificati come autori delle stesse. Mentre l'interesse dei primi a veder rimosse talune dichiarazioni ritenute per essi lesive può esser immediatamente soddisfatto dai *social network* che possono cancellare il contenuto ritenuto contrario alle proprie *policies*⁴⁹, il soggetto autore delle (presunte) dichiarazioni lesive dell'onore, decoro e dignità altrui subisce tale limitazione (concretizzantesi nella cancellazione del contenuto condiviso o nel blocco dell'*account*), automaticamente il più delle volte, senza avere la possibilità di far valere le proprie ragioni in contraddittorio con la controparte.

Tale questione appare essere di primario interesse giacché è proprio nel sistema di garanzie che l'ordinamento predispone che si realizzano i diritti dell'individuo. Se, infatti, la Costituzione garantisce la libertà della comunicazione, essa, come qualsiasi altra libertà, risulta frustrata se non vi è idoneo apparato posto a sua tutela.

Beninteso: anche in questo caso il soggetto la cui libertà di comunicare sia stata limitata da un *social network* potrà avvalersi degli ordinari mezzi previsti dall'ordinamento giuridico e quindi chiedere ad un giudice di accertare e dichiarare che la rimozione o la

⁴⁹ ... fermo restando il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti soggettivi.

limitazione del contenuto sia stata illegittima e ottenere, in caso di esito favorevole, il ripristino della situazione di fatto antecedente alla limitazione della libertà in parola. Il punto della questione attiene, piuttosto, alla immediata e *inaudita altera parte* rimozione del contenuto violativo delle *policies* da parte dell’algoritmo dei *social network* che, prima del giudice, “si pronuncia” in assenza di qualsivoglia “garanzia costituzionale”.

Strettamente collegata alla questione *de qua* è quella attinente alla natura dei *social network*. Se essi, infatti, vengono considerati alla stregua di soggetti privati che, in virtù delle condizioni di servizio accettate dagli utenti al momento della iscrizione, sono legittimati a dettare le regole di convivenza all’interno del *social network* e quindi anche a limitare la libertà costituzionale di comunicare, *nulla quaestio*: il *social network* sarà soggetto alle regole del diritto privato⁵⁰ e qualsiasi tipo di conflitto che in esso può sorgere troverà fondamento nelle regole contrattuali e, quindi, sul piano del diritto privato. Se, invece, come si crede (e nel senso – come si vedrà – auspicato dalle Istituzioni dell’Unione Europea), i *social network*, pur mantenendo la loro (ontologica) natura di soggetti privati, sono chiamati a rispettare i diritti dei propri utenti,

⁵⁰ In caso di fattispecie che presentano elementi di estraneità (come frequentemente può accadere trattandosi di comunicazioni che possono, data la natura globale dei *social network* valicare i confini nazionali) troveranno applicazione le norme del diritto internazionale privato e processuale atte ad individuare la legge applicabile al caso concreto.

allora devono predisporre strumenti idonei per tutelare i loro diritti costituzionali, sia di coloro che subiscono lesioni da discorsi d'odio, notizie false, esternazioni che ledano la dignità e l'onore, sia di coloro che, sulla base di meccanismi il più delle volte automatizzati, si vedono limitati – in assenza di contraddittorio – nella loro libertà di comunicare (potendo, al più, ottenere *ex post*, a limitazione avvenuta, il ripristino della situazione preesistente).

Ebbene, come accennato, si ritiene che i *social network* debbano, «non diversamente dalla pubblica autorità, [...] rispettare il *contenuto essenziale* del diritto fondamentale»⁵¹. Il diritto alla libertà di manifestazione del pensiero va letto infatti in chiave «*promozionale*, di partecipazione, individuale e collettiva, ad un pubblico processo comunicativo di natura necessariamente conflittuale, ad un *discorso pubblico* che include, nella cornice democratica, anche l'opinione di chi rifiuta l'ordine assiologico dell'ordinamento repubblicano»⁵².

La questione cui si fa riferimento è ormai ineludibile considerato che, da un lato, nella Costituzione italiana, nella CEDU e nella CDFUE la libertà di manifestazione del pensiero gode di garanzie formidabili e che, dall'altro, sui *social network* sembra

⁵¹ C. CARUSO, *I custodi di silicio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020, 166.

⁵² C. CARUSO, *op. ult. cit.*, 166 s.

prevalere una logica certamente non ispirata al principio del contraddittorio⁵³. Quindi, se, come sostenuto nel paragrafo precedente, la “libertà della comunicazione” ha costituito e costituisce la base giuridica-costituzionale delle comunicazioni *online* (con tutto ciò che essa porta con sé in termini di garanzie⁵⁴), attestare che nelle “*agorà virtuali*”⁵⁵ le garanzie costituzionali valgono solo in parte significa negare la “concreta vigenza” della “libertà della comunicazione” stessa.

Ecco che allora emerge la necessità di ricondurre il *discorso pubblico online* (e, soprattutto, quello nei *social network*) ad un apparato istituzionale che sia in grado di garantire costituzionalmente le comunicazioni e di mantenerle al riparo da processi di privatizzazione realizzati dai poteri privati che operano nel *web*⁵⁶.

⁵³... e, più in generale, alla tutela dei diritti fondamentali. La logica che muove le piattaforme è, senza dubbio, quella del profitto. La navigazione in Internet e, in particolare, nelle piattaforme, apparentemente gratuita, ha in realtà come contropartita i dati degli utenti. Sul punto v. F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, 187 ss. che li definisce «nuova forma di capitale».

⁵⁴ Ci si riferisce alla riserva di legge e alla riserva di giurisdizione.

⁵⁵ Tale definizione può ricavarsi da Cass. Pen., Sez. I, 12 settembre 2014, n. 37596, punto n. 4.1 dei *Motivi della decisione*: «[...] sembra innegabile che la piattaforma sociale Facebook (disponibile in oltre 70 lingue, che già ad agosto del 2008 contava i suoi primi cento milioni di utenti attivi, classificata come primo servizio di rete sociale) rappresenti una sorta di *agorà virtuale*. Una “*piazza immateriale*” che consente un numero indeterminato di “accessi” e di visioni, resa possibile da un’evoluzione scientifica, che certo il legislatore non era arrivato ad immaginare. Ma che la lettera della legge non impedisce di escludere dalla nozione di luogo e che, a fronte della rivoluzione portata alle forme di aggregazione e alle tradizionali nozioni di comunità sociale, la sua *ratio* impone anzi di considerare». Sul tema v. M. MEZZANOTTE, *Facebook come “luogo aperto al pubblico”*, in *Federalismi.it*, 2, 2016, 2 ss.

⁵⁶ Sul punto C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, in *Quad. Cost.*, 3, 2023, 543 ss.: «[il discorso pubblico] non può essere ridotto a un magma indistinto di pulsioni emotive; esso richiede perciò un’impalcatura istituzionale che protegga l’apertura dei canali di formazione

Ciò che appare interessante approfondire in questa sede attiene proprio alle garanzie offerte dalle piattaforme e comprendere se esse possano reputarsi in linea con quelle predisposte dal nostro ordinamento giuridico, improntato al principio di “parità delle armi” e del contraddittorio (art. 111 Cost.), entrambi radicati nel “diritto inviolabile di agire e resistere in giudizio” (art. 24 Cost.).

Invero, tale tema è intimamente collegato a quello del fondamento costituzionale di Internet (per ciò che concerne le comunicazioni che in essa avvengono). Se esso è stato rinvenuto, per ciò che concerne le comunicazioni in Rete, nella c.d. “libertà della comunicazione” quale sintesi delle libertà di cui agli artt. 15 e 21 Cost., non può non discorrersi della sua fase patologica, concretizzantesi nell’abuso della libertà stessa.

La questione che ci occupa ha investito, anche recentemente, l’opinione pubblica italiana e internazionale. Ci si riferisce, in particolare, alla esclusione di Forza nuova⁵⁷ e CasaPound⁵⁸ dal *social*

della sfera pubblica dai processi di privatizzazione e self-closed frammentazioni realizzati dalle grandi corporations del Web».

⁵⁷ Tribunale di Roma, ord. 23 febbraio 2020, con la quale è stato rigettato il ricorso proposto *ex art. 700 c.p.c.* da parte di Forza Nuova contro la decisione di Facebook di eliminazione della propria pagina social.

⁵⁸ A. QUARTA, *Disattivazione della pagina Facebook. Il caso CasaPound tra diritto dei contratti e bilanciamento dei diritti*, in *Danno e responsabilità*, 4, 2020, 489 ss. L’A., in merito alla ordinanza del Tribunale di Roma del 12 dicembre 2019 che ha deciso il ricorso proposto da CasaPound contro la disattivazione della propria pagina Facebook, qualifica, dal punto di vista civilistico, la disattivazione dell’account come esercizio del diritto di recesso del gestore (494).

network Facebook⁵⁹ e di Trump dal *social network* Twitter (ora “X”)⁶⁰ e Facebook⁶¹. Basti sul punto osservare, per ciò che qui rileva, che si è proceduto al blocco degli account delle associazioni e del Presidente degli Stati Uniti d’America per la violazione delle condizioni di servizio imposte dai *social network* stessi.

Ebbene, anzitutto appare utile evidenziare che anche i *social network* debbano essere soggetti alla giurisdizione dei singoli Stati⁶² (e non potrebbe essere diversamente, a meno di non volerli considerare *legibus soluti*). Tuttavia, soprattutto se trattasi di utenti istituzionali (o politici) che non possono rinunciare alla comunicazione sui propri canali *social*, essi possono subire un grave

⁵⁹ Sui riflessi dell’oscuramento delle pagine Facebook di Forza Nuova e CasaPound sulla libertà di associazione politica v. G. DONATO, *La negazione delle libertà negative: quali regole sul territorio dei social network?*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, Fasc. Spec. 3, 2020, 137 ss.

⁶⁰ Per una ricostruzione degli accadimenti che hanno condotto alla cancellazione dell’account di Donald Trump dal social network Twitter v. A. GEROSA, *La tutela della libertà di manifestazione del pensiero nella rete tra Independent Oversight Board e ruolo dei pubblici poteri. Commenti a margine della decisione n. 2021-001-FB-FBR*, in *Forum Quad. Cost.*, 2, 2021, 428 s.

⁶¹ Per un commento alla decisione del *Facebook Oversight Board* di esclusione di Trump dal social network Facebook v. O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, M. BASSINI, *Trump’s Indefinite Ban: Shifting the Facebook Oversight Board away from the First Amendment Doctrine*, in *VerfBlog*, 11 maggio 2021; C. EQUIZI, *Libertà di manifestazione del pensiero e piattaforme online*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2021, spec. 564 ss.

⁶² Con ciò, tra l’altro, viene confermata la tesi, sostenuta nel primo capitolo, per cui nella Rete la dimensione Statale rileva ed è tuttora determinante per garantire i diritti fondamentali nella Rete. V., a tal proposito, V. FROSINI, *L’orizzonte giuridico di Internet*, in *Dir. Inf.*, 2, 2000, 273: «resta tuttavia stabilito ed accettato che le apparecchiature di teletrasmissione via Internet sono soggette alla autorità amministrativa (e legislativa ovviamente) dello Stato nel cui territorio esse risultano collocate. Attraverso il controllo del loro impiego, l’autorità vigilante (che può essere rappresentata anche dalla magistratura) può dunque intervenire sul circuito informativo che per loro mezzo di verifica, bloccando l’esercizio della rete telefonica di collegamento. Perciò la rete Internet, sia pure intesa nel suo potere di diffusione, che si può definire come policentrica [...] è ancora soggetta ad una limitazione spaziale».

nocumento anche se bloccati temporaneamente. Quindi, riprendendo la terminologia processualistica, se per quanto riguarda la fase di merito (atta a verificare in sede giudiziaria la fondatezza del blocco dell'account *social*) si ritiene che non vi siano problemi in ordine alle garanzie⁶³, dubbi sorgono avuto riguardo a quella che può essere paragonata ad una fase *cautelare* il cui *dominus* è il *social network* e non il giudice terzo, imparziale e soggetto soltanto alla legge.

Se fosse rispettata la comune dinamica processualistica avremmo che il *social network*, riscontrata la violazione di una norma contenuta in un clausola contrattuale delle condizioni di servizio e individuato il giudice territorialmente competente, lo adisca per primo perché quest'ultimo, in contraddittorio con la controparte, blocchi il contenuto ritenuto lesivo della clausola contrattuale, così rispettando il “diritto inviolabile di agire e resistere in giudizio”.

Anche il nostro ordinamento conosce, nell'ambito del diritto processuale civile e amministrativo, i provvedimenti *inaudita altera parte*⁶⁴ che costituiscono una deroga al principio del contraddittorio.

⁶³ ... coincidenti con quelle predisposte per i giudizi di merito non aventi ad oggetto fattispecie verificatesi online, nei social network.

⁶⁴ Il Codice di procedura civile al Libro IV “Dei procedimenti speciali”, Titolo I “Dei procedimenti sommari”, Capo III “Dei procedimenti cautelari”, Sezione I “Dei procedimenti cautelari in generale” prevede, all'art. 669-sexies (“Procedimento”), comma 2, che “quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento, provvede con decreto motivato assunte ove occorra sommarie informazioni. In tal caso fissa, con lo stesso decreto, l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé entro un termine non superiore a quindici giorni assegnando all'istante un termine perentorio non superiore a otto giorni per la

Tuttavia, esso viene recuperato nella fase immediatamente successiva con l'udienza di comparizione delle parti fissata già nello stesso decreto reso in assenza della controparte. Invero, contrariamente ai provvedimenti limitativi della libertà di espressione ad opera delle piattaforme *social*, il provvedimento *inaudita altera parte* adottato dal giudice civile o amministrativo trova la sua fonte nella legge (che – sembrerà superfluo sottolinearlo – è conforme a Costituzione) ed è un potere giustificato dal rischio di un pregiudizio imminente per la parte ricorrente tale da non poter neanche attendere la convocazione della controparte.

Nelle “*agorà virtuali*”, salvo il successivo intervento del giudice (nel merito o anche nella precedente fase cautelare), i provvedimenti interinali vengono invece adottati all'interno della piattaforma stessa e le condizioni di servizio accettate dagli utenti assurgono a grado di “Costituzione”, intesa cioè quale unica fonte di produzione, idonea da sola a disciplinare, in modo vincolante per gli utenti, la convivenza nei *social network*. In base alla loro struttura, quindi, le condizioni di servizio diventerebbero “legge

notificazione de ricorso e del decreto”. Ugualmente, per quanto riguarda il processo amministrativo, il “Codice del processo amministrativo” (decreto legislativo n. 104 del 2010), al Libro II “Processo amministrativo di primo grado”, Titolo II “Procedimento cautelare”, prevede all’art. 61 (“Misure cautelari anteriori alla causa”) che «1. In caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso e la domanda di misure cautelari provvisorie con decreto presidenziale, il soggetto legittimato al ricorso può proporre istanza per l’adozione delle misure interinali e provvisorie che appaiono indispensabili durante il tempo occorrente per la proposizione del ricorso di merito e della domanda cautelare in corso di causa».

fondamentale”, l’algoritmo acquisirebbe il ruolo di potere esecutivo (in grado, cioè, di portare ad esecuzione quanto stabilito nella “legge fondamentale”) e la stessa piattaforma, nella “migliore delle ipotesi”⁶⁵, prevede dei meccanismi simil-giurisdizionali per censurare la condotta ritenuta lesiva.

Si fa riferimento, in particolare, all’“*Independent Oversight Board*” di Facebook, composto da quaranta membri⁶⁶ e finanziato da un apposito *trust*⁶⁷. Tale Board costituisce un vero e proprio tribunale, autodefinitosi indipendente, cui Facebook ha affidato la risoluzione di controversie che avvengono nella piattaforma⁶⁸. Come è dato leggere sul sito www.oversightboard.com, esso «è stato creato per aiutare Facebook ad affrontare alcune tra le questioni più difficili in merito al tema della libertà di espressione online: cosa rimuovere, cosa lasciare e perché». Viene altresì stabilito che «[le] decisioni del Board di confermare o annullare le decisioni sui contenuti di Facebook saranno vincolanti, nel senso che Facebook dovrà

⁶⁵ Nella peggiore, invece, non è ammesso alcun ricorso contro la decisione dell’algoritmo (pertanto il potere “esecutivo” e “giudiziario” del *social network* coincidono).

⁶⁶ Art. 1, sez. IV, *Oversight Board Bylaws*, reperibile al sito internet www.oversightboard.com/sr/governance/bylaws.

⁶⁷ L’istituzione di tale “Indipendente Oversight Board” (IOB) è stata criticata dalla O. POLLICINO, *Facebook e il pericoloso passo in avanti verso la privatizzazione della giustizia digitale*, in *IlSole24Ore*, 18 settembre 2019; P. BIANCHI, *Piesczek e l’Independent Oversight Board di FB: piccoli passi verso la censura collaterale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020, 194 s. Sull’IOB v. anche P. BONINI, *L’autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it*, 11, 2020, 276 ss.

⁶⁸ Sui meccanismi di funzionamento dell’*Independent Oversight Board*, v. art. 3 (“People”) delle *Oversight Board Bylaws*.

implementarle, purché tale applicazioni non violi la legge». Ciò che preme sottolineare in questa sede è che non tutti i contenuti potranno essere sottoposti all'attenzione del Board per la loro revisione per limitazioni “tecniche o legali”⁶⁹. Vige quindi una amplissima discrezionalità (arbitrarietà?) sulla scelta dei casi da sottoporre al Board.

Se la tutela giurisdizionale è certamente auspicabile in termini di garanzia dei diritti (e, in particolare, della “libertà della comunicazione”), è altrettanto vero che, per la quantità di comunicazioni che vengono immesse nei *social network*⁷⁰, adire il giudice per ogni interazione ritenuta contraria alle condizioni contrattuali diventerebbe insostenibile per i *social network* stessi e, verosimilmente, avrebbe ripercussioni negative anche sulla macchina giudiziaria.

Pare allora, in virtù della velocità e della quantità delle comunicazioni che inserite sui *social network*, che la partita delle garanzie si debba giocare all'interno delle “*agorà virtuali*” chiamate anch'esse a garantire i diritti fondamentali degli individui che navigano in rete. A questa finalità risponde il *Digital Service Act*,

⁶⁹ Art. 2 (Sez. 1.2. – “Limitations”). All'art. 1.2.1 (“Content Not Available for Board Review”) vengono indicate le attività che non possono essere sottoposte al controllo del Board.

⁷⁰ S. KEMP, *Digital 2023 October Global Statshot Report*, in *DataReportal.com*, 19 ottobre 2023, reperibile al sito internet <https://datareportal.com/reports/digital-2023-october-global-statshot>: su scala globale si consideri che gli utenti di Internet hanno raggiunto la quota di 5 miliardi e 300 milioni e gli utenti dei social network la quota di 4 miliardi e 950 milioni (numero questo pari al 61,4 % della popolazione mondiale).

Regolamento europeo che mira a trovare un equilibrio tra potere privato e garanzia dei diritti inviolabili nella piattaforme online⁷¹.

Quest'ultimo strumento è disciplinato dal Regolamento (UE) 2022/2065⁷², il cui obiettivo (articolo 1) è quello di «contribuire al corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari stabilendo norme armonizzate per un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile che faciliti l'innovazione e in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta, compreso il principio della protezione dei consumatori, siano tutelati in modo effettivo».

Infatti, si ritiene che non si possa prescindere da forme di controllo che provengano dal decisore pubblico. Rimettere la soluzione a dei “giudici” istituiti dalle piattaforme può comportare limitazioni della libertà di espressione in Rete in assenza delle garanzie costituzionali.

Torna quindi la questione della natura giuridica dei social network⁷³. A tal proposito si ritiene di dover condividere

⁷¹ *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).*

⁷² Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui servizi digitali).

⁷³ Nel senso di non considerare Facebook un servizio pubblico v. S. PIVA, *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la questione dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020, 1217: «Come prima approssimazione appare, dunque, opportuno “inquadrarlo” come un soggetto ibrido, dal momento che, pur essendo un soggetto privato, grava su di esso, a causa del suo potere sociale e della funzione molto importante che riveste nell'agorà pubblica, una significativa responsabilità»; P. VILLASCHI, *Facebook come la RAI?: note a margine dell'ordinanza del*

l'orientamento del Tribunale di Roma, ord. 12 dicembre 2019⁷⁴, secondo il quale «il rapporto tra Facebook e l'utente che intenda registrarsi al servizio (o con l'utente già abilitato al servizio come nel caso in esame) non è assimilabile al rapporto tra due soggetti privati qualsiasi in quanto una delle parti, appunto Facebook, ricopre una speciale posizione: tale speciale posizione comporta che Facebook, nella contrattazione con gli utenti, debba strettamente attenersi al rispetto dei principi costituzionali e ordinamentali finché non si dimostri (con accertamento da compiere attraverso una fase a cognizione piena) la loro violazione da parte dell'utente»⁷⁵. Da ciò deriva che «il rispetto dei principi costituzionali e ordinamentali costituisce per il soggetto Facebook ad un tempo condizione e limite nel rapporto con gli utenti che chiedono l'accesso al proprio

Tribunale di Roma del 12.12.2019 sul caso CasaPound c. Facebook, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, 430 ss. Esprime perplessità in merito alla qualificazione dei *social network* come *public forum* o *state actor* M. BASSINI, *Lo statuto costituzionale dei social network: nuovi attori e servizi pubblici?*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, 70 ss.

⁷⁴ Tribunale di Roma, ord. 12 dicembre 2019, resa nel giudizio tra l'Associazione di promozione sociale CasaPound Italia e Davide Di Stefano e Facebook Ireland Limited, reperibile al sito internet <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2020/01/sentenzacpifb.pdf>. L'ordinanza *de qua* è stata confermata in sede di reclamo dal Tribunale di Roma, ord. 20 aprile 2020. Condivide l'orientamento espresso dall'ordinanza del Tribunale di Roma del 12 dicembre 2019 C. CARUSO, *La libertà di espressione presa sul serio. Casa Pound c. Facebook, atto I*, in *Sidiblog*, 20 gennaio 2020: «non sono certo i poteri privati, sotto-forma di *social network*, a conferire patenti di liceità costituzionale ai soggetti politici. Sarebbe questa una soluzione che presenterebbe il costo, non indifferente, di delocalizzare le sedi istituzionali deputate alla custodia della democrazia costituzionale, muovendo un ulteriore passo verso quel processo di appropriazione della Costituzione ad opera di soggetti privati e impolitici, che ha preso il nome, inquietante ed evocativo, di costituzionalismo civile o societario».

⁷⁵ *Ivi*, 4.

servizio»⁷⁶. Con ciò non significa negare la natura di soggetti privati alle piattaforme né doverli assoggettare agli obblighi gravanti sui soggetti pubblici ma significa solo che esse, al pari degli altri soggetti privati (persone fisiche e persone giuridiche), devono rispettare i principi dello Stato di diritto costituzionale.

La conformazione delle piattaforme alle regole ispirate alla tutela dei diritti fondamentali si rivela più necessaria considerata la peculiarità del funzionamento dei *social network*. Ciò in quanto gli internauti, navigando in Internet (e quindi anche sui *social*), non solo svolgono attività funzionali allo sviluppo della propria personalità, ma “disseminano in Internet” parti di essa, immettendo informazioni personali che costituiscono la loro identità digitale (ciò di cui spesso si è inconsapevoli). Infatti, la apparente gratuità dei servizi in Internet ha in realtà come contropartita l'utilizzo di dati personali, il cui trattamento è oggetto di sempre maggiori attenzioni da parte del legislatore europeo⁷⁷.

Proprio nel senso di garantire la tutela dei diritti fondamentali (tra cui il diritto di difesa) degli utenti nelle piattaforme digitali è orientato il *Digital Service Act* (DSA) il quale, all'art. 17

⁷⁶ *Ibidem*. In senso contrario, P. FALLETTA, *Controlli e responsabilità dei social network sui discorsi d'odio online*, in *MediaLaws*, 3, 2020, 148: «per quanto vasta e democraticamente rilevante risulti la discussione sulle piattaforme digitali, rimane innegabile, e non è violabile, la sfera privata entro cui essa si svolge, con quanto ne consegue anche in ordine alla libertà del proprietario/ gestore di fissare regole e verificarne il rispetto».

⁷⁷ Si fa riferimento, nello specifico, al *General Data Protection Regulation*.

(“Motivazione”), stabilisce che «i prestatori di servizi di memorizzazione di informazioni forniscono a tutti i destinatari del servizio interessati una motivazione chiara e specifica per le [...] restrizioni imposte a motivo del fatto che le informazioni fornite dal destinatario del servizio costituiscono contenuti illegali o sono incompatibili con le proprie condizioni generali»⁷⁸.

Inoltre, l’art. 20 (“Sistema interno di gestione dei reclami”) prevede un sistema di garanzie interno alla piattaforma. Viene, in particolare, stabilito che «i fornitori di piattaforme online forniscono ai destinatari del servizio [...] l’accesso a un sistema interno di gestione di reclami efficace, che consenta loro di presentare in via elettronica e gratuitamente o contro le seguenti decisioni adottate dal fornitore della piattaforma online a motivo del fatto che le informazioni fornite dai destinatari costituiscono contenuti illegali o sono incompatibili con le condizioni generali: a) le decisioni che indicano se rimuovere le informazioni o disabilitare l’accesso alle stesse o se limitarne la visibilità; b) le decisioni che indicano se sospendere o cessare in tutto o in parte la prestazione del servizio ai destinatari; c) le decisioni che indicano se sospendere o cessare

⁷⁸ L’art. 17 in esame fa riferimento alle seguenti restrizioni: “a) eventuali restrizioni alla visibilità di informazioni specifiche fornite dal destinatario del servizio, comprese la rimozione di contenuti, la disabilitazione dell’accesso ai contenuti o la retrocessione dei contenuti; b) la sospensione, la cessazione o altra limitazione dei pagamenti in denaro; c) la sospensione o la cessazione totale o parziale della prestazione del servizio; d) la sospensione o la chiusura dell’account del destinatario del servizio”.

l'account dei destinatari; d) le decisioni che indicano se sospendere, cessare o limitare in altro modo la capacità di monetizzare le informazioni fornite dai destinatari».

Ancora, all'art. 20, comma 4, viene stabilito che la gestione dei reclami debba avvenire secondo modalità tempestive, non discriminatori, diligenti e non arbitrarie.

Come visto, quindi, le piattaforme sociali non sono *legibus solute*. Anzi, vi è sempre una maggiore tendenza dell'Unione Europea a regolarne l'attività per garantire la tutela dei diritti fondamentali degli utenti (prima ancora individui) che non vi possono rinunciare allorquando essi comunicano ed esprimono la loro personalità nel *web*, che non può certo essere considerato una zona franca del diritto costituzionale. Ancora una volta, quindi, emerge con forza la circostanza per cui la dimensione della sovranità digitale è europea: il legislatore europeo, infatti, disciplina l'attività delle piattaforme private che, vincolate alle norme del *Digital Service Act*, vengono in certa misura “detronizzate”.

Ebbene, da quanto finora argomentato si può affermare che lo strumento del *Digital Service Act*, che detta norme per dare concreta attuazione alle disposizioni in esso contenute⁷⁹, non mira a

⁷⁹ Il *Digital Service Act* prevede un quadro articolato volto a dare attuazione alle disposizioni contenute nel Regolamento europeo in esame. In particolare, il Capo IV (“Attuazione, cooperazione, sanzioni ed esecuzione”) individua le Autorità competenti incaricate della vigilanza dei fornitori di servizi intermediari e dell'esecuzione del presente regolamento (art. 49, comma 1), i coordinatori dei servizi digitali “responsabile di tutte le

disconoscere la legittimità di meccanismi interni alle piattaforme di contrasto all'*hate speech*, alle *fake news* o, più in generale, a esternazioni che si risolvano in lesioni della dignità altrui⁸⁰. Piuttosto, con il Regolamento in esame il legislatore europeo si fa carico del bilanciamento dei diritti che vengono in rilievo nella navigazione nelle piattaforme (non delegandolo più in bianco alle piattaforme⁸¹) e lo fa imponendo ad esse di conformare il loro operato ai principi propri dello stato democratico⁸² per garantire che nell'ambito delle comunicazioni sui *social network* il pluralismo nonché idonei strumenti di azione e difesa che siano in linea con le garanzie proprie dello Stato di diritto costituzionale⁸³. La qual cosa trova il

questioni relative alla vigilanza e all'applicazione del presente regolamento” e un articolato sistema di sanzioni.

⁸⁰ Rimane comunque fermo il diritto di presentare reclamo (art. 53 del *Digital Service Act*) al coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro in cui il destinatario dei servizi è situato nei confronti dei fornitori di servizi intermediari che abbiano violato il Regolamento.

⁸¹ G. CAGGIANO, *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in *Aisdue*, 1, 2021, 28.

⁸² Significativa appare essere a tal proposito la disposizione di cui all'art. 37 del *Digital Service Act* (“Revisioni indipendenti”) in forza del quale i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sono tenuti, a proprie spese e almeno una volta l'anno a revisioni indipendenti al fine di valutare la conformità del loro operato rispetto agli obblighi di cui al Capo III, avente ad oggetto gli “Obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro”, in merito alla adozione dei “Codici di condotta” (art. 45), di Codici di condotta per la pubblicità online (art. 46) e l'adozione di “Protocolli di crisi” (art. 48).

Invero, la soluzione di imporre alle piattaforme il rispetto delle norme costituzionali in materia di libertà di espressione era stata già avanzata, in una prospettiva *de jure condendo*, dalla dottrina. V. in tal senso M. MONTI, *Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2019, 828; P. ZICCHITTU, *I movimenti “antisistema” nell'agorà digitale: alcune tendenze recenti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020, 277.

⁸³ EUROPEAN COMMISSION – PRESS RELEASE: in data 18 dicembre 2023 la Commissione Europea ha avviato un procedimento contro “X” per la violazione del *Digital Service Act* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_6709)

fondamento nella c.d. *Drittwirkung*, vale a dire nella applicazione orizzontale della Costituzione, ciò che consente, prendendo in considerazione gli articoli 2 e 3, comma 2, della Costituzione italiana, di tutelare i diritti fondamentali anche nei confronti dei soggetti privati⁸⁴.

2. Critica alla tesi che qualifica la conoscenza in Internet bene comune.

Per beni comuni, in via di prima approssimazione, possono intendersi quei «beni pubblici appartenenti ad una collettività non definita [...] che non possono essere oggetto di limitazioni né da parte del diritto privato, né da parte del diritto pubblico, in quanto beni a disposizione di tutti»⁸⁵. Con essi ci si riferisce, tra gli altri, all'aria, all'acqua, all'energia e alle risorse naturali che sono destinate, per loro natura, ad esaurirsi⁸⁶.

⁸⁴ Sul punto v. A. BARBERA, *Art. 2 Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 67.

⁸⁵ F. MARINELLI, *Beni comuni* (voce), in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, 2014, 157.

⁸⁶ Per una ricostruzione, anche storica, del concetto v. R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 2, 2019, 1 ss. V., anche, M. BARBERIS, *Tre narrazioni sui benicomuni*, in *Ragion Pratica*, 2, 2013, 381: «“Benicomuni”, approssimativa traduzione dell'inglese «commons», è ormai un tale abracadabra che qui lo si scriverà tutt'attaccato; le classificazioni dei benicomuni, a loro volta, sono così casuali da ricordare ormai l'eteroclita tipologia degli animali inventata da Jorge Luis Borges e resa famosa da Michel Foucault. Per reazione, allora, dei benicomuni questo intervento fornirà una sommaria definizione – come oggetto di diritti fondamentali (dei soggetti) – e la seguente, rudimentale,

Come noto, il primo ad aver sviluppato la teoria dei beni comuni, individuandoli come *tertium genus* rispetto alla proprietà pubblica e alla proprietà privata, fu Massimo Severo Giannini⁸⁷, il quale evidenziò che «le cose comuni a tutti formano la prima e più semplice categoria di beni di proprietà collettiva. Sono cose caratterizzate da tratti tipici: la limitatezza qualitativa che le risorse offrono, unita all'abbondanza quantitativa»⁸⁸.

La tendenza a valorizzare la categoria dei beni comuni, tendente a superare la dicotomia beni pubblici – beni privati ritenuta inadeguata, si è inoltre sviluppata nel nostro Paese a seguito dell'avvio da parte dello Stato dei processi di privatizzazione e di dismissioni di beni pubblici. Essi hanno comportato il trasferimento a soggetti privati della gestione di «beni collettivi». La collettività, rispetto all'uso di quei beni, secondo parte della dottrina, si sarebbe pertanto vista sfornita di tutele (ciò sarebbe stato dovuto anche alle

tripartizione: commons strettamente intesi (pascoli, boschi, riserve di pesca...); new commons (servizi pubblici come trasporti, sanità, istruzione...); beni globali (aria, acqua, risorse non rinnovabili...).

⁸⁷ M.S. GIANNINI, *I beni pubblici – Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Bulzoni, 1963, 25.

⁸⁸ M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 39. L'A. (39 s.) sottolinea che «una volta le cose comuni a tutti non erano neppure proprietà collettiva, ma erano piuttosto beni a disposizione di chiunque, e chiunque si appropriava delle loro risorse secondo lo *jus occupationis*. Si può forse ritenere che di questa primitiva situazione reale oggi non esistano più tracce. Anche le zone di alta montagna (oltre i 3000 m.), che l'opinione prevalente classifica tra le cose comuni a tutti, sono oggi suscettibili di importanti sfruttamenti sportivi o turistici, e quindi appartengono ai beni di proprietà collettiva».

inefficienze della macchina giudiziaria civile)⁸⁹. La base giuridica per superare la dicotomia beni pubblici-beni privati sarebbe quindi stata individuata nell'art. 43 Cost. a norma del quale «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Secondo quanto sostenuto da S. Rodotà, «si adotta così in una logica istituzionale che svincola l'interesse non individualistico per determinati beni dal riferimento obbligato alla proprietà pubblica, alla tecnica delle nazionalizzazioni»⁹⁰.

Infatti, secondo la teoria dei beni comuni, allorché lo Stato (*recte*, il Governo *pro tempore*) privatizza o dismette i suoi beni, non cederebbe ai privati quanto gli appartiene, ma sottrarrebbe il bene comune, oggetto di privatizzazione o dismissione, all'uso che ogni cittadino farebbe, *pro quota*, di esso. Nondimeno, rispetto alla espropriazione per pubblica utilità in cui il cittadino è tutelato *in primis* da norme di rango costituzionale (art. 42 Cost.), nei processi

⁸⁹ V. U. MATTEI, *Proprietà (nuove forme di)* (voce), in *Enc. dir.*, Annali V, Giuffrè, 2012, 1127.

⁹⁰ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, 1981, Terza ed. 2013, 462.

di dismissione e privatizzazione⁹¹ di beni comuni la collettività non avrebbe alcun rimedio giuridico (neanche costituzionale) per fare valere le proprie pretese nei confronti dello Stato⁹². È quindi necessario garantire ai cittadini l'accesso ai beni comuni (essenziali) secondo le garanzie offerte dallo Stato sociale⁹³. Secondo i sostenitori della categoria in esame, pertanto, «la categoria dei beni comuni è chiamata a svolgere [una] funzione costituzionale nuova – indispensabile in tempi di globalizzazione economica – di tutela del pubblico nei confronti tanto dello Stato quanto del potere privato»⁹⁴.

In merito alla definizione giuridica⁹⁵ della categoria “beni comuni”, come evidenziato da parte della dottrina, non vi è unanimità in merito alla loro individuazione: «[a] seconda degli autori, vi rientrano, ad esempio, la scuola, l'università, la cultura, l'acqua, la sanità, la poesia, le opere di ingegno, il clima, l'accesso a internet, il lavoro, alcune creazioni dell'intelletto, ecc.»⁹⁶. Se tra essi vi è unanimità rispetto alla necessità di superare i tradizionali statuti proprietari con l'inserimento della categoria dei beni comuni, non vi

⁹¹ ... contrari atti rispetto alla espropriazione per pubblica utilità.

⁹² U. MATTEI, *op. ult. cit.*, 1127 s.

⁹³ V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 1, 2014, 4.

⁹⁴ U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, 2012, 7.

⁹⁵ In prospettiva storica v. D. CRISTOFERI, *Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali*, in *Studi Storici*, 3, 2016, 577 ss.

⁹⁶ V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *op. loc. ult. cit.*

sono argomentazioni giuridiche certe in ordine alla loro definizione⁹⁷.

Ebbene, sul tentativo di categorizzare giuridicamente i beni comuni, è necessario richiamare – per ciò che concerne l’ordinamento italiano – i lavori della c.d. “Commissione Rodotà” istituita con Decreto del Ministero della Giustizia del 14 giugno 2007⁹⁸. Essa aveva il compito di redigere uno schema di disegno di legge delega al Governo perché questi novellasse con decreto legislativo le disposizioni del Codice civile aventi ad oggetto “i beni”, la cui disciplina veniva ritenuta vetusta e non conforme alle trasformazioni in atto nella società.

In particolare, punto di avvio della riflessione della Commissione era costituito dal ripensamento della classificazione giuridica dei beni, classificazione che – contrariamente all’impostazione tradizionale – doveva prendere le mosse non “dai regimi” giuridici ma dalle utilità prodotte dal bene stesso e quindi collegarle alla tutela dei diritti dell’individuo⁹⁹. Secondo la teoria dei

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ «“COMMISSIONE RODOTÀ” – Elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto di proprietà e dei beni (14 giugno 2007)», i cui lavori, tra cui la proposta di articolato, sono consultabili al sito internet

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_2_1&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47617.

⁹⁹ COMMISSIONE RODOTÀ, cit..

beni comuni, è la natura del bene che incide sul suo regime giuridico e non il contrario.

La Commissione aveva previsto la ripartizione dei beni in tre categorie: beni comuni, beni privati e beni pubblici¹⁰⁰.

In particolare, i «beni comuni» si caratterizzerebbero per la loro «titolarità diffusa», potendo essi appartenere tanto a soggetti pubblici quanto a soggetti privati. Come già in premessa anticipato, fanno parte dei beni comuni le risorse naturali (aria, acqua, torrenti, laghi, parchi foreste, ghiacciai, fauna selvatica) e anche beni archeologici, culturali e ambientali. Per la loro salvaguardia, considerati la loro scarsità in natura e il conseguente rischio depauperamento, a fronte della assenza di idonee garanzie giuridiche, la Commissione Rodotà aveva previsto, nell'articolato del disegno di legge delega, idonee forme di tutela dei beni comuni, esprimendo essi «utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali [ed essendo orientati] al libero sviluppo della persona, [...] informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità»¹⁰¹. Da ciò deriverebbe sul piano pratico, secondo parte della dottrina, la possibilità per il singolo cittadino di rivolgersi al giudice per la

¹⁰⁰ COMMISSIONE RODOTÀ, cit.

¹⁰¹ COMMISSIONE RODOTÀ, cit..

lesione che possa essergli derivata dalla *mala gestio* del bene comune¹⁰².

Nello stesso articolato del disegno di legge delega predisposto dalla Commissione Rodotà, all'art. 1, infatti veniva previsto che «[a]lla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti [...]».

Più di recente, nel corso della XVIII Legislatura, la questione inerenti alla modifica del Codice civile nel senso della introduzione della categoria dei “beni comuni” era stata portata all'attenzione del Parlamento con il disegno di legge A.S. 2610¹⁰³.

In particolare, secondo la prospettata riforma, per ciò che concerne le garanzie giurisdizionali a tutela dei beni comuni, era stata proposta la sostituzione dell'attuale art. 823 c.c. (“Condizione giuridica del demanio pubblico”) con un nuovo testo rubricato “Azioni a tutela del demanio costituzionale” secondo cui i cittadini,

¹⁰² M.R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 116.

¹⁰³ SENATO DELLA REPUBBLICA, Disegno di legge A.S. 2610, XVIII Legislatura, “Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e diritto di proprietà”, presentato e annunciato in data 12 maggio 2022. Il disegno di legge, ancora nella fase di assegnazione, è decaduto con il termine della XVIII Legislatura.

uti singoli o associati, potessero agire a difesa dei loro diritti di uso, fruizione e tutela. Veniva altresì previsto che essi, «nell'esercizio del loro diritto di resistenza, come "parti" della comunità e come titolari del diritto fondamentale di partecipazione all'organizzazione economica e sociale del Paese di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, sono legittimati a promuovere, in sede giudiziaria, a sensi dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione tutte le azioni a tutela dei beni in questione»¹⁰⁴.

Ebbene, da quanto finora esposto, è emerso che i beni comuni si porrebbero come una terza via rispetto a quella indicata all'art. 42 Cost., che distingue ("esclusivamente") tra i beni pubblici e i beni privati¹⁰⁵. Non solo. Secondo quanto sostenuto da Rodotà, la logica dei beni comuni, «ci spinge al di là dei beni, ci riporta alla persona nella sua integralità e all'insieme dei suoi diritti fondamentali»¹⁰⁶.

¹⁰⁴ La proposta riforma dell'art. 823 c.c. prevedeva inoltre che i cittadini «possono anche chiedere al giudice di dichiarare, ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, la nullità delle negoziazioni private in contrasto con i principi imperativi dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà, della dignità umana, della tutela della salute e della tutela dell'ambiente, nonché, ai sensi dell'articolo 42, della Costituzione, di dichiarare l'acquisto alla proprietà pubblica del popolo di quei beni per i quali il proprietario privato, colposamente o dolosamente, non abbia assicurato la funzione sociale. In ogni caso il ricorrente ha la possibilità di chiedere al giudice la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, qualora si tratti di atti o comportamenti conformi a leggi incostituzionali».

¹⁰⁵ A. SAIITA, *I beni comuni nella giurisprudenza costituzionale*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAIITA (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Giornate di studio, Messina, 21-22 novembre 2014, Giappichelli, 2015, 215, evidenzia che la Commissione c.d. "Rodotà" «abbia tentato di declinare in modo inedito il principio della funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost., ampliandone lo spettro applicativo anche a quella pubblica».

¹⁰⁶ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., 465.

Alla base della c.d. teoria dei “beni comuni” non vi sarebbe (soltanto) la logica proprietaria (nel senso di ritenere i beni comuni quale nuovo modo di regolamentare beni aventi una dimensione collettiva). L’accesso ad essi, piuttosto, si configurerebbe come una nuova modalità di essere dell’individuo nel mondo e da ciò discenderebbe anche un nuovo modo di intendere la cittadinanza. Pertanto, secondo la teorica dei beni comuni, essi sarebbero la chiave di accesso a un “mondo nuovo”, al «mondo nuovo dei diritti»¹⁰⁷.

Nell’ambito dei beni comuni viene fatta rientrare la conoscenza in rete, uno di quei beni «not community based» che renderebbe impraticabile «uno schema istituzionale di gestione che faccia capo ad una comunità di utenti, cosa necessaria e possibile in altri casi»¹⁰⁸. Pertanto, secondo questa prospettiva, sfuggendo essa a qualsiasi schema istituzionale e considerato che «la possibilità di usufruire del bene non esige politiche distributive di risorse perché le persone possano usarlo»¹⁰⁹, la conoscenza in rete deve essere accessibile a tutti. Tali caratteristiche “diffuse” la renderebbero un bene comune.

Pertanto, i beni comuni, tra cui rientrerebbe la conoscenza in Rete, si sottrarrebbero alla “classica” logica proprietaria¹¹⁰; poiché

¹⁰⁷ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Edizioni Laterza, 2012, spec. 46 ss.

¹⁰⁸ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit. 472.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Sul punto v. S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, 474.

«[...] la loro caratteristica è quella della condivisione, si manifesta con nuova forza il *legame sociale*, la possibilità di iniziative collettive di cui Internet fornisce continue testimonianze»¹¹¹. Dalla qualifica della conoscenza in rete come bene comune discende la conseguenza che l'accesso a Internet, al pari dell'accesso al cibo e all'accesso all'acqua, debba essere considerato un diritto fondamentale. Ciò in quanto l'accesso alla Rete, strumento per esercitare diritti fondamentali, non dovrebbe essere considerato mero strumento per l'esercizio di diritti fondamentali ma si renderebbe «autonomo, [in quanto individua] una nuova modalità dell'agire, da riconoscere come un diritto necessario per definire la posizione della persona nel contesto in cui vive»¹¹². L'accesso a Internet sarebbe pertanto come diritto fondamentale sottratto alle logiche proprietarie¹¹³.

¹¹¹ S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, 474 s. Spec. (475): «la possibilità di affidarsi ad una logica diversa, allora, è legata anche alla consapevolezza che dev'essere garantita una "protection of planetary commons", appunto di quei beni ormai irriducibili alla misura del mercato e che sempre più spesso non possono essere rinchiusi nei confini nazionali». Sul punto, ancora, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 115: «si affida l'effettiva costruzione della persona "costituzionalizzata" a logiche diverse da quella proprietaria, dunque fuori da una dimensione puramente mercantile; si configura l'accesso non come una situazione puramente formale, come una chiave che apre una porta che fa entrare solo in una stanza vuota, ma come lo strumento che rende immediatamente utilizzabile il bene da parte degli interessati, senza ulteriori mediazioni».

¹¹² S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, 114 s.

¹¹³ *Ibidem*. L'A., *ivi*, aggiunge che «[n]on è un caso che questa dinamica sia accompagnata da altre mosse istituzionali, tutte volte a liberare da vincoli la conoscenza e la sua circolazione, com'è accaduto con la legge islandese che ha fatto di Internet un vero spazio libero, il luogo di una libertà totale, dove è legittimo rendere pubblici anche documenti coperti dal segreto».

Ebbene, si ritiene di non dover condividere la teoria dei beni comuni¹¹⁴, anche riferita alla conoscenza in rete e all'accesso a Internet, in quanto sembra provare troppo.

Secondo la teoria in esame, infatti, tutto (o quasi tutto) potrebbe ricadere nell'area dei beni comuni¹¹⁵. Secondo la visione olistica fatta propria dai suoi sostenitori, «tutto è “bene comune”, perché ciò che definisce il bene comune non è un ambito o una tipologia di enti, ma la prospettiva, per l'appunto totalizzante, dalla quale si guarda questa o quella risorsa, situazione o prestazione»¹¹⁶.

Non solo. Ciò che appare non convincere della categoria in esame attiene al suo presupposto, per niente trascurabile, secondo cui è la natura stessa del bene che porta con sé il suo regime giuridico. È il bene stesso che “nasce” come comune e, in quanto tale, dovrebbe essere accessibile a tutti, in un'ottica universale che appare non considerare (o considerare marginalmente) i soggetti istituzionali (gli Stati *in primis*) che quei beni devono garantire. Questi ultimi dovrebbero semplicemente limitarsi a garantire l'accesso a quei beni

¹¹⁴ Che risulterebbero universali, collettivi e rispetto ai quali sarebbe inadeguata la ripartizione tra beni pubblici e beni privati fatta propria anche dall'art. 42 della Costituzione italiana.

¹¹⁵ M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. e Società*, 3, 2016, 377: «[...] il collegamento operato dalla Commissione Rodotà fra i beni comuni e i diritti fondamentali, se pur metteva in luce un dato importante, dilatava così all'estremo i potenziali confini della categoria da votare al fallimento ogni tentativo di compatta e univoca definizione. E dava ragione a chi ha detto che “appare, quanto meno, velleitario individuare uno statuto giuridico dei beni comuni”».

¹¹⁶ E. VITALE, *Contro i beni comuni: Una critica illuminista*, Laterza, 2013, 7.

in modo incondizionato, senza considerare esigenze economiche, politiche e proprietarie, proprio perché i beni comuni sono per loro natura universali.

La questione, invero, appare essere ancor più complessa: il punto di arrivo della teoria dei beni comuni è il disegno di una nuova società, non incentrata sul «capitalismo esasperato» ma sul «benecomunismo»¹¹⁷, una società, cioè, in cui al centro non dovrebbe esser presente né il privato né lo Stato, colpevole di estendere – con la privatizzazione – la proprietà privata¹¹⁸.

Invero, la teoria dei beni comuni non pare avere un punto di caduta. Se si possono comprendere “le preoccupazioni” che spingono i sostenitori della teoria in esame ad affermare la necessità di una loro preminenza nella società in quanto essi costituirebbero l’unico antidoto alla privatizzazione dei beni definiti comuni¹¹⁹, da un punto di vista scientifico non si comprende come tale teoria possa “attecchire” e concretizzarsi. Ciò in quanto, come anticipato, tutto (e quindi nulla) può ricomprendersi nella categoria dei beni comuni che secondo i sostenitori della teoria in esame, da soli consentirebbero l’inveramento dei diritti fondamentali. Quale soggetto e con quali strumenti giuridici dovrebbe consentire l’inveramento di questa

¹¹⁷ Il termine è utilizzato da E. VITALE, *op. cit.*, 60.

¹¹⁸ Ci si riferisce, in particolare, a U. MATTEI, *Beni comuni*, cit., 55.

¹¹⁹ Sul punto v. L. D’ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 3.

teoria? Lo Stato, verrebbe da dire. Ma quale tipo di Stato dovrebbe garantirlo e con quali strumenti? Tale teoria, che quindi si colloca più su un piano filosofico che in una dimensione di diritto positivo (anche a volerla considerare in una prospettiva *de jure condendo*), non tiene conto della circostanza per cui i diritti abbisognano di un apparato statale che possa concretizzarli e che possa sanzionare la violazione di un uso distorto che dei beni comuni può esser fatta.

Ecco che la tesi che includerebbe tra i beni comuni anche la conoscenza in rete¹²⁰ (e l'accesso a Internet come strumento per garantirla) appare una mera affermazione di principio, priva di portata pratica.

Infatti, se è vero che oggi in Internet prevalgono logiche speculative¹²¹, è necessario rammentare che tale circostanza non può

¹²⁰ A favore della suddetta tesi v. V. L. GALLINO, *Tecnologia e democrazia: Conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*, Einaudi, 2007, 233 ss. Secondo l'A. la conoscenza in rete è bene pubblico globale: «[...] impedire l'accesso alla conoscenza è impossibile o molto controverso, come sarebbe – per esempio – vietare a qualcuno di leggere libri: appare dunque salvo il criterio complementare di definizione di un bene pubblico, quello della non-esclusione. E forse nessun altro bene è intrinsecamente idoneo quanto la conoscenza a intraprendere un'esistenza e a compiere percorsi senza frontiere; proprietà questa che permette di definirla globale».

¹²¹ L'individuo, nell'esercizio dei suoi diritti fondamentali in rete, da soggetto attivo sembra essere diventato sempre più un "oggetto" da profilare. Sul punto v. C. CARUSO, *L'individuo nella rete: i diritti della persona al tempo di Internet*, in *Forum Quad. Cost.*, 28 aprile 2023, spec. 2: «Il singolo utente [...] non solo contribuisce al sistema comunicativo esclusivamente nelle forme e nei limiti predisposti dai gestori della rete, ma subisce anche, per poter usufruire del servizio, una forte invasione nella propria sfera privata: le tracce (cookies) lasciate dietro di sé consentono, infatti, al fornitore di servizio di risalire ai dati anagrafici, ai tempi e ai luoghi di utilizzazione del servizio e, più in generale a tutte le scelte compiute on-line dall'individuo. Se così è, Internet diviene un potente mezzo di classificazione, che da tecnologia di libertà muta in tecnologia di controllo, al servizio dei nuovi poteri pubblici e delle istituzioni private che gestiscono i nodi della rete».

indurre a ritenere che nella Rete non debbano valere le logiche proprietarie, ciò che accadrebbe nel caso in cui si considerasse la conoscenza in Internet bene comune. Infatti, Internet – e quindi la conoscenza che in essa “circola” – si colloca sul piano della proprietà privata (sebbene l’accesso ai protocolli e standard tecnici non risponda a logiche proprietarie)¹²². Invero, *devices* (*computers*, *smartphone*) connessi a Internet, strumenti questi indispensabili per diffondere la conoscenza in rete, non sono beni comuni¹²³ ma sono soggetti a (legittime) logiche proprietarie anche allorquando siano di proprietà di enti pubblici.

Si consideri infine che la conoscenza (in rete e non) richiede delle persone fisiche che la generino e che, per ciò, rivendicano rispetto alle opere del loro ingegno i diritti d’autore¹²⁴. Si pensi, inoltre, al caso in cui vi siano dei soggetti istituzionali che garantiscano la conoscenza in rete pagando per altri il diritto d’autore

¹²² Sul punto v. S. MONTALDO, *Internet e commons: le risorse della rete nella prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. dell’informazione e dell’informatica*, 2, 2013, 301.

¹²³ ...né sarebbero qualificabili come tali per la loro natura intrinseca.

¹²⁴ Legge 22 aprile 1941, n. 633 (Legge sul diritto d’autore). A proposito della tutela del diritto d’autore online, basti rammentare la Legge 14 luglio 2023, n. 93, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dal diritto d’autore mediante le reti di comunicazione elettronica”. A tutela del diritto d’autore viene prevista (art. 2) la possibilità per l’Autorità Garante di adottare dei provvedimenti (anche inaudita altera parte) per impedire, tramite il blocco degli indirizzi IP e DNS, la diffusione di contenuti online senza il consenso del loro autore. A prima lettura, pare che tale disciplina presenti dei dubbi di legittimità costituzionale perché attribuisce penetranti poteri (che incidono sulla “libertà di comunicare”, diritto fondamentale) alla Autorità per le comunicazioni senza prevedere l’intervento della Autorità giudiziaria.

delle opere che mettono a disposizione¹²⁵: rispetto a questa evenienza vi sarà un soggetto, anche istituzionale appunto, che renderà fruibile la conoscenza che altrimenti non sarebbe accessibile. Infatti, la teoria della conoscenza in rete come bene comune non considera tra l'altro l'aspetto, di indubbia rilevanza, della tutela del diritto d'autore e presuppone l'assenza di soggetti anche istituzionali chiamati a garantirla, ritenendo che essa in rete non richieda apparati istituzionali.

Infine, questa teoria non considera che la conoscenza in rete è, appunto, “nella rete” e quindi presuppone la possibilità per ciascuno di usufruire di essa; il tutto senza considerare quanto necessario per accedervi (collegamento ad una infrastruttura che garantisca la rete, mezzo e capacità di sapersi collegare ad Internet).

¹²⁵ Si pensi alle Università che mettono a disposizione degli studenti e del personale accademico risorse *online*, rispetto alle quali vengono acquistati i diritti d'autore per renderli fruibili alla comunità universitaria. O, ancora, si pensi alle biblioteche comunali che mettono a disposizione dei propri utenti risorse *online*, rispetto alle quali hanno acquistato i diritti degli autori delle opere.

3. Il fondamento costituzionale dell'accesso a Internet in relazione alla natura giuridico-costituzionale delle situazioni di fatto di cui si compone.

Se è vero che le libertà di corrispondenza e manifestazione del pensiero, data anche la loro formulazione elastica, sono le prime ad essere state individuate per tutelare gli internauti nella loro navigazione in Internet (in un periodo storico – quello dei suoi albori – in cui principalmente la Rete costituiva solo un modo “nuovo” per comunicare), si ritiene che gli artt. 15 e 21 Cost., l’art. 10 CEDU e l’art. 11 CDFUE e l’art. 19 Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo non possano oggi costituire la copertura costituzionale per tutte le situazioni che si verificano nella Rete¹²⁶.

Piuttosto, si dovranno considerare, di volta in volta, le norme costituzionali che, in virtù della situazione di fatto sottesa, vengono in rilievo e che giovano a soddisfare i diritti (anche fondamentali) dell’individuo.

¹²⁶ T.E. FROSINI, *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. inf.*, 2020, 469. L’A. rinviene «il diritto costituzionale di accesso a Internet» nella libertà di comunicazione e di espressione. Secondo V. FROSINI, *L’orizzonte giuridico di Internet*, cit., 275, si sarebbe assistito, «alla nascita di un diritto soggettivo di libertà informatica» il quale oggi, con Internet, significherebbe «una pretesa di libertà in senso attivo, non libertà da ma libertà di, che è quella di valersi degli strumenti informatici per fornire e per ottenere informazioni di ogni genere». V., già, ID., *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Privacy e banche dei dati. Aspetti giuridici e sociali*, Il Mulino, 1981, 41 s. Sulla “libertà informatica”, anche in ottica comparata, v. T.E. FROSINI, *Liberté, égalité, Internet*, Editoriale Scientifica, 2019, 22 ss.

Invero, è innegabile che la navigazione in Internet consente oggi all'individuo di prender parte alla vita politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.) e, tramite la suddetta partecipazione, di sviluppare la propria personalità. Viene quindi evidenziato come il fondamento costituzionale dell'accesso a Internet vada rinvenuto "circolarmente" negli artt. 1, 2 e 3 Cost. in una prospettiva di «progressiva socialità e inclusione»¹²⁷.

Ad esempio, se un internauta accede ad Internet al fine di iscriversi ad un corso universitario (art. 34 Cost.) o al fine di ottenere una prestazione di natura sanitaria (art. 32), non eserciterà le libertà di corrispondenza o di manifestazione del pensiero (*recte*, la "libertà della comunicazione" per come sopra individuata), non esprimendosi in questi casi un pensiero tutelato dagli artt. 15 e 21 Cost. (e non

¹²⁷ 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 a Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 47 s.: «La linea circolare che unisce queste tre disposizioni mette infatti in evidenza un'esigenza di progressiva socialità e inclusione: dall'art. 1, ove si afferma che la sovranità appartiene al popolo, il quale non ne è dunque mero titolare in senso formale ma deve poterla esercitare concretamente nelle forme plurime previste dalla Costituzione; all'art. 2, ove si riconoscono i diritti inviolabili individuali e collettivi ma anche i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; all'art. 3, co. 2, ove la rimozione degli ostacoli all'esercizio dei diritti non è finalizzata al solo valore individualistico dello sviluppo della persona bensì anche a quello pluralistico e cooperativo della partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese».

In questa prospettiva parte della dottrina ha parlato di «cittadinanza digitale». V. S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Editori Laterza, 2019, 14: «la cittadinanza digitale non si presenta come "altra" rispetto all'idea di cittadinanza quale si è venuta consolidando nella fase più recente, che mette l'accento proprio sul patrimonio di diritti di cui la persona può certamente disporre. Siamo piuttosto di fronte al fatto che questa idea di cittadinanza è per sua natura dinamica, accompagna la persona nel suo essere nel mondo e, di conseguenza, integra la sua dotazione di diritti tutte le volte che questo suo ampliamento viene sollecitato dall'incessante mutamento prodotto dall'innovazione scientifica e tecnologica, e soprattutto dalle dinamiche sociali che così si determinano».

tutelando le due norme già menzionate qualsiasi interazione umana che si esprime, appunto, con la comunicazione verbale o scritta), ma verranno in gioco – rispettivamente – il diritto all’istruzione e il diritto alla salute e nell’ambito di questi ultimi gli internauti dovranno trovare protezione.

Quindi, nel qualificare dal punto di vista del diritto costituzionale l’accesso a Internet si seguirà un approccio che muove dai singoli segmenti di cui esso si compone. Infatti, si ritiene che discorrere di accesso a Internet *tout court* possa portare a risultati fuorvianti, in quanto esso racchiude una serie di situazioni di fatto diverse tra loro e che coinvolgono soggetti (istituzionali e non) che quell’accesso sono chiamati a garantire. Alla diversità di situazioni di fatto corrisponde, quindi, una diversità di situazioni di diritto. Si ritiene che affrontare il tema dell’accesso a Internet muovendo dall’analisi giuridico-costituzionale delle singole fattispecie di cui esso si compone abbia l’indubbio vantaggio di poter andare a individuare puntualmente i soggetti che rispetto al singolo “segmento” considerato sono chiamati a garantire quella “porzione di accesso” e quindi essere in grado di individuarne la responsabilità (giuridica o politica). Considerare la questione dell’accesso a Internet senza alcuna specificazione in ordine alle situazioni di fatto che la compongono può condurre a (talora pur condivisibili) affermazioni di principio prive però di punti di caduta.

Ebbene, per una migliore intelligibilità della questione che ci si accinge ad affrontare, si ritiene opportuno riepilogare i segmenti di cui si compone l'accesso a Internet. Come già evidenziato nel Capitolo I, l'accesso alla Rete è una fattispecie complessa, che si sviluppa lungo quattro direttrici, che, pur nell'unitarietà della fattispecie stessa, devono tutte essere compresenti perché l'accesso alla Rete sia garantito in modo libero, uguale ed effettivo. Esse, come già evidenziato, consistono nell'accesso alla infrastruttura della Rete, l'accesso al dispositivo collegato ad Internet, la capacità di utilizzarlo (c.d. alfabetizzazione digitale), l'accesso a Internet in modo neutrale, cioè privo di discriminazioni (c.d. *net neutrality*). Questi segmenti si pongono tra loro, da un punto di vista fattuale, "a cascata". Invero, non essere in grado di accedere alla infrastruttura della Rete, renderebbe del tutto superfluo il possesso del dispositivo in grado di stabilire una connessione ad Internet. Si ritiene, infatti, che, se l'infrastruttura non venisse garantita, non risulterebbe di alcuna utilità approfondire la tematica dell'alfabetizzazione digitale e della neutralità della rete. Inoltre, l'accesso alla connessione a Internet garantito dalla infrastruttura della Rete e dal possesso di un *device* connesso alla Rete sarebbe vanificato se non si è in grado di utilizzare i dispositivi e di comprendere, seppur basicamente, il funzionamento di Internet. Infine, accedere a o navigare su Internet in condizioni non

egualitarie rispetto agli altri internauti, violerebbe il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

Se non si seguisse questa impostazione qualificatoria progressiva, che muove dall'accesso alla infrastruttura per poi arrivare alla alfabetizzazione digitale e alla *net neutrality*, priva di portata pratica risulterebbe la qualificazione della libertà di corrispondenza e di manifestazione del pensiero come libertà "costitutive" della Rete. Di quale "libertà della comunicazione" si potrebbe discorrere se anzitutto non viene garantito l'accesso alla infrastruttura di Rete?

Pertanto, la domanda su quale sia il fondamento costituzionale dell'accesso a Internet va integrata con la seguente: a quale segmento dell'accesso a Internet ci si riferisce nel volerne dare una qualificazione?

3.1 Accesso a Internet come accesso alla infrastruttura della Rete: diritto sociale rientrante nel servizio universale.

Come anticipato, il primo segmento dell'accesso a Internet della cui qualificazione ci si occuperà è quello dell'accesso all'infrastruttura della Rete. Per ciò che qui rileva, per essa si intenderà qualsiasi tipo di infrastruttura tecnologica che sia in grado

di consentire ad un dispositivo elettronico in grado di connettersi a Internet di stabilire una connessione alla Rete.

La domanda di ricerca cui si deve rispondere attiene quindi alla qualificazione giuridica dell'accesso alla infrastruttura fisica che "porta" Internet e che, quindi, lo rende fruibile. La risposta a questo quesito trova oggi una risposta nel diritto positivo e, in particolare, nel Codice delle comunicazioni elettroniche, adottato con il decreto legislativo n. 259 del 2003 e modificato dal decreto legislativo n. 207 del 2021, attuativo della Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio¹²⁸ che ha istituito il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

Ebbene, la Parte III ("Servizi"), Titolo I ("Obblighi di servizio universale") del Codice delle comunicazioni elettroniche, all'art. 94 ("Servizio universale a prezzi accessibili") disciplina il diritto di accesso a Internet. Nello specifico, al comma 1, è stabilito che «su tutto il territorio nazionale i consumatori hanno diritto di accedere a un prezzo accessibile, 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 quantitativo specificato, ivi inclusa la connessione sottostante, in

¹²⁸ Il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, ha disposto con l'art.1, comma 1, la modifica dell'art. 53. Il decreto legislativo in parola ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

postazione fissa, da parte di almeno un operatore. Il Ministero e l’Autorità, nell’ambito delle rispettive competenze, vigilano sull’applicazione del presente comma».

Inoltre, l’art. 94, comma 3, proietta il diritto di accesso a Internet in una dimensione sociale ed economica, prevedendo che l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)¹²⁹ definisce il servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga «al fine di garantire la larghezza di banda necessaria per la partecipazione sociale ed economica alla società» per consentire i servizi di cui all’Allegato 5 del Codice stesso.

Ciò che è interessante notare è proprio la specificazione del diritto di accesso a Internet con l’individuazione (all’allegato 5, appunto) dei servizi minimi che la connessione ora¹³⁰ a banda larga deve supportare: e-mail; motori di ricerca che consentano la ricerca

¹²⁹ L’Autorità per la Garanzia nelle comunicazioni è stata istituita con la Legge 31 luglio 1997, n. 249, “Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazione e radiotelevisivo”. Essa è una Autorità indipendente. Per ciò che più da vicino interessa, l’art. 1, comma 3, della Legge in esame annovera tra gli organi dell’Autorità la “commissione per le infrastrutture e le reti” tra i cui compiti rientra, tra l’altro, la “[definizione di] definisce criteri obiettivi e trasparenti, anche con riferimento alle tariffe massime, per l’interconnessione e per l’accesso alle infrastrutture di telecomunicazione secondo criteri di non discriminazione” (art. 1, comma 6, n 7). Più in generale l’Autorità ha il «duplice compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare i consumi di libertà fondamentali degli utenti»: <https://www.agcom.it/che-cos-e-l-autorita#:~:text=L%27Autorit%C3%A0%20per%20le%20Garanzie,1%27attivit%C3%A0%20e%20le%20deliberazioni>.

¹³⁰ Già la dottrina aveva preconizzato un «diritto alla banda larga come nuovo diritto sociale»: G. DE MINICO, *Tecnica e diritti sociali nella regulation della banda larga*, in G. DE MINICO (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. La banda larga e i servizi a rete*, Jovene, 2010, 9.

e il reperimento di ogni tipo di informazioni; strumenti basilari online di istruzione e formazione; stampa o notizie online; ordini o acquisti online di beni o servizi; ricerca di lavoro e strumenti per la ricerca di lavoro; reti professionali; servizi bancari online; utilizzo dei servizi dell'amministrazione digitale; media sociali e messagistica istantanea; chiamate e videochiamate (qualità standard)¹³¹.

La qualifica che il legislatore dà dell'accesso alla infrastruttura di Internet come di un diritto sociale, rientrando nel servizio universale e inteso quale pretesa pubblica a prestazioni, trova una conferma nell'art. 95 ("Prestazioni di servizio universale a prezzi accessibili") del Codice delle Comunicazioni elettroniche, che al comma 2 prevede che, «se l'Autorità [per le Garanzie nelle Comunicazioni] stabilisce che, alla luce delle circostanze nazionali, i prezzi al dettaglio dei servizi di cui all'art. 94, comma 1, non siano accessibili in quanto i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari non possono accedere a tali servizi, adotta misure per garantire a tali consumatori l'accesso a prezzi accessibili a servizi adeguati di internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale almeno in una postazione fissa». Viene pertanto imposto l'obbligo ai fornitori di servizi di offrire ai consumatori a basso reddito «opzioni

¹³¹ Allegato 5 del Codice delle comunicazioni elettroniche: «Insieme minimo di servizi che il servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga è in grado di supportare ai sensi dell'art. 94, comma 3».

o formule tariffarie diverse da quelle proposte alle normali condizioni commerciali, o entrambi» (art. 95, comma 2).

Ancora, è previsto che l'AGCOM «può imporre adeguati obblighi di servizio universale per soddisfare le richieste ragionevoli di accesso a tali servizi da parte degli utenti finali nelle relative parti del suo territorio quantomeno meno da un operatore designato» (art. 96, comma 1). A tale scopo l'Autorità «può designare una o più imprese perché garantiscano tale disponibilità di accesso Internet in tutto il territorio nazionale» (art. 96, comma 3).

Pertanto, oggi l'accesso alla infrastruttura di Internet è diritto positivo e, in base alla struttura normativa che ad esso è stata data, si ritiene che possa essere qualificato come un diritto sociale, in quanto è lo Stato che, con i suoi apparati, è ora tenuto a garantire a tutti i cittadini l'accesso alla stessa infrastruttura di Rete.

Invero, tale inquadramento dommatico era già stato prospettato da parte della dottrina, la quale aveva parlato di «diritto alla connessione veloce»¹³² da intendersi quale «pretesa nei confronti dello Stato perché provveda a coprire diffusamente e omogeneamente il territorio nazionale con la banda larga in modo da permettere al pretendente, ovunque risieda e a un prezzo abbordabile, di navigare in rete alla velocità idonea per partecipare alle comunità virtuali, telefonare tramite Internet e ricevere dall'amministrazione i

¹³² G. DE MINICO, *Internet. Regola e Anarchia*, Jovene, 2012, 127.

servizi digitalizzati»¹³³. Nello specifico, tale qualificazione si faceva discendere dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, dagli artt. 2, 3, comma 2, 117, comma 2, lett. m) Cost. (facendo pertanto rientrare l'accesso a Internet nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni)¹³⁴. Ancora, altra parte della dottrina aveva invece definito l'accesso a Internet come «*diritto sociale fondamentale: un diritto sociale peculiare in quanto a sua volta strumentale all'esercizio di altri diritti*»¹³⁵. Inoltre, secondo altro orientamento, a prescindere dalla qualificazione dell'accesso a Internet come diritto, sarebbe stato più utile inserirlo nel servizio universale¹³⁶. Altri ancora, avevano ritenuto l'accesso a Internet un

¹³³ *Ibidem*. Inoltre, T.E. FROSINI, *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, cit., 470, qualificava il «diritto di accesso a Internet quale diritto sociale, o meglio una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, al pari dell'istruzione, della sanità e della previdenza».

¹³⁴ G. DE MINICO, *op. ult. cit.*, 132: «il richiamo al 117 ci consente di risolvere questioni, probabilmente lasciate aperte dagli artt. 2 e 3, quali il riparto dell'obbligazione di risultato tra lo Stato e le articolazioni locali minori. La norma è chiara in proposito: il peso prevalente è dello Stato, le Regioni potranno sì intervenire, ma solo in aumento rispetto alla misura essenziale, da assicurarsi uniformemente a tutti i cittadini, pena la creazione di una "Repubblica di diseguali"».

¹³⁵ A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività*, cit., 4; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, 2-3, 2012, 284: «La strada di maggiore interesse, dunque, è quella di qualificare Internet come diritto sociale. In quest'ottica, il cittadino-utente vanterebbe la pretesa nei confronti dei pubblici poteri ad ottenere (la «scolarizzazione», nonché) le infrastrutture necessarie ad accedere alla rete, in condizioni non discriminatorie e con un livello qualitativo predefinito (ad esempio in termini di Mbit per secondo di connessione). In quest'ottica potrebbe inserirsi, con riferimento all'esperienza italiana, la proposta di Stefano Rodotà, confluita in un disegno di legge costituzionale, volta ad inserire in Costituzione un nuovo articolo sull'accesso alla rete».

¹³⁶ P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 88: «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"»; P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso a internet (una prospettiva*

diritto costituzionale¹³⁷ e «precondizione per l'esercizio della cittadinanza digitale»¹³⁸.

costituzionalistica), in *Consulta Online*, 17 ottobre 2012, 10: vi è «l'acclarata necessità, da un lato, di regole idonee e controlli efficaci anticoncentrazione e, dall'altro, di una configurazione dell'accesso secondo i principi del c.d. servizio universale»; 12: « dell'accesso stesso anche come una pretesa azionabile che sembra potersi ricavare dal pur minimo riconoscimento di un diritto ad un accesso "efficace" alla Rete mediante un servizio telefonico su postazione fissa ed accessibile al pubblico, nell'ambito del c.d. servizio universale in materia telecomunicativa»; G. DE MINICO, *Regulation, banda larga e servizio universale. Immobilismo o innovazione?*, in *Pol. dir.*, 4, 2009, 531 ss. Sul tema sia consentito rinviare anche a C. LOTTA, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2, 2020, 61 ss. In quella sede, in particolare, si aderiva alla tesi in base alla quale occorre, a prescindere dalla qualificazione come diritto dell'accesso a Internet, inserirlo nel servizio universale. Inoltre, rispetto alla inclusione nel servizio universale della banda larga, in quella sede si evidenziava che l'art. 54 del Codice delle comunicazioni elettroniche ricomprende nel servizio universale anche la trasmissione dei dati che deve essere tale da consentire un efficace accesso a Internet. Tuttavia, si stabiliva che la trasmissione dati doveva essere garantita ad una – evidentemente insufficiente – velocità pari a 56 kbps⁴⁶. Quindi, richiamando la Direttiva (UE) 2018/1972 istitutiva del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, si auspicava (circostanza oggi concretizzatasi) l'inclusione nel servizio universale della banda larga.

¹³⁷ T.E. FROSINI, *Il diritto di accesso a Internet*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, 2017, 47; G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3, 2011, 374: «[...] credo possa essere utile intervenire affermando, entro i vari ordinamenti nazionali, un diritto costituzionale all'accesso libero alla rete da parte di ogni cittadino, configurando cioè il diritto di accesso come un classico diritto fondamentale della persona. In tal caso l'ipotesi di un comma aggiuntivo dell'articolo 21 della nostra Costituzione può essere presa in considerazione. Si tratterebbe di un classico intervento di "manutenzione" costituzionale, reso necessario dall'imporsi del fenomeno internet, ma che opererebbe all'interno del sistema costituzionale dato».

¹³⁸ C. BERTOLINO, *Il diritto di accesso alla rete nell'«era dell'accesso»*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020, 79 ss.

3.1.1. Accesso alla infrastruttura di Internet e (possibili) omissioni legislative.

Come noto, i diritti sociali sono economicamente condizionati¹³⁹ e la loro effettività è rimessa, in linea di massima, a scelte di natura politica, giurisdizionalmente sindacabili a determinate condizioni e comunque sempre censurabili sul piano politico¹⁴⁰.

Affrontando innanzitutto quest'ultimo profilo, *quid iuris* se un diritto sociale non viene garantito? Si badi: non si allude al caso in cui un diritto venga “mal garantito”, con ciò facendo riferimento all'ipotesi in cui il legislatore disciplini “irragionevolmente” l'attuazione di un dato diritto sociale. Infatti, nel caso in cui la funzione legislativa venga male esercitata – e quindi la legge sia viziata da eccesso di potere legislativo – essa potrà essere dichiarata incostituzionale dal Giudice delle leggi, ove chiamato a decidere in merito alla sua legittimità costituzionale. Piuttosto, si fa riferimento al caso in cui manchi del tutto la disciplina attuativa del diritto

¹³⁹ In realtà non solo le libertà positive, ma anche le libertà negative necessitano di apparati, atti e attività perché siano garantite. Sul punto v. M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XII, Giuffrè, 1964, 806; A. PACE, *Eguaglianza e libertà*, in *Pol. dir.*, 2, 2001, 159.

¹⁴⁰ A diversa soluzione si perviene rispetto alla libertà negative rispetto alle quali, comportando esse la non interferenza dei pubblici poteri e anche dei soggetti privati nel godimento della libertà stessa, si configura un diritto soggettivo pieno.

sociale¹⁴¹. Per tornare al caso in esame (quello, cioè, dell'accesso alla infrastruttura della rete Internet) cosa accade, ad esempio, nel caso in cui i pubblici poteri non individuino i fornitori di servizi di rete chiamati a garantire, in modo capillare in tutto il territorio nazionale, l'accesso a Internet? O, ancora, cosa accade nel caso in cui essi vengono individuati ma non si proceda alla realizzazione della infrastruttura di rete?

Riprendendo l'insegnamento di Bobbio, «il problema che ci sta dinanzi, infatti, non è filosofico ma giuridico, e in più largo senso politico. Non si tratta tanto di sapere quali e quanti sono questi diritti, quale sia la loro natura e il loro fondamento, se siano diritti naturali o storici, assoluti o relativi, ma quale sia il modo più sicuro per garantirli, per impedire che nonostante le dichiarazioni solenni vengano continuamente violati»¹⁴².

La questione va infatti ricondotta sul piano delle garanzie. Se si ritiene che non vi sia alcun tipo di rimedio avverso le omissioni del legislatore che deve garantire i diritti sociali, rispetto ai quali lo Stato è chiamato ad un *facere*, la questione diventa tutta politica e rischia

¹⁴¹ C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Il Foro Italiano*, 9, 1970, 153 ss. L'A., richiamando la classificazione proposta da Wessel, distingue tra omissioni "assolute" («verificantesi allorché manchi qualsiasi statuizione applicativa del precetto costituzionale») e "relative" («derivanti da attuazioni parziali che dettino la disciplina solo per alcuni rapporti e non per altri, pur se ad essi analoghi, con conseguente lesione del principio d'eguaglianza»). L'A. (155), rispetto a Wessel, ritiene tuttavia che l'omissione assoluta sia comunque censurabile potendosi ricavare la norma impugnabile dal sistema.

¹⁴² N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990, ed. 2014, 17 s.

di vederne sfumati i contorni giuridici. Discorrere di diritti sociali diventerebbe allora un mero esercizio di retorica e si correrebbe il rischio di vederli degradati a mere dichiarazioni programmatiche¹⁴³.

Invero, sono note le omissioni del legislatore rimasto inerte rispetto ai moniti della Corte costituzionale la quale, al fine di «rendere giustizia costituzionale»¹⁴⁴ e come *extrema ratio*, ha sopperito in taluni casi all'inerzia del Parlamento. In queste circostanze (tra cui il c.d. “caso Cappato”, risolto con la sentenza n. 242 del 2019¹⁴⁵) trattavasi di un tipo di omissione legislativa diversa dalla non attuazione di un diritto sociale. Allorquando si deve dare attuazione ai diritti sociali, infatti, non si tratta di intervenire su una disposizione di legge rispetto alla quale la Corte costituzionale è chiamata a dettare “chirurgicamente” una disciplina suppletiva ricavandola dal sistema.

¹⁴³ Noto è il dibattito sviluppatosi in Assemblea costituente tra chi, come Calamandrei, riteneva che l'enunciazione di diritti sociali in Costituzione si sarebbe risolta in mere dichiarazioni programmatiche (tanto che veniva dallo stesso proposto l'inserimento in un eventuale preambolo della stessa) e chi, come Togliatti, riteneva che ai diritti sociali bisognasse dare concretezza giuridica all'interno della Costituzione. Sul tema v. B. COVILI, *I diritti sociali nella concezione storico-giuridica di Piero Calamandrei: la speranza riformatrice e le inadempienze costituzionali*, in *Scienza & Politica. Per Una storia delle Dottrine*, 8, 1996, 91 ss. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952, 16.

¹⁴⁴ G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4, 2020, 24 ss.

¹⁴⁵ Su C. Cost. n. 242 del 2019, v., in termini opposti, G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, cit.; A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia insieme*, 27 novembre 2019.

Nel caso di omissione del legislatore nell'attuazione dei diritti sociali la legge manca. Allora, in questo caso ci si potrà rivolgere ad un giudice per far sanzionare l'omissione legislativa? Può un giudice (costituzionale) "obbligare" il decisore politico a un *facere* e diventare quindi un giudice dell'"ottemperanza legislativa"?

Per rispondere a detto interrogativo appare utile operare dei distinguo.

La risposta infatti pare essere negativa, nel caso in cui vi sia una assoluta omissione da parte del legislatore, nel senso che la tutela del diritto sociale di cui si discute non sia ricavabile, neanche in via interpretativa, dal sistema (se così non fosse vi sarebbe una violazione del principio della separazione dei poteri che vede, come è chiaro che sia, il potere legislativo preposto alla produzione normativa e il potere giudiziario non può fungere da "supplente istituzionale" del Parlamento).

Tuttavia, non si può non tenere a mente la circostanza per cui i diritti (anche quelli sociali) vivono nel sistema e, quindi, anche – forse soprattutto – nelle interpretazioni (ora «interlivello»¹⁴⁶) che di essi ne danno i giudici. Invero, grazie alla interpretazione di questi

¹⁴⁶ L. D'ANDREA, *Democrazie e potere economico: la "forma del primato costituzionale"*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 1014: «Preferisco qualificare l'ordinamento europeo come interlivello, piuttosto che con la formula solitamente adottata ("multilivello"), allo scopo di porre in evidenza la fitta rete di relazioni che valgono non soltanto a connettere, ma anche – ed ancor di più – a intimamente plasmare le molteplici identità costituzionali compresenti nello spazio costituzionale europeo».

ultimi e, più in generale, di tutti gli operatori giuridici, il sistema, in assenza di una lacuna in senso proprio (cioè, assoluta), è completo: «la lacuna in senso proprio si ha quando si presume che l'interprete [...] debba risolvere il caso in base a una norma data dal sistema, e questa norma non c'è o, per essere più esatti, il sistema non offre la dovuta soluzione»¹⁴⁷. Invece, «là dove agisce il potere creativo di colui che deve applicare le norme del sistema, il sistema è sempre, in senso proprio, completo, perché in ogni circostanza completabile; e pertanto il problema della completezza o incompletezza non si pone neppure»¹⁴⁸.

Quindi, nel caso in cui il legislatore ometta del tutto di dettare una disciplina regolatrice del diritto sociale (neanche ricavabile in via interpretativa e rispetto alla quale il legislatore non ha mai dettato

¹⁴⁷ N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, 1993, 261.

¹⁴⁸ N. BOBBIO, *op. ult. cit.*, 261 s. L'A. ritiene (262) che «per completarsi, un ordinamento giuridico può ricorrere a due metodi diversi che possiamo chiamare, seguendo la terminologia di Carnelutti, di eterointegrazione e di autointegrazione. Il primo metodo consiste nella integrazione operata attraverso: a) il ricorso ad ordinamenti diversi; b) il ricorso a fonti diverse da quella dominante [...]. Il secondo metodo consiste nella integrazione compiuta attraverso l'ordinamento stesso, nell'ambito della stessa fonte dominante, senza far ricorso ad altri ordinamento, e col minimo ricorso a fonti diverse da quella dominante».

Sul tema v. anche, sebbene lo scritto risalga al 1925 (vigente lo Statuto albertino e, quindi, in assenza di una Costituzione rigida e programmatica), S. ROMANO, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, in *Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena*, 7, 1925, 9: «la lacuna consisterebbe sempre nella mancanza di norme [...]. La verità è che, dal punto di vista normativo, l'ordinamento giuridico non sarà, anche in questo caso, incompleto: se manca quella norma, ciò vorrà dire soltanto che si ha una materia che resta fuori di esso, che le azioni che potranno da chiunque compiersi per instaurare una nuova dinastia, per addivenire ad un regime repubblicano, per stabilire, in una parola, qualsiasi governo, non dovranno considerarsi né imposte, né vietate, né permesse, ma giuridicamente indifferenti: in altri termini, si avrà – come in altre evenienze – un'istaurazione di fatto, non giuridica, di un nuovo ordinamento costituzionale».

alcun tipo di disciplina), si ritiene che l'unica sanzione sia quella politica, da far valere al momento in cui i cittadini sono chiamati a scegliere (se riconfermare) i propri rappresentanti. Invece, se l'omissione è relativa (nel senso che il vuoto legislativo è parziale, colmabile in via interpretativa dai giudici¹⁴⁹ e, più in generale, dagli operatori del diritto, tutti chiamati a dare invero alla Costituzione¹⁵⁰) e tenuto conto anche delle esigenze di spesa pubblica¹⁵¹, ad essa si potrà porre rimedio ricavando dal sistema la tutela del diritto sociale, dandogli concretezza. È stato, infatti, in modo condivisibile, sottolineato che «la ricostruzione di questi diritti [sociali] come diritti a nucleo rigidi, che non tollerano compressioni né da parte dell'amministrazione, né da parte del legislatore, stante la forza che ricavano dal diretto aggancio con la Costituzione, ha

¹⁴⁹ A. SAIITA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammento per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2, 2021, 637: «La Corte conferma [...] la propria dottrina secondo cui “no judge, no law”, almeno in tema di diritti fondamentali. [...] [L'] assunto pare difficilmente contestabile perlomeno in tema di diritti fondamentali, la cui esistenza pare effettiva solo in presenza di un sistema di garanzie processuali che ne assicurino la concreta vigenza anche contro l'operato dei pubblici poteri e degli stessi organi costituzionali».

¹⁵⁰ A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come “sistema” (notazioni di metodo)*, in *Consulta online*, 2, 2015, 552 ss. L'A. rinviene il fondamento della promozione dei diritti sociali nella solidarietà: «La solidarietà – è stato opportunamente messo in luce dagli studi di sensibili studiosi – ha da aprirsi e spiegarsi a raggiera, praticamente per ogni dove, facendosi apprezzare altresì nelle sue proiezioni intergenerazionali e al piano delle relazioni interordinamentali. Il legislatore, per un verso, e le Corti, per un altro, come si è tentato di mostrare, possono (e devono) fare molto a questo fine, senza di che i diritti sociali (e, riassuntivamente, la dignità) rischiano di restare confinati tra le mere, generose ma ingenuie, declamazioni, incapaci tuttavia – per riprendere la metafora iniziale – di uscire dal labirinto nel quale si trovano».

¹⁵¹ Su cui v. par. 3.1.2.

consentito al giudice ordinario di assicurare ad essi un adeguato strumentario di garanzie attraverso l'ampio impiego della tutela cautelare e l'esercizio di poteri conformativi nei confronti delle amministrazioni coinvolte, che sono state condannate a rimborsare (spese sanitarie), a rimuovere (impianti, apparecchi, macchinari), a fare (sostegno alla didattica), ecc. ..., senza i confini imposti da un potere che non circoscrive gli strumenti giudiziari, perché 'non c'è'»¹⁵².

Pertanto, la tutela del diritto sociale, in caso di omissione relativa da parte del legislatore, si può avere grazie a una interpretazione che faccia ricorso alla analogia e ai principi generali del diritto¹⁵³ da cui desumere la tutela minima del diritto sociale. Del resto, se così non fosse, la tutela dei diritti sociali sarebbe parziale, in quanto limitata a un uso distorto del potere legislativo. Si aggiunga, inoltre, che quanto più il legislatore ponga (a monte) le norme disciplinanti il diritto sociale (senza comunque avervi dato compiuta attuazione), tanto più per il giudice (e, in generale, per gli operatori del diritto) sarà più facile ricavare in via interpretativa la tutela del diritto sociale dal sistema.

Il tema della tutela giurisdizionale dei diritti sociali riguarda, per ciò che concerne giustizia costituzionale, le sentenze additive di

¹⁵² A. PIOGGIA, *Giudice amministrativo e applicazione diretta della Costituzione: qualcosa sta cambiando?*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2012, 67.

¹⁵³ N. BOBBIO, *op. cit.*, 265 ss.

garanzia (o di prestazione). Tramite esse¹⁵⁴ «si elimina dall'ordinamento una manifestazione di *volontà negativa* di fronte ad una soluzione, invece, necessitata/obbligata»¹⁵⁵. Anche questo tipo di pronunzie, come noto, devono fare i conti con le questioni collegate alla loro “sostenibilità economica”. La qual cosa, invero, non ha impedito alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulle omissioni del legislatore. È stato infatti sostenuto che l'unico modo per sanzionare giuridicamente l'inerzia del legislatore sia costituito proprio da questo tipo di pronunzie (autoapplicative) perché nulla, neanche la previsione della c.d. “illegittimità costituzionale per omissione” o le sentenze monito, possono garantire l'intervento del legislatore¹⁵⁶.

La questione appena affrontata potrebbe interessare da vicino anche l'accesso alla infrastruttura di Internet, così come delineata dal Codice delle comunicazioni elettroniche modificato dal decreto legislativo n. 207 del 2021, attuativo della direttiva europea recante il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. La disciplina

¹⁵⁴ ... eventualmente precedute da sentenze monito.

¹⁵⁵ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2022, 209 ss. Gli AA. aggiungono che «se tale volontà negativa è esplicita si avrà una sentenza con effetti additivi nascente dalla dichiarazione di incostituzionalità di una norma di esclusione: additiva per esclusione [“nella parte in cui esclude” (...) o “non include” (...) o “non estende” (...) o “non si applica” (...) o “non equipara” (...) o “fa divieto” (...) o “non consente” (...) o “non fa salva l'ipotesi” (...)]. Se tale volontà negativa è implicita, invece, si avrà un'additiva “per omissione” [“nella parte in cui non prevede/contiene/comprende” (...) o “non esclude/limita”].

¹⁵⁶ *Ibidem*, 210 s.

legislativa, infatti, è stata posta ma allo stato il diritto di accesso di cui si discute non ha trovato compiuta realizzazione.

Come evidenziato l'art. 94, comma 3, del Codice delle comunicazioni elettroniche, infatti, prevede che l'AGCOM «definisce [...] il servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga [...] al fine di garantire la larghezza di banda necessaria per la partecipazione social ed economica alla società». Ebbene, in attuazione del già menzionato comma, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 162/22/CONS¹⁵⁷ ha avviato il procedimento concernente la definizione di accesso adeguato a Internet a banda larga, ai sensi dell'art. 94, comma 3, del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Con successiva Delibera n. 421/22/CONS, l'AGCOM ha avviato la consultazione pubblica nazionale sullo schema di provvedimento concernente la definizione del servizio di accesso a banda larga, ai sensi dell'art. 94, comma 3, del Codice delle Comunicazioni elettroniche¹⁵⁸.

¹⁵⁷ AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Delibera n. 162/22/CONS. Avvio del procedimento istruttorio concernente la definizione di accesso adeguato a Internet a banda larga necessario per la partecipazione sociale ed economica alla società*, 19 maggio 2022, reperibile al sito internet <https://www.agcom.it/documents/10179/26663074/Delibera+162-22-CONS/4c67f5fa-d573-4332-834f-cc724118946f?version=1.0>

¹⁵⁸ AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Delibera n. 421/22/CONS. Avvio della consultazione pubblica relativa al procedimento istruttorio concernente la definizione del servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga necessario per la partecipazione sociale ed economica alla società*, 14 dicembre 2022, reperibile al sito internet

Successivamente, con Delibera n. 188/23/CONS, l’Autorità per la garanzie nelle comunicazioni ha prorogato di 90 giorni il termine di conclusione del procedimento istruttorio concernente la definizione del servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga¹⁵⁹.

Ebbene, nella materia dell’accesso alla infrastruttura di Internet, esistono fonti europee (Direttiva (UE) 2018/1972 istitutiva del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche), normativa primaria (il Codice delle comunicazioni elettroniche, come modificato a seguito dell’entrata in vigore della summenzionata Direttiva) e atti amministrativi (le Delibere dell’AGCOM) che, al fine di renderlo effettivo, “spingono sempre più verso il basso” il diritto di accesso alla infrastruttura di Internet, così come ora configurato dal legislatore europeo ed italiano,.

Nel caso in cui, giunti a tal punto, non si desse attuazione al diritto sociale di accesso a Internet, si ritiene che a tale eventuale omissione (relativa, dato il compendio normativo approntato dal

<https://www.agcom.it/documents/10179/29037630/Delibera+421-22-CONS/769b8b80-8bbb-451e-ab96-28771488c9f2?version=1.0>

¹⁵⁹ AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Delibera n. 188/23/CONS. Proroga dei termini del procedimento istruttorio concernente la definizione del servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga necessario per la partecipazione sociale ed economica alla società*, 13 luglio 2023, reperibile al sito internet: <https://www.agcom.it/documents/10179/31066670/Delibera+188-23-CONS/ea8b3c74-3dec-4316-8cae-5a6bbec2d070?version=1.0>

legislatore) si possa porre rimedio ricavando la tutela del diritto sociale in questione in via interpretativa¹⁶⁰.

Si consideri, infine, che il nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche prevede alla Parte III (“Servizi”), Titolo III delle puntuali misure volte a garantire i diritti degli utenti finali (artt. da 98-*undecies* a 98-*undetricies*).

3.1.2. Accesso alla infrastruttura di Internet nel servizio universale e disponibilità delle risorse finanziarie atte a garantirlo.

Giunti a questo punto della trattazione, posto che l’accesso alla infrastruttura di Internet (e, in particolare, alla banda larga) è stato qualificato dal legislatore come un diritto sociale, è necessario integrare le precedenti considerazioni e comprendere se averlo inserito nel servizio universale possa arrecare qualche vantaggio rispetto alla garanzia del diritto in parola.

¹⁶⁰ Sul punto v. A. RUGGERI, *Omissioni del legislatore e tutela giudiziaria dei diritti fondamentali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, 212 s.: L’A. rileva che «[le] torsioni del modello registratesi al piano della legislazione hanno poi avuto la loro speculare proiezione – come si diceva – al piano della giurisdizione, obbligata a quell’innaturale ruolo di “supplenza” cui si è sopra fatto cenno. Al tirar delle somme, a pagarne le conseguenze è stata la Costituzione che, per effetto delle disfunzioni di ordine istituzionale, è venuta a trovarsi in uno stato di palese sofferenza, vulnerata nella sua stessa essenza».

Come detto, l'inveramento dei diritti sociali è condizionato dall'intervento dei pubblici poteri «giacché solo quando sono state poste in essere le condizioni di fatto necessarie per il loro godimento, questi danno luogo a pretese giuridicamente azionabili»¹⁶¹. Rispetto ad essi si pone la questione del loro “costo”, dei vincoli di bilancio (art. 81 Cost.), cioè delle risorse economiche *stanziande* per assicurarne l'effettività¹⁶².

Aver incluso l'accesso alla infrastruttura di Internet nel servizio universale che ricadute ha sulla possibilità per il legislatore di *comprimere*, in ragioni di esigenze di spesa pubblica, il diritto di accesso a Internet ricompreso nel servizio universale?

Per rispondere alla suddetta domanda di ricerca è necessario comprendere quali siano i connotati del “servizio universale” stesso, la cui matrice costituzionale è da rinvenire all'art. 43 Cost.

Come evidenziato dalla Commissione europea nel “Libro verde sui servizi d'interesse generale”¹⁶³, essa, relativamente ai servizi di telecomunicazioni, servizi postali, trasporti ed energia, «ha

¹⁶¹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, 2022, 404. Sul rapporto tra il giudice ordinario e giudice amministrativo in relazione alla tutela dei diritti sociali v. G. MONACO, *Spunti sulla tutela dei dritti sociali innanzi al giudice amministrativo*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 3, 2012, 5 ss.

¹⁶² La questione, invero, riguarda anche le libertà c.d. negative, le quali necessitano, come su argomento, di apparati e risorse perché le situazioni di fatto ad esse sottese possano trovare effettiva attuazione.

¹⁶³ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale*, reperibile al sito internet [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20030910/com\(2003\)0270_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20030910/com(2003)0270_IT.pdf).

sempre promosso una liberalizzazione “controllata”, vale a dire un’apertura graduale del mercato, accompagnata da misure di tutela dell’interesse generale, in particolare per garantire, con il concetto di servizio universale, l’accesso di ciascuno, indipendentemente dalla situazione economica, sociale o geografica, ad un servizio di qualità specificata ad un prezzo abbordabile»¹⁶⁴. La Commissione, nel suddetto “Libro verde” ha dato quindi atto del fatto che il servizio universale è «un pilastro portante della politica comunitaria sui servizi di interesse economico generale», avendo esso consentito di «soddisfare le esigenze di interesse pubblico in molti ambiti, quali quelli dell’efficienza economica, del progresso tecnologico, della protezione ambientale, della trasparenza e della responsabilità, dei diritti dei consumatori e delle misure specifiche sulla disabilità, l’età o l’istruzione. Il concetto di servizio universale ha anche contribuito a ridurre i livelli di disparità nelle condizioni e nelle opportunità di vita negli Stati membri»¹⁶⁵.

Per quanto riguarda l’ordinamento italiano, l’unico settore che sembra aver raggiunto la «maggiore stabilità normativa»¹⁶⁶ è quello

¹⁶⁴ *Ivi*, punto n. 5

¹⁶⁵ *Ivi*, punto n. 53. Sul servizio universale v. G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, 2006, 5520: «Il servizio universale, a differenza del servizio pubblico [...] non è associato a uno specifico regime organizzatorio (amministrativo, invece che imprenditoriale) o economico (monopolistico, invece che concorrenziale), in quanto si limita a imporre il raggiungimento di un obiettivo, quello della fruizione diffusa di prestazioni essenziali, a garanzia dei diritti degli utenti».

¹⁶⁶ G.F. CARTEL, *Servizio universale* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali III, 2010, 1067.

del già menzionato Codice delle comunicazioni elettroniche¹⁶⁷, il quale, già nella sua versione originaria, attuativa delle Direttiva (UE) 2002/22/CE¹⁶⁸, all'art. 1, lett. II) (ora, a seguito della modifica operata dal decreto legislativo n. 207 del 2021, all'art. 2, lett. rrr)), definisce il servizio universale come «un insieme minimo di servizio 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».

Perciò, «gli obblighi di servizio universale sono imposti per ragioni di carattere sociale [...]»¹⁶⁹. Infatti, qualora le attività oggetto del servizio universale fossero esercitate in regime di concorrenza, vi è il rischio (se non la certezza) di escludere dall'accesso al servizio coloro che, per ragioni di carattere economico, non potrebbero essere in grado di reperirle a condizioni di mercato¹⁷⁰. Invero, «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

¹⁶⁷ Decreto legislativo n. 259 del 2003.

¹⁶⁸ Direttiva 2002/22CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

¹⁶⁹ G. NAPOLITANO, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2, 2000, 430.

¹⁷⁰ *Ivi.*

cosiddetto “servizio universale” e che devono essere erogate anche se producono perdite [...]»¹⁷¹

Occorre quindi verificare se le prestazioni rientranti nel servizio universale possano costituire il nucleo minimo del diritto. Se così è, secondo l’insegnamento della Corte costituzionale (spec. C. Cost. n. 275 del 2016), il diritto di accesso a Internet, così come declinato nel Codice delle Comunicazioni elettroniche, sarà “incomprimibile” nel suo nucleo essenziale individuato dallo stesso Codice rispetto ad eventuali esigenze collegate al contenimento della spesa pubblica.

Per tentare di dare una compiuta risposta alla domanda, pare utile prendere in considerazione il servizio postale universale¹⁷² per sua natura affine al servizio universale di accesso a Internet per la copertura capillare che entrambi i servizi devono avere su tutto il territorio nazionale e anch’esso soggetto alla vigilanza della Autorità indipendente per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). Si è deciso di prendere in considerazione il servizio postale universale, tra l’altro, perché, rispetto ad esso si sono poste delle problematiche relative al contemperamento della esigenza di garantire il servizio

¹⁷¹ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, 2017, 377.

¹⁷² ...anch’esso soggetto al controllo dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

postale in tutto il territorio nazionale ed esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica¹⁷³.

Ebbene, ai sensi dell'art. 3 (“Servizio universale”) del decreto legislativo n. 261 del 1999¹⁷⁴, “è assicurata la fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all’utenza”.

Così come nell'Allegato 5 del Codice delle comunicazioni elettroniche (D.lgs. n. 259 del 2003, così come modificato dal decreto legislativo n. 207 del 2021 attuativo della Direttiva europea istitutiva del Codice europeo delle Comunicazioni elettroniche) vengono puntualmente indicati i servizi che devono essere garantiti con il servizio universale di accesso a Internet, nel servizio postale universale vengono puntualmente individuati i servizi che devono essere garantiti (art. 3, comma2, D.lgs. n. 261 del 1999): “a) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; b) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la

¹⁷³ Sul diritto di accesso e di interconnessione alla rete postale pubblica v. M. CONTICELLI, *I diritti di accesso e di interconnessione nella nuova disciplina dei pubblici servizi a rete*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2, 2011, 393 ss.

¹⁷⁴ Decreto legislativo 26 luglio 1999, n. 261, “Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”. La direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 (c.d. “prima direttiva postale”) è stata successivamente modificata dalle direttive 2002/39/UE del 10 giugno 2002 (c.d. “seconda direttiva postale”) e dalla direttiva 2008/6/UE del 20 febbraio 2008 (c.d. “terza direttiva postale”).

distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; c) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati”.

Il servizio postale universale è inoltre caratterizzato dal fatto che “[...] il servizio è prestato in via continuativa per tutta la durata dell’anno; la dizione ‘tutti i punti di accesso del territorio nazionale’ trova specificazione, secondo criteri di ragionevolezza, attraverso l’attivazione di un congruo numero di punti di accesso, al fine di tenere conto delle esigenze dell’utenza [...]” (art. 3, comma 5).

Inoltre (art. 3, comma 8), viene stabilito che il servizio postale universale «risponde alle seguenti necessità: a) offrire un servizio tale da garantire il rispetto delle esigenze essenziali; b) offrire agli utenti, in condizioni analoghe, un trattamento identico; c) fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico; d) fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore; e) evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze dell’utenza».

La disciplina inerente al servizio postale universale presenta delle notevoli affinità rispetto al servizio universale di accesso a Internet così come disciplinato dal Codice delle Comunicazioni elettroniche. Anche quest’ultimo, infatti, al pari di quello postale, deve essere garantito in modo capillare in tutto il territorio nazionale, evitando le discriminazioni territoriali. In entrambi, inoltre, come già

sottolineato viene previsto un contenuto minimo dei diritti che il servizio universale deve garantire.

Rispetto all'accesso al servizio postale universale, affine – come detto – al servizio universale di accesso a Internet si sono poste questioni riguardanti esigenze di equilibrio finanziario e le garanzie stabilite dal servizio universale.

Sulla questione ha avuto modo di pronunciarsi la giurisprudenza amministrativa.

In particolare, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 287 del 2016¹⁷⁵, ha affrontato la questione relativa alla soppressione dell'ufficio postale di Atena Lucana, ritenuta illegittima dal relativo Comune perché contraria al Decreto ministeriale 7 ottobre 2008, «che impone di assicurare un punto di accesso al servizio postale nel capoluogo di ciascun Comune».

Il Consiglio di Stato, dopo aver ricostruito il quadro normativo eurounitario e nazionale del servizio postale universale, ha chiarito che «l'esigenza di assicurare il servizio universale impone all'ente che ha il compito di garantirne l'attuazione, quando assume la decisione di sopprimere un ufficio postale, di indicare puntualmente le ragioni per cui, in quel luogo, restano garantite prestazioni di

¹⁷⁵ Cons. Stato, Sez. VI, Sent. 28.1.2016, n. 287.

servizi conformi agli obblighi imposti a livello Europeo e nazionale»¹⁷⁶.

Quindi, «in tale prospettiva, una determinazione che si basa sulla sola esigenza di assicurare l'«equilibrio economico» è di suo illegittima. Essa, infatti, riduce gli elementi da prendere in considerazione al solo utile economico: il quale diviene, in una tale ipotetica prospettiva, un criterio che *ultra vires* va ad annullare la rilevanza di una delle ragioni stesse del servizio pubblico, vale a dire l'esigenza, che dev'essere garantita in quanto tale, di assicurare a chiunque la ragionevole opportunità di poter fruire delle prestazioni del servizio medesimo»¹⁷⁷.

Infatti, aggiunge la sentenza, «ove il servizio postale non dovesse tenere in adeguato conto di siffatte ragioni e della preminenza quant'anche – in ipotesi – in concreto antieconomiche, cesserebbe per ciò solo di essere un vero e proprio servizio pubblico, e regredirebbe ad essere una mera attività di impresa orientata al solo profitto, in condizioni a quel punto ingiustificabili di monopoli od oligopolio»¹⁷⁸.

Pertanto, conclude il Consiglio di Stato nella sentenza in esame, «occorre [...] un'istruttoria completa e approfondita, per rilevare in modo certo se la modifica del sistema di distribuzione

¹⁷⁶ Cons. Stato, n. 287 del 2016, punto 6.3 dei *Motivi della decisione*.

¹⁷⁷ *Ivi.*

¹⁷⁸ *Ivi.*

degli uffici non mantenga al fondo inalterata la garanzia per i cittadini di assicurazione del servizio di interesse economico generale»¹⁷⁹. Quindi, come è stato correttamente sostenuto, «esiste un nesso inscindibile tra l'equilibrio economico finanziario del fornitore del servizio universale e l'adeguatezza – oltre che la qualità delle prestazioni erogate dal medesimo, che deve essere salvaguardato»¹⁸⁰.

Dal quadro delineato emerge, dunque, «un nucleo rigido non solo di prestazioni, ma anche di modalità di erogazione del servizio universale, che sono sottratte alla disponibilità delle pubbliche amministrazioni e degli operatori economici»¹⁸¹. All'interno del servizio universale vi è quindi un contenuto minimo «a cui non si può rinunciare senza che venga meno la stessa ragion d'essere insieme ai diritti dei cittadini utenti»¹⁸².

Ebbene, le considerazioni svolte dalla giurisprudenza e dalla dottrina in merito al servizio postale universale inducono a ritenere che possano essere applicate anche al servizio universale concernente

¹⁷⁹ *Ivi.* Nello stesso senso v., inoltre, T.A.R. Lazio, Sez. Terza-ter, sent. del 30.9.2016, n. 9986, punto n. 2.3 dei *Motivi della decisione*: «Detti criteri cioè consentono, se applicati nel rispetto dei menzionati adempimenti procedurali - interlocuzione con gli enti locali interessati; istruttoria completa e approfondita sulle specificità del caso concreto; puntuale motivazione sulla perdurante sussistenza di prestazioni di servizio universale in favore della cittadinanza anche dopo la chiusura di un ufficio - di pervenire a risultati comunque verificabili, permettendo ai destinatari di apprezzare la correttezza della ponderazione degli interessi rilevanti effettuata dal gestore del servizio universale».

¹⁸⁰ G. AVANZINI, *La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1, 2017, 141.

¹⁸¹ G. AVANZINI, *op. ult. cit.*, 149.

¹⁸² *Ivi.*

il diritto di accesso a Internet così come delineato dal Codice delle comunicazioni elettroniche, modificato dal decreto legislativo n. 207 del 2021, attuativo della Direttiva europea istitutiva del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. Infatti, sia il primo che il secondo sono “costruiti” allo stesso modo. Inoltre, sia per l’uno che per l’altro sono necessarie infrastrutture (uffici postali con relativo personale per il primo e infrastrutture fisiche che portino la fibra ottica per il secondo) che raggiungano e coprano tutto il territorio nazionale. La differenza che allo stato si riscontra tra il servizio postale universale e il servizio universale di accesso a Internet risiede nel fatto che il primo si trova chiaramente ad uno stato di sviluppo completo, mentre il secondo è ancora in fase di allestimento.

Quindi, per rispondere alla domanda posta in merito alla possibilità di “comprimere” le prestazioni incluse nel servizio universale in ragione della *scarsità* di risorse economiche che lo Stato può mettere a disposizione per garantire i diritti ad esso sottesi, si ritiene che le prestazioni minime individuate, costituendo esse il nucleo minimo del diritto¹⁸³, non possano essere oggetto di

¹⁸³ Sul rapporto tra servizio universale e LEP v. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 3, 2012, 19 ss. L’A., a proposito della distinzione tra LEP e servizio universale e richiamando C. cost. n. 272 del 2004, ha posto la distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. Rispetto ai primi «la legislazione statale, in linea di massima, *non dovrebbe poter intervenire* per stabilire i “livelli essenziali” (ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost.), rilevando, semmai, eventuali interventi dello Stato, sul piano della “tutela della concorrenza (ex art. 117, lett. e) e della predisposizione del “servizio universale”»; a soluzione diversa in si perviene se si considerano i servizi “privi di rilevanza economica” rispetto ai quali,

bilanciamento rispetto a ragioni di contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, rispetto al servizio universale (incluso il servizio universale di accesso a Internet), si ritiene che l'eventuale mancato finanziamento delle prestazioni che lo compongono costituirebbe una soluzione non conforme a Costituzione.

Ciò per l'ovvia ragione per cui, date le "finalità costituzionali" per cui il servizio universale di accesso a Internet è stato concepito¹⁸⁴, le prestazioni di cui compone si pongono come diretta attuazione dei principi costituzionali. Pertanto, esse potranno (*rectius*, dovranno) essere oggetto di bilanciamento rispetto ad eventuali esigenze di spesa pubblica, ed eventualmente soccombere in questo bilanciamento, ma solo a seguito di approfondita istruttoria e sempreché il nucleo minimo del servizio di accesso universale, così come individuato all'Allegato 5 del vigente Codice delle comunicazioni elettroniche, venga garantito. Se è vero che lo Stato,

«la legislazione statale, *potrebbe* stabilire i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"».

¹⁸⁴ Il Codice delle comunicazioni elettroniche, modificato dal decreto legislativo n. 207 del 2021, all'art. 3 ("Principi generali") prevede che: «1. La disciplina delle reti e servizi di comunicazione elettronica di cui al presente decreto è volta a salvaguardare, nel rispetto del principio della libera circolazione delle persone e delle cose, i diritti costituzionalmente garantiti di: a) libertà di comunicazione; b) segretezza delle comunicazioni, anche attraverso il mantenimento dell'integrità e della sicurezza delle reti di comunicazione elettronica e l'adozione di misure preventive delle interferenze; c) libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. 2. La fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad essa si applicano le disposizioni del decreto».

con il servizio universale, deve assicurare, allo stesso tempo, la concorrenza nel mercato e il contenuto minimo dei servizi normativamente determinati, esigenze organizzative e di bilancio non possono far venire meno il diritto di accesso a Internet.

Va a tal proposito messo in evidenza l'insegnamento della Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 275 del 2016, così statuiva: «[n]on può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio [...]»¹⁸⁵.

Quindi, ferma restando la possibilità per il legislatore di modulare le risorse finanziarie per ragioni collegate alla organizzazione del servizio universale (ciò che deve essere supportato da idonee garanzie procedurali, incluso un aggravato onere motivazionale), il nucleo minimo delle prestazioni individuate nel servizio universale non potrà venir meno per i motivi indicati

¹⁸⁵ Corte cost. n. 275 del 2016, punto 11 del *Considerato in diritto*.

dalla Corte costituzionale: «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹⁸⁶.

Pertanto, «alla luce di tale impostazione non si porrebbe perciò tanto un problema di destinazione di risorse insufficienti, quanto di scelta costituzionalmente vincolata all'allocazione delle risorse secondo le priorità costituzionali riconducibili ai diritti fondamentali»¹⁸⁷.

3.2. Accesso a Internet come accessibilità e accesso ai dispositivi connessi alla Rete: diritto sociale.

Configurato l'accesso alla infrastruttura della rete come un diritto sociale, occorre adesso affrontare la tematica dell'accesso ai dispositivi in grado di stabilire una connessione alla rete, ciò che – seguendo l'impostazione data – costituisce il secondo segmento che compone la fattispecie dell'accesso a Internet.

¹⁸⁶ *Ibidem*. Sul punto v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, cit., 406: «[...] la sent. n. 275/2016 ha ribadito che, pur dovendosi tenere nel giusto conto le esigenze di contenimento della spesa pubblica, queste ultime non possono in ogni caso giustificare una compressione dei diritti sociali al di sotto del loro contenuto minimo essenziale».

¹⁸⁷ A. CAUDURO, P. LIBERATI, *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019, 160.

A tal fine occorre anzitutto prendere in esame la disciplina positiva contenuta nella Legge 9 gennaio 2004 n. 4, c.d. “Legge Stanca”, avente ad oggetto “Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”.

L’art. 1 (“Obiettivi e finalità”), mutuando l’articolato dell’art. 2 Cost., stabilisce che “1. 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. 2. È tutelato e garantito, in particolare, il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell’art. 3 della Costituzione”.

L’art. 3 della Legge n. 4 del 2004 individua quindi i “soggetti erogatori” tenuti a garantire l’accessibilità agli strumenti informatici (pubbliche amministrazioni, enti pubblici economici, aziende private, alle aziende municipalizzate regionali, agli enti di assistenza e di riabilitazione pubblici, alle aziende di trasporto e di telecomunicazione a prevalente partecipazione di capitale pubblico e alle aziende appaltatrici di servizi informatici). I suddetti soggetti devono poi presentare ogni anno la dichiarazione di accessibilità,

strumento attraverso cui viene reso pubblico lo stato di accessibilità di ogni loro sito web o applicazione mobile¹⁸⁸.

L'art. 5 (“Accessibilità degli strumenti didattici e formativi”), comma 1, della Legge in esame prevede che le sue disposizioni “si applicano, altresì al materiale formativo e didattico utilizzato dalle scuole di ogni ordine e grado”.

La suddetta normativa ha sin da subito trovato attuazione, ai sensi dell'art. 10 della Legge n. 4 del 2004, con il Decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 2005, n. 75¹⁸⁹, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della Legge n. 400 del 1988. Esso detta, per ciò che qui rileva, i criteri e principi generali per l'accessibilità (art. 2). In particolare, sono ritenuti accessibili i servizi informatici che presentano requisiti «di accessibilità al contenuto del servizio e di fruibilità (quest'ultima da intendersi come facilità e semplicità nell'uso dello strumento), efficacia nell'uso e rispondenza alle esigenze dell'utente, soddisfazione nell'uso degli strumenti informatici». È quindi stabilito che siano dettate specifiche regole

¹⁸⁸ Art. 3-*quater* (“Dichiarazione di accessibilità”) della Legge n. 4 del 2004, aggiunto dal Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 106, “Attuazione della Direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici”. L'art. 3-*quinqies*, anch'esso introdotto dal decreto legislativo n. 106 del 2018, prevede un obbligo di vigilanza sulle dichiarazioni di accessibilità in capo all'Agenzia per l'Italia digitale. Ancora in tema di accessibilità ai prodotti e ai servizi *online* v. il decreto legislativo 27 maggio 2022, n. 83, “Attuazione della direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

¹⁸⁹ “Regolamento di attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 4, per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”.

tecniche che disciplinino l'accessibilità, da parte degli utenti, agli strumenti didattici e formativi di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 4 del 2004.

Successivamente l'art. 3 del Codice dell'amministrazione digitale (c.d. CAD)¹⁹⁰, rubricato "Diritto all'uso delle tecnologie", prevede che "chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con [le pubbliche amministrazioni] anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute"¹⁹¹.

Ebbene, dalla normativa presa in esame emerge che il legislatore abbia voluto qualificare l'accesso allo strumento connesso a Internet come un diritto sociale. In merito a tale qualificazione non pare sussistano dubbi data la formula adoperata all'art. 1 della Legge n. 4. del 2004.

Inoltre, il diritto di accesso allo strumento non è garantito solo in termini di accessibilità (cioè, la possibilità di avvalersene in modo efficiente, immediato, quasi "intuitivo", secondo le modalità esaminate). Esso, è garantito anche come diritto allo strumento.

¹⁹⁰ Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale – CAD, rispetto al quale v. – più diffusamente – Cap. III.

¹⁹¹ Sull'art. 3 del Codice dell'Amministrazione digitale v. M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei "rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Inf. dir.*, 1-2, 2005, 83 ss.

Occorre a tal proposito rilevare che non tutti i cittadini sono destinatari indiscriminatamente delle misure volte a ridurre il divario digitale, ma esse sono mirate “alla rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto l’uguaglianza la libertà dei cittadini, impediscono l’effettiva partecipazione dei lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Inoltre, anche grazie i vincoli derivanti dal PNRR¹⁹², si ritiene che il legislatore non si possa esimere dal non finanziare l’accesso alla Rete. In tal senso, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo, con l’obiettivo di ridurre il *digital divide*, sono in atto programmi sociali per favorire l’acquisto di strumenti informatici alle famiglie a basso reddito o alle micro, piccole e medie imprese e ai liberi professionisti.

Pare adesso utile soffermare l’attenzione sulla formulazione linguistica dell’art. 1 della Legge n. 4 del 2004, il quale – stando alla sua formulazione letterale – pare provare troppo. Soggetto attivo del diritto allo strumento informatico e all’accesso ad esso è la Repubblica. Come noto, con questa espressione non si fa riferimento al solo Stato istituzione, ma anche allo Stato comunità, cioè allo Stato in tutte le sue componenti anche sociali. Tale assunto pare provare troppo perché richiederebbe l’adempimento, da parte dei cittadini, dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale

¹⁹² Su cui v. Capitolo III.

anche per garantire l'accesso a Internet. La dimensione di orizzontalità di cui si farebbe carico la disposizione in esame pare quindi non corretta essendo, tra l'altro, "sconfessata" dall'art. 3 della stessa disposizione che individua i soggetti erogatori dei servizi. Delle due l'una: o è la Repubblica che riconosce e tutela l'accesso agli strumenti informatici o lo sono le pubbliche amministrazioni individuate all'art. 3.

Inoltre, si ritiene che anche la scelta del legislatore di impiegare il verbo "riconosce" rispetto al diritto di accesso allo strumento provi troppo. Adoperando questa formula certamente suggestiva (dato l'esplicito richiamo all'art. 2 Cost.) si fa intendere che il diritto di cui si discute preesiste all'individuo e che, rispetto ad esso, la Repubblica è quindi chiamata ad apprestare delle garanzie per assicurarne l'effettività. Tale affermazione, in merito al riconoscimento, è di principio ed è destinata a rimanere tale. A tacer d'altro si consideri la giurisprudenza costituzionale formatasi in merito alla effettività della libertà di manifestazione del pensiero con specifico riguardo alla possibilità di accedere al mezzo radiotelevisivo. La Corte costituzionale, già dalla sentenza n. 59 del 1960, aveva chiarito che «è vero che il primo comma dell'art. 21 riconosce a tutti la possibilità di diffondere il pensiero (e naturalmente non il solo pensiero originale di chi lo manifesta) con qualsiasi mezzo. Ma [...], per ragioni inerenti alla limitatezza di

questo particolare mezzo, è escluso che chiunque lo desideri, e ne abbia la capacità finanziaria, sia senz'altro in grado di esercitare servizi di radiotelevisione: in regime di libertà di iniziativa, questi non potrebbero essere che privilegio di pochi»¹⁹³. Non può quindi discorrersi di diritto “innato” dell'individuo all'accesso allo strumento tecnologico. Esso è oggi da considerarsi tale in virtù della sua positivizzazione ad opera del legislatore e dell'attuale contesto sociale.

Andando per il momento oltre queste considerazioni bisogna comunque prendere atto del fatto che, alla luce della esaminata normativa, oggi l'accessibilità è un diritto così come è un diritto sociale l'accesso allo strumento informatico.

Invero, anche rispetto all'accesso allo strumento valgono le considerazioni svolte nel paragrafo precedente in merito alle possibili omissioni del legislatore e al mancato finanziamento del diritto in questione. Pure in questo caso, come su evidenziato in merito alla possibilità di garantire una ricostruzione in via interpretativa del diritto sociale, si ritiene che questa strada possa essere percorsa se ed in quanto il diritto sociale di cui si discute sia già stato specificato e sia concretamente individuabile nel suo contenuto e rispetto ai soggetti che sono tenuti a garantire quel diritto. Infatti, se è vero che

¹⁹³ C. cost. n. 59 del 1960, punto n. 7 del *Considerato in diritto*, richiamata anche da C. cost. nn. 225 e 226 del 1974.

l'accesso al *device* connesso ad Internet (contrariamente all'accesso alla infrastruttura della rete) non è ricompreso nel servizio universale, non si può negare che solo tramite l'utilizzo del dispositivo connesso alla Rete è possibile navigare in Internet.

Ecco che allora, se il diritto è individuato con sufficiente precisione e se sono stati normativamente individuati i soggetti tenuti a garantirlo¹⁹⁴, il giudice e, in più generale (come già specificato nei paragrafi precedenti), gli operatori del diritto sono chiamati a fornire una interpretazione «magis ut valeat»¹⁹⁵ del diritto sociale in questione sì da renderlo effettivo.

¹⁹⁴ Sia la legge n. 4 del 2004 che il Codice dell'Amministrazione digitale individuano puntualmente le amministrazioni che sono chiamate a garantire l'accessibilità e il diritto di accesso agli strumenti.

¹⁹⁵ Come noto, tale espressione è da ricondurre a V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952, 11: «una Costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, magis ut valeat, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere (...) di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici».

3.3. Accesso a Internet come capacità di utilizzare i dispositivi connessi alla Rete: alfabetizzazione digitale rientrante nel diritto all'istruzione (rinvio).

3.4. Accesso a Internet come accesso in condizioni egualitarie: la *net neutrality* (rinvio).

Come anticipato, l'accesso a Internet si compone di quattro situazioni fattuali che presentano, in ragione delle loro peculiarità, dei regimi giuridici diversi. In particolare, rispetto ai segmenti della alfabetizzazione digitale e della *net neutrality* vengono in rilievo anche profili di concretezza si ritiene preferibile affrontare unitariamente e pertanto si rinvia al Capitolo III, allorché si tratterà delle declinazioni pratiche dell'accesso a Internet.

CAPITOLO TERZO

*Accesso alla infrastruttura di
Internet, net neutrality e
alfabetizzazione digitale:
i risvolti applicativi dell'accesso
alla Rete*

SOMMARIO: 1. Declinazioni pratiche dell'accesso alla infrastruttura di Internet e al dispositivo connesso alla Rete: *digital divide*, PNRR e la “Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga” per l'accesso alla infrastruttura di rete e ai dispositivi dotati di connessione a Internet.

– 2. Alfabetizzazione digitale e accesso a Internet. – 2.1. Alfabetizzazione digitale quale diritto sociale rientrante nel diritto all'istruzione. – 2.2. Il diritto alla inclusione sociale digitale: il Servizio civile digitale e il “facilitatore digitale”. – 3. La *net neutrality* quale navigazione in Internet libera e in condizioni egualitarie.

1. Declinazioni pratiche dell'accesso alla infrastruttura di Internet e al dispositivo connesso alla Rete: *digital divide*, PNRR e la “Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga” per l'accesso alla infrastruttura di rete e ai dispositivi dotati di connessione a Internet.

Nel capitolo precedente si è dato conto nella natura giuridica dell'accesso alla infrastruttura della rete. Si è detto che esso è un diritto sociale, rientrante nel servizio universale, in virtù della qualificazione che ne è stata data dal legislatore nel Codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo n. 259 del 2003), così come modificato dal decreto legislativo n. 207 del 2021 attuativo della Direttiva istitutiva del Codice europeo delle comunicazione elettroniche.

Si tenterà ora di approfondire taluni risvolti applicativi dell'accesso a Internet per comprendere se e come esso abbia trovato (e con quali limiti) attuazione e quali possano essere le concrete declinazioni della sua qualificazioni in termini di diritto sociale.

Ebbene, con l'espressione della disuguaglianza digitale, meglio nota come *digital divide*, si fa riferimento «al perdurante discriminine (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»¹.

Il *digital divide* può incidere negativamente (così come, di fatto, incide) su tutte le fasi in cui si articola l'accesso a internet. Alternativamente o congiuntamente, la mancanza di infrastrutture (reti) che forniscono internet, la mancanza di dispositivi che ad esso possano connettersi (per motivi culturali od economici) e l'incapacità di utilizzarli (anch'essa dovuta a fattori culturali od economici) comportano, infatti, l'impossibilità per il singolo di sviluppare la propria personalità nella dimensione *online* (art. 2 Cost.). Come sottolineato, è anche necessario il richiamo all'art. 3, comma 2, Cost. in quanto, alla possibilità di esplicitare la propria personalità anche

¹ 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 M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 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».

attraverso le attività umane che si svolgono in Rete, deve affiancarsi la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (il *digital divide*, appunto)².

Quindi, è necessario comprendere come i pubblici poteri abbiano inteso rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il collegamento dei cittadini alla infrastruttura della rete. Se, come detto, l'accesso ad essa rientra nel servizio universale, deve comprendersi come il legislatore abbia inteso garantirne l'universalità anche in quelle parti del territorio nazionale in cui installare infrastrutture per consentire l'accesso a Internet sia foriero di diseconomie.

Pare utile evidenziare che la pandemia dovuta alla diffusione del virus Covid-19 ha comportato una evidente accelerazione nella garanzia dell'accesso, tra l'altro, alla infrastruttura di Internet. Il legislatore, invero, sin dalle prime fasi dell'emergenza sanitaria aveva predisposto una serie di strumenti atti a garantire l'accesso a Internet. Durante la pandemia, infatti, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.C.M. 9 marzo 2020, attuativo del decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6³ e, soprattutto, con il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18⁴

² P. PASSAGLIA, *Sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020, 44.

³ 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.

⁴ Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 ("Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza

la pubblica amministrazione⁵, le scuole⁶, le università⁷, nonché i datori di lavoro privati hanno dovuto implementare le modalità di lavoro a distanza (c.d. lavoro agile o *smart working*⁸) 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

epidemiologica da COVID-19”), convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020 n. 27. Tale decreto-legge ha costituito un “codice dell'emergenza pandemica”. In un primo momento, infatti, i provvedimenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 erano stati adottati sulla base del decreto legislativo n. 1 del 2018 (c.d. Codice di protezione civile). Successivamente è stato creato appunto un sistema parallelo costituito principalmente dal decreto-legge n. 19 del 2020. Sulle “ragioni costituzionali della ‘fuga dal codice di protezione civile’” da parte del legislatore emergenziale, cfr. A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 846 ss.

⁵ 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”).

⁶ Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, art. 120 (Piattaforme per la didattica a distanza), conv. dalla L. n. 27/2020. Sull'insegnamento *online* prima e dopo la pandemia v. G. FARES, *Diritti sociali e nuove tecnologie*, in P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Atti del Convegno di Genova, 18-19 giugno 2021, Editoriale Scientifica, 2022, 100 ss.

⁷ 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 legge n. 27 del 2020.

⁸ 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».

giustizia: infatti, l'art. 83 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, prevedeva, nei casi e con le modalità indicate dallo stesso decreto, la prosecuzione delle attività di udienza tramite collegamento da remoto⁹.

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 digitali¹⁰, nonché l'ineffettività della c.d. *net neutrality*¹¹, possano impedire l'esercizio di numerosi diritti fondamentali nella realtà *online*.

Ulteriore volano per l'accesso a Internet (e, più in generale, per lo sviluppo tecnologico) è costituito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'Unione Europea ha, infatti, risposto alla crisi economica e sociale dovuta alla pandemia da Covid-19 anche mediante la predisposizione del Next Generation EU (NGEU), strumento da 806,9 miliardi di euro attraverso il quale l'Unione ha inteso porre rimedio ai danni provocati dal dilagare del Covid-19. In

⁹ 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 legge n. 27 del 2020.

¹⁰ Di alfabetizzazione digitale tratta l'art. 8 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

¹¹ Per una definizione di neutralità della rete cfr. F. DONATI, *Internet (Dir. Cost.)* (voce), in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, 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».

particolare, il Regolamento UE n. 2021/241 ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza¹², il quale prevede che «al fine di attuare il piano per la ripresa e resilienza, ciascuno Stato membro può presentare una richiesta entro il limite del rispettivo contributo finanziario massimo di cui all'articolo 11»¹³. Ebbene, il Governo italiano, ai sensi dell'art. 18 del suddetto Regolamento, ha sottoposto alla Commissione Europea il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹⁴. Quest'ultimo, previo parere positivo da parte della Commissione, è stato successivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio ed è, quindi, stato previsto lo stanziamento di 191,5 miliardi di euro da utilizzarsi entro il 31 dicembre 2026¹⁵.

¹² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹³ Regolamento (UE) 2021/241, art. 12.

¹⁴ In merito alla incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sulla forma di governo v. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, VII s.; E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC – Lettera*, 5, 2022, reperibile al sito internet <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profili-costituzionali-del-pnrr/profili-costituzionali-del-pnrr>.

¹⁵ Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia del 6 luglio 2021, reperibile all'indirizzo internet <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>. In particolare – si legge al considerando n. 8 – «[c]onformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera a), e all'allegato V, criterio 2.1, del regolamento (UE) 2021/241, il PRR [italiano] rappresenta in ampia misura (Rating A) una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale, in quanto contribuisce in modo adeguato a tutti e sei i pilastri di cui all'articolo 3 di tale regolamento, tenendo conto delle sfide specifiche affrontate e della dotazione finanziaria dello Stato membro interessato».

Adesso, per ciò che più da vicino rileva ai fini della presente trattazione, occorre evidenziare che il Piano si sviluppa lungo sei Missioni¹⁶, la prima delle quali è denominata «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo». La suddetta Missione risulta divisa in tre componenti: M1C1 (“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.”), M1C2 (“Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo”), M1C3 (“Turismo e cultura 4.0”).

In particolare, la componente “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo” della Missione 1 «include importanti investimenti per garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga (fibra FTTH, FWA e 5G), condizione necessaria per consentire alle imprese di catturare i benefici della digitalizzazione e più in generale per realizzare pienamente l’obiettivo di *gigabit society*»¹⁷. Si dà quindi atto¹⁸ del fatto che, al fine di aumentare e rafforzare la competitività del sistema produttivo italiano, è necessario irrobustirne il livello di digitalizzazione e innovazione tecnologica attraverso lo sviluppo di un’infrastruttura di

¹⁶ Le Missioni di cui è composto il piano sono: “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” (Missione 1); “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (Missione 2); “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (Missione 3); “Istruzione e ricerca” (Missione 4); “Inclusione e Coesione” (Missione 5); “Salute” (Missione 6). Le Missioni, a loro volta articolate in Componenti, corrispondono ai sei Pilatri menzionati nel Regolamento n. 241/2021.

¹⁷ V. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani”, reperibile al sito internet <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 88.

¹⁸ V. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani”, cit., 102.

reti fisse e mobili ad altissima capacità (*Very High Capacity Network*), accelerato attraverso l'adozione di un approccio neutrale dal punto di vista tecnologico¹⁹. Si sottolinea, infatti, che, nel solco della iniziativa europea *flagship connect* e in continuità con la Strategia nazionale per la Banda Ultra-Larga del 2015, la connessione «ubiqua» è condizione per il compimento della «gigabit society» anche al fine di ridurre il divario digitale dovuto a carenze infrastrutturali²⁰.

Ebbene, nel PNRR sono stati stanziati 6,71 miliardi di euro per garantire connessioni digitali superveloci per finanziare la transizione digitale. La “Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga – *Verso la Gigabit Society*”, approvata in data 25 maggio 2021 dal Comitato interministeriale per la Transizione Digitale (CiTD)²¹,

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.* «Con questo intervento sull'infrastruttura contiamo di ridurre il gap di connettività ad altre prestazioni che ancora affligge il Paese (secondo l'ultimo indice DESI siamo al 17° posto sui 28 Paesi UE, il tasso di copertura delle famiglie italiane con reti ultra-veloci è pari al 24 per cento, rispetto a una media UE28 del 60 per cento), con l'obiettivo di centrare gli obiettivi fissati dal *Digital Compass* per il 2030 entro la fine del periodo di implementazione del PNRR (2026)».

²¹ Il Comitato interministeriale per la transizione digitale è stato istituito dal decreto-legge del 1° marzo 2021 n. 22 (“Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri”), art. 8 (“Funzioni in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale e istituzione del Comitato interministeriale per la transizione digitale”). Il detto Comitato, in particolare, ha la funzione di assicurare «il coordinamento e il monitoraggio dell'attuazione delle iniziative di innovazione tecnologica e transazione digitale delle pubbliche amministrazioni [...] nelle materie dell'innovazione tecnologica, dell'attuazione dell'agenda digitale italiana ed europea, della strategia italiana per la banda ultra larga, della digitalizzazione delle pubbliche amministrazione e delle imprese, nonché delle trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato dell'accesso ai servizi in rete, della connettività, delle infrastrutture digitali materiali e immateriali e della strategia nazionale dei dati pubblici» (art. 5, comma 3, lett. b-*bis*, della legge n. 400 del 1988).

intende attuare la trasformazione digitale raggiungendo gli obiettivi individuati dalla Commissione europea nel 2016 e nel 2021 rispettivamente con la Comunicazione sulla Connettività per un mercato unico digitale europeo (cd. ‘Gigabit Society’)²² e la Comunicazione sul decennio digitale (cd. “*Digital compass*”)²³. L’obiettivo della Strategia, «così come indicato nel PNRR, è di portare la connettività a 1 Gbit/s su tutto il territorio nazionale entro il 2026, in anticipo rispetto agli obiettivi europei fissati al 2030»²⁴.

La “Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga” prevede cinque piani di intervento: “Completamento piano ‘Aree bianche’”, “Piano ‘Italia a 1 Giga’”, “Piano ‘Italia 5G’”, “Piano ‘Scuole connesse’”, “Piano ‘Isole minori’”, al “Piano ‘*Voucher* a sostegno della domanda””.

²² COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*, 14 settembre 2016, reperibile al sito internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52016DC0587>. In particolare (punto 3.3., “Migliore connettività nelle aree rurali” si dà atto del fatto che

²³ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, 9 marzo 2021, reperibile al sito internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0118>.

²⁴ V. MINISTERO PER L’INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA TRANSIZIONE DIGITALE, *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga “Verso la Gigabit Society”*, 25 maggio 2021, approvata dal Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD), reperibile al sito internet <https://assets.innovazione.gov.it/1622021525-strategia-bul.pdf>, 3.

Il primo (“Completamento piano ‘Aree bianche’”) ha previsto la copertura, entro la fine del 2023, di 7.416 comuni italiani²⁵.

Dall’avvio operativo del piano BUL (Banda Ultra Larga) sono stati raggiunti 5.718 comuni, 3.666 comuni collaudati e 9.349 i cantieri aperti²⁶.

Per quanto riguarda le misure economiche intraprese per garantire l’accesso a Internet, si consideri il decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 7 agosto 2020²⁷, il quale, richiamando la “Strategia italiana per la banda ultra larga approvata dal Consiglio dei ministri il 3 marzo 2015 e in coerenza con l’Agenda europea 2020”, ha promosso il Piano *voucher*²⁸ per la famiglie meno abbienti. Questa misura è stata definita come «un intervento di sostegno alla domanda per garantire la fruizione di servizi di connessione ad

²⁵ Tale intervento è stato autorizzato dalla Commissione europea con la Decisione “*State aid SA.41647 (2016/N) – Italy - Strategia Banda Ultralarga*” del 30 giugno 2016, reperibile al sito internet <https://bandaultralarga.italia.it/wp-content/uploads/2016/04/Banda-ultralarga-via-libera-UE.pdf>. La Commissione europea ha dichiarato la compatibilità del Piano della Banda Ultralarga con l’art. 107 TFUE, avente ad oggetto la disciplina sugli aiuti di Stato. Nello specifico, l’aiuto è destinato alle “White NGA areas” (c.d. aree bianche), dove nessun operatore privato ha intenzione di investire in infrastrutture nell’accesso a Internet nei tre anni successivi alla approvazione della Decisione. Inoltre, è specificato che ove esiste già una rete a banda larga, la misura prevede che si realizzi un “cambio di passo”; l’intervento pubblico deve comportare un miglioramento significativo della capacità della banda larga e quindi della disponibilità del servizio e l’offerente selezionato deve effettuare nuovi investimenti significativi nelle reti a banda larga esistenti (cfr. punto 100 della Decisione).

²⁶ La relazione sullo stato di avanzamento del Progetto Nazionale Banda Ultralarga, aggiornati al 31 ottobre 2023, è reperibile al sito internet del Piano Strategico Banda Ultralarga <https://bandaultralarga.italia.it/piano-banda-ultralarga-i-dati-sullo-stato-di-avanzamento-al-31-ottobre-2023/>.

²⁷ MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, Decreto 7 agosto 2020, Piano voucher sulle famiglie a basso reddito, c.d. Piano Voucher Fase 1.

²⁸ La realizzazione delle attività delle attività connesse al Piano *voucher* fase 1 è stata affidata a Infratel Italia S.p.a.

Internet in banda ultra larga (almeno 30 Mbit/s) da parte delle famiglie con ISEE inferiore ai 20.000 euro». La misura in parola, rispetto alla quale sono stati stanziati 204.000.000 di euro, non solo prevede un *voucher* per la sottoscrizione di abbonamenti alla banda ultra-larga, ma anche per la fornitura di *tablet* e *personal computer* (art. 3).

Ancora, avuto riguardo alle misure economiche intraprese per garantire l'accesso a Internet, si consideri il Piano "Voucher connettività – Imprese", di cui al Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 23 dicembre 2021²⁹, per abbonamenti a Internet ultraveloce, approvato dalla Commissione europea, ai fini della compatibilità con la disciplina europea in tema di aiuti di Stato³⁰. La misura, valida fino a tutto il 2023 (giusta approvazione della proroga della misura da parte della Commissione europea stessa³¹), promuove l'accesso a Internet per le micro, piccole e medie imprese «a fronte dello *step change*, inteso quale incremento della velocità di connessione, realizzato con qualsiasi tecnologia» (art. 1).

²⁹ MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, Decreto 23 dicembre 2021, "Piano voucher fase 2", per interventi di sostegno alla domanda di connettività delle micro, piccole e medie imprese. Anche in questo caso la realizzazione delle attività delle attività connesse al Piano *voucher* fase 1 è stata affidata a Infratel Italia S.p.a.

³⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *State Aid SA.57496 (2021/N) – Italy – Broadband vouchers for SMEs*, 15 dicembre 2021, reperibile al sito internet, https://www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/Decisione_CE_9549_del_15122021.pdf

³¹ COMMISSIONE EUROPEA, *State Aid SA.104469 (2022/N) – Prolongation of measure SA.57496. Broadband vouchers for SMEs*, 6 dicembre 2022, reperibile al sito internet https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/2022_12_06_Decisione_C2022_8798.pdf.

Alla luce di quanto finora esposto si può osservare che gli interventi posti in essere dal legislatore europeo e nazionale sono quelli tipici dello Stato sociale che intende garantire pienamente l'accesso alla infrastruttura della rete internet, anche – e soprattutto – nelle aree in cui gli operatori privati non investirebbero (c.d. aree a fallimento di mercato) e a favore dei soggetti non abbienti. Gli interventi analizzati, sebbene ancora lontani dall'essere completati, sono perfettamente in linea con quanto previsto dal Codice delle comunicazioni elettroniche che, modificato dal decreto legislativo n. 207 del 2021 (di recepimento della Direttiva europea istitutiva del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche), ha qualificato l'accesso a Internet come diritto sociale ricadente nel servizio universale. Non solo. Gli interventi realizzati grazie al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e alla conseguente “Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga” si coordinano perfettamente con il Codice delle comunicazioni elettroniche laddove quest'ultimo individua la banda larga quale velocità di navigazione che deve essere garantita agli internauti. Proprio in ciò si rinviene una significativa differenza con il Codice delle comunicazioni elettroniche vigente prima della modifica ad opera del decreto legislativo n. 207 del 2021, che già all'art. 54 del Codice ricomprendeva nel servizio universale anche una trasmissione dei dati tale da consentire un efficace accesso a Internet. Tuttavia, si

stabiliva che essa doveva essere garantita ad una – evidentemente insufficiente – velocità pari a 56 kbps³².

È stato invece oggi delineato un vero e proprio diritto all'accesso ai dispositivi connessi a Internet e alla infrastruttura di rete che garantisca la banda larga, per tale intendendosi una connessione a Internet che, per assicurare le prestazioni di cui all'Allegato 5 del Codice delle comunicazioni elettroniche e fermo l'obiettivo di garantire in tutto il territorio nazionale 1 Gigabit/s, assicuri una connessione pari o superiore a 30 mb/s.

2. Alfabetizzazione digitale e accesso a Internet.

Approfonditi i primi due segmenti di cui si compone l'accesso a Internet (ovvero l'accesso alla infrastruttura delle rete e ai dispositivi connessi alla rete), è ora necessario affrontare il tema della alfabetizzazione digitale. Si è ritenuto di approfondire ora il segmento in esame (sia da un punto di inquadramento teorico sia considerandone i risvolti applicativi) alla luce della catena logica che si è individuata rispetto alle situazioni di fatto di cui si compone l'accesso a Internet. Come già chiarito, non avrebbe senso discorrere

³² V. sito istituzionale dell'AGCOM, <https://www.agcom.it/prestazioni-di-servizio-universale>.

del come utilizzare i dispositivi connessi alla Rete se prima non si è affrontato il tema della infrastruttura di Internet e della materiale disponibilità del dispositivo.

Ebbene, per alfabetizzazione digitale (*digital literacy*) si intende la «abilità di individuare, comprendere e utilizzare e creare informazioni utilizzando tecnologie informatiche [...]. Tale capacità è riferita sia all'ambito strettamente tecnico, sia all'utilizzazione corretta, legittima ed efficiente di contenuti»³³.

Strettamente connesso al tema della alfabetizzazione digitale è il tema della cittadinanza che oggi ha una dimensione (anche) digitale: «l'innovazione tecnologica ha infatti aperto la strada a una nuova fase della vicenda di questa istituzione. Da *materiale*, essa si è fatta, in un certo senso *virtuale*»³⁴. Non vi è infatti servizio della pubblica amministrazione, della giustizia, della istruzione, della sanità, della previdenza e dell'assistenza che sia fruibile se non grazie all'accesso alla rete Internet.

³³ ENCICLOPEDIA TRECCANI ONLINE, *Digital literacy* (voce), 2012, reperibile al sito internet https://www.treccani.it/enciclopedia/digital-literacy_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/

³⁴ 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. Gli AA., *ivi*, evidenziano che «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 la loro stessa natura, si collocano al di fuori degli spazi fisici entro cui il rapporto tra il primo e i secondi ha comunemente luogo. La cittadinanza elettronica, in virtù della sua natura immateriale – in quanto tale adatta ad aggirare gli ostacoli di natura materiale che spesso si frappongono tra il cittadino e i suoi bisogni formalmente tutelati – sembrerebbe offrire inedite opportunità di esercitare diritti civili e politici fino a ora rimasti sulla carta e, nondimeno, di rivendicare nuovi tipi di diritti».

Invero, una volta garantiti gli strumenti fisici (infrastruttura di rete e dispositivi) per connettersi a Internet, non essere in grado di utilizzarli comporta l'esclusione dall'esercizio di taluni diritti fondamentali e di taluni diritti e doveri collegati allo *status* di cittadini. Infatti, come è stato sottolineato, la nozione di cittadinanza è oggi «dilatata»³⁵: essa non ha più (soltanto) ad oggetto il rapporto tra il cittadino e il territorio, ma «definisce ormai le modalità di inclusione di ciascuno nel processo democratico»³⁶. Quindi, «il possesso della dimensione tecnologica parte dall'alfabetizzazione e approda alla ricostruzione delle procedure democratiche»³⁷. Ancora, è stato in modo condivisibile evidenziato che «lo stare in rete appartiene ormai alla cittadinanza, e contribuisce a determinarne i caratteri»³⁸.

È pertanto necessario che, anche per rendere effettivi i diritti e i doveri legati alla cittadinanza, lo Stato, oltre a garantire l'accesso a Internet – come visto – da un punto di vista infrastrutturale e dei dispositivi connessi alla rete, assicuri anche l'alfabetizzazione digitale. Quest'ultima, secondo parte della dottrina, deve essere intesa quale diritto sociale, la cui fruizione deve essere a tutti

³⁵ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Editori Laterza, 2004, 200.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ ID., *op. ult. cit.*, 200 s.

³⁸ S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Editori Laterza, 2019, 27.

assicurata, «e in particolare il diritto all'istruzione e il diritto allo sviluppo culturale informatico [...]»³⁹.

La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza n. 307 del 2004⁴⁰, pronunciata nell'ambito di un giudizio in via principale avente ad oggetto il riparto di competenze tra Stato e Regioni sul progetto "PC ai giovani"⁴¹, ha chiarito che l'intervento economico volto «a favorire la diffusione nelle famiglie della cultura informatica» «corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico [...]»⁴².

Ebbene, per comprendere la portata che il segmento della alfabetizzazione digitale ricopre nell'accesso a Internet e le conseguenze negative che la mancata garanzia di essa porta con sé, è necessario esaminare taluni dati statistici da cui emerge l'esistenza di significativi divari digitali dovuti anche a fattori generazionali.

³⁹ T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 33.

⁴⁰ Su C. cost. n. 307 del 2004 v. P. PASSAGLIA, *Corte costituzionale e diritti dell'Internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giur. cost.*, 6, 2014, 4837 ss.; L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, 2014, 198 ss.

⁴¹ C. cost. n. 307 del 2004, punto 1 del *Ritenuto in fatto*: il ricorso della Regione Emilia-Romagna era «volto a impugnare numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), ha censurato, fra l'altro, l'art. 27 della citata legge n. 289 del 2002, rubricato «Progetto "PC ai giovani"», deducendone il contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione nonché con il principio di leale collaborazione».

⁴² C. Cost. n. 307 del 2004, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

Si consideri, anzitutto, il *Digital Economy and Society Index* (c.d. DESI)⁴³, il quale, incorporato nel Programma strategico per il decennio digitale del 2030, è un indice adoperato per valutare l'avanzamento digitale dei Paesi dell'Unione Europea. Con il DESI vengono valutate cinque dimensioni di digitalizzazione, collegate con le *policies* previste dalla Agenda Digitale. Esse sono costituite da “connettività”, dal “capitale umano/competenze digitali”, dall’“utilizzo di internet”, dalla “integrazione della tecnologia digitale” e dai “servizi pubblici digitali”⁴⁴.

Per quanto riguarda l'aggiornamento del DESI relativo all'anno 2022, rispetto all'Italia, «si registra un buon livello di connettività e di integrazione delle tecnologie digitali, una non del tutto soddisfacente offerta di servizi pubblici digitali e un basso livello del capitale umano»⁴⁵. Secondo il rapporto DESI in esame, solo il 46% della popolazione italiana possiede competenze digitali e

⁴³ Il *Digital Economy and Society Index* – DESI (Indice dell'economia e della società digitali) era stato già introdotto nel 2014 dalla Commissione dell'Unione Europea. Successivamente, secondo la definizione datane dalla Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 avente ad oggetto il “*Digital Decade Policy Programme 2030*”, per esso deve intendersi “an annual set of analyses and measurement indicators on the basis of which the Commission monitors the Union’s and the Member States’ overall digital performance across several policy dimensions, including their progress towards the digital targets set out in Article 4” (Art. 2, “Definitions”).

⁴⁴ Sui meccanismi di rilevamento del *Digital Economy and Society Index* v. L. DE PIETRO, S. ONANO, *Monitorare l'avanzamento dell'Agenda Digitale Europea: il DESI*, Formez PA, dicembre 2017.

⁴⁵ M. TRAPANI, *La digitalizzazione come strumento di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. L'accesso alle informazioni e ai servizi*, Editoriale Scientifica, 2022, 142.

solo il 23% ne possiede a livello avanzato. Da ciò, deriva la difficoltà per i cittadini di interfacciarsi con i servizi dell'amministrazione digitale⁴⁶.

Analogamente, secondo il Rapporto ISTAT del 20 dicembre 2023 su “Competenze digitali e caratteristiche socio-culturali della popolazione: forti divari”⁴⁷, possiedono competenze digitali di base il 45,7% della popolazione italiana di età compresa tra i 16 e i 74 anni. Ha competenze digitali di base il 61,7% dei ragazzi di età compresa tra i 20 e i 24 anni e tale percentuale arriva al 42,2% avuto riguardo a quella parte della popolazione di età compresa tra i 55 e i 59 anni e si attesta al 19,3% tra le persone di 65 e 74 anni.

Il report in esame dà atto del fatto che l'Italia è lontana dal raggiungere gli obiettivi stabiliti dal *Digital Competence Framework for Citizens (DigComp 2.2.)* dell'Unione Europea⁴⁸, strumento non

⁴⁶ ID., *op. ult. cit.*, 145.

⁴⁷ ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Competenze digitali e caratteristiche socio-culturali della popolazione: forti divari*, 20 dicembre 2023, reperibile al sito internet <https://www.istat.it/it/archivio/292410#:~:text=In%20Italia%2C%20nel%202023%20il,competenze%20digitali%20almeno%20di%20base.>

⁴⁸ La Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 sulle “*Key competences for lifelong learning*” ricomprende la competenza digitale tra le otto competenze chiave di cui tutti gli individui necessitano per la realizzazione e lo sviluppo personale, cittadinanza attiva, inclusione sociale e occupazione. Sulla base della suddetta Raccomandazione, nel 2013 è stato elaborato, dal Joint Research Centre della Commissione Europea, il programma “*DigComp: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe*”, successivamente aggiornato nel 2016 (“*DigComp 2.0: The Digital Competence Framework for Citizens. Update Phase 1: the Conceptual Reference Model*”), nel 2017 (“*DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use*”) e, da ultimo, con il “*DigComp 2.2. The Digital Competence Framework for Citizens. With new examples of knowledge, skills and attitudes*” (2022).

giuridicamente vincolante ma che ha un compito di indirizzo di rilievo e il cui obiettivo è l'80% dei cittadini europei di età compresa tra i 16 e i 74 anni in possesso di competenze informatiche di base – e 20 milioni di specialisti ICT –⁴⁹ nell'ambito dei cinque domini individuati dallo stesso *DigComp 2.2*.⁵⁰ («Alfabetizzazione all'informazione e ai dati», «Comunicazione e collaborazione», «Creazione di contenuti digitali», «Sicurezza» e «Risoluzione dei problemi»).

Invero, con la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sul “Digital Education Action Plan” del 17 gennaio 2018⁵¹, poi aggiornato con il “Digital Education Action Plan (2021-2027)”⁵², vengono incoraggiate iniziative volte a promuovere l'alfabetizzazione digitale.

⁴⁹ ... obiettivi questi già individuati all'art. 4 (“Digital targets”) della Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 istitutiva della “*Digital Decade Policy Programme 2030*” e nella “*European Declaration on Digital Rights and Principle for the Digital Decade*”, proclamata dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione Europea, 26 gennaio 2022, capitolo II “Solidarietà e inclusione – Istruzione e competenze digitali”.

⁵⁰ R. VUORIKARI, S. KLUZER, Y. PUNIE, *DigComp 2.2. The Digital Competence Framework for Citizens – With new examples of knowledge, skills and attitudes*, Publications Office of the European Union, 2022.

⁵¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Digital Education Action Plan*, 17 gennaio 2018, reperibile al sito internet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0022&from=EN>.

⁵² COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, 30 settembre 2020, reperibile al sito internet <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>: «The Action Plan [...] is a call for greater cooperation at European level on digital education to address the

Inoltre, nella Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, istitutiva del programma strategico per il decennio digitale 2030, si evidenzia che per conseguire l'obiettivo della alfabetizzazione di base dell'80% dei cittadini dell'Unione Europea sarebbe necessario garantire la formazione degli insegnanti in grado di saper utilizzare, e quindi insegnare, l'uso delle nuove tecnologie, anche al fine di meglio consentire l'ingresso degli studenti nel mercato del lavoro⁵³.

Sul piano del diritto interno si consideri il Codice dell'Amministrazione Digitale (c.d. CAD)⁵⁴, che, all'art. 8 ("Alfabetizzazione informatica dei cittadini"), affronta il tema dell'alfabetizzazione digitale per ciò che concerne i rapporti tra cittadino e Stato/pubbliche amministrazioni, chiamate a «promuov[ere] 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,

challenges and opportunities of the COVID-19 pandemic, and to present opportunities for the education and training community (teachers, students), policy makers, academia and researchers on national, EU and international level».

⁵³ Decisione (UE) 2022/2481, cit., punto n. 12 dei *considerando*.

⁵⁴ Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale – CAD. Sul diritto all'uso delle tecnologie rispetto alla P.A. v. M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei "rapporti" con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Inf. dir.*, 1-2, 2005, 73 ss.

avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo». L'art. 8 del CAD si colloca nell'ambito della Sezione II del Codice stesso, dedicata alla "Carta della cittadinanza digitale"⁵⁵ del Capo I ("Principi generali"). Come sostenuto, il Codice dell'Amministrazione digitale non ha solo l'obiettivo di riorganizzare strutturalmente e gestionalmente la Pubblica amministrazione, ma vuol garantire, in capo ai soggetti privati, diritti che concorrono alla creazione della cittadinanza digitale e da rivendicare nei confronti della PA digitale⁵⁶.

Ancora, si consideri la "Strategia Nazionale per le competenze digitali" elaborata nell'ambito della c.d. "Repubblica digitale", «iniziativa strategica nazionale coordinata dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri», avente la finalità di abbattere il *digital divide* e incoraggiare l'educazione tecnologica⁵⁷. Indispensabile per il raggiungimento

⁵⁵ Sezione modificata dal Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, "Modifiche ed integrazioni del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

⁵⁶ F.F. PAGANO, *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica*, in P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Atti del Convegno di Genova, 18-19 giugno 2021, Editoriale Scientifica, 2022, 316. L'A., *ivi*, fa riferimento alla firma digitale (art. 20 CAD); alla PEC (art. 48 CAD); al valore legale del domicilio digitale (art. 6 CAD); alla carta di identità elettronica e alla carta nazionale dei servizi (art. 66 CAD); al diritto di accesso telematico ai dati, alle informazioni e ai documenti (art. 52 CAD); al diritto alla sicurezza informatica dei propri dati (art. 51 CAD); al diritto alla qualità dei servizi erogati in rete (art. 7 CAD), al diritto di conoscere in rete la situazione relativa alle proprie istanze (art. 3, comma 1-*quater*, CAD).

⁵⁷ Iniziativa "Repubblica Digitale", reperibile al sito internet <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/it/>. La Repubblica Digitale è una iniziativa

degli obiettivi prefissati dalla “Repubblica Digitale” è la Coalizione Nazionale per le competenze digitali⁵⁸, composta da soggetti privati e soggetti pubblici aderenti al Manifesto per la Repubblica Digitale⁵⁹.

La “Strategia Nazionale per le competenze digitali”, adottata con Decreto del Ministro per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del 21 luglio 2020, prevede quattro linee di intervento: “Competenze digitali nel ciclo dell’istruzione e della formazione superiore”, “Competenze digitali nella forza lavoro attiva”, “Competenze specialistiche ICT e competenze chiave del futuro” e “Competenze digitali dei cittadini”. Con il Piano Operativo della Strategia Nazionale per le competenze digitali sono stati definite le azioni concrete per attuare gli obiettivi già indicati nella strategia stessa, anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁶⁰.

Infatti, il PNRR, alla Missione 1 (“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”), componente 1 (“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”), investimento

multistakeholder, nata del maggio 2019, avente l’obiettivo di incoraggiare l’inclusione digitale e lo sviluppo di competenze digitali per il lavoro (<https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/italia-entra-nella-coalizione-europea-per-le-competenze-digitali/>).a

⁵⁸ Alla Coalizione aderiscono 258 organizzazioni e sono state avviate 347 iniziative.

⁵⁹ Iniziativa “Repubblica Digitale”, <https://innovazione.gov.it/progetti/repubblica-digitale/>.

⁶⁰ V., in particolare, il Piano operativo della Strategia nazionale per le competenze digitali – Versione 3.0., Dicembre 2023, reperibile al sito internet <https://repubblicadigitale.gov.it/portale/documents/20122/1008202/Piano-operativo-dicembre-2023.pdf/ef06057c-1dbc-0b38-e56f-86d9d154c86c?t=1703251210594>.

1.7 (“Competenze digitali di base”), prevede interventi miranti a supportare le fasce della popolazione che, più delle altre, potrebbero subire le conseguenze negative del *digital divide*⁶¹. In particolare, la missione in esame mira a rafforzare il «network territoriale di supporto digitale» e il «Servizio Civile Digitale⁶², attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base»⁶³.

Per quanto riguarda l’attuazione della Componente “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” della Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” del PNRR bisogna, tuttavia, segnalare che essa deve essere ancora avviata⁶⁴.

Ciò posto in termini generali, si ritiene utile approfondire due aspetti su richiamati collegati alla alfabetizzazione digitale, il primo inerente alla sua qualificazione in termini di diritto sociale rientrante

⁶¹ Su *digital divide* e PNRR v. E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso a Internet*, in *Forum Quad. Cost.*, 2, 2023, 205 ss.

⁶² Sull’attuazione di questo investimento v., da ultimo, il Decreto del Capo del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio universale n. 595 del 4 luglio 2023. Con esso, relativamente all’anno 2023, sono finanziati 76 programmi di intervento di “Servizio Civile Digitale” per l’impiego di 4.629 operatori volontari (art. 1).

⁶³ PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, cit., 95. Tale investimento va letto in combinato con l’investimento 1.4. (“Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado”) della componente 1 (“Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione”) della Missione 4 (“Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università”), in favore del quale sono destinato 1,5 miliardi di euro.

⁶⁴ V., sul punto, scheda inerente alle “Competenze digitali di base” nel PNRR reperibile al sito <https://www.italiadomani.gov.it/Interventi/investimenti/competenze-digitali-di-base.html> (data di ultima consultazione 10 gennaio 2024).

nel diritto alla istruzione e il secondo inerente alla declinazione dell'alfabetizzazione digitale rispetto ai soggetti che non sono in età scolastica e lavorativa.

Infatti, pare opportuno, nell'affrontare la tematica in esame, operare una distinzione tra le misure da adottare per alfabetizzare digitalmente quella parte della popolazione che è in età scolastica e quelle volte ad alfabetizzare digitalmente quella parte della popolazione che in età scolastica e lavorativa non è ma che, a causa della mancata capacità di avvalersi dei mezzi informatici, può rimanere (e di fatto rimane) esclusa dall'esercizio di taluni diritti fondamentali e dal godimento di taluni diritti e dall'adempimento di taluni doveri legati all'essere cittadini.

2.1. Alfabetizzazione digitale diritto sociale rientrante nel diritto all'istruzione.

Rispetto alla necessità di far acquisire competenze digitali di base, così come individuate già nel 2013 dal richiamato *Digital Competence Framework for Citizens*, alla parte della popolazione che si trova in età scolastica si faccia riferimento, anzitutto, all'art. 1,

comma 56, alla Legge n. 107 del 2015⁶⁵. In esso si prevede che, «al fine di sviluppare e di migliorare le competenze digitali degli studenti e di rendere la tecnologia digitale uno strumento didattico di costruzione delle competenze in generale, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca adotta il Piano nazionale per la scuola digitale, in sinergia con la programmazione europea e regionale e con il Progetto strategico nazionale per la banda ultralarga».

Il Piano nazionale per la scuola digitale persegue infatti l'obiettivo di realizzare «attività volte allo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, anche attraverso la collaborazione con università, associazioni, organismi del terzo settore e imprese, nel rispetto dell'obiettivo [dello] [“sviluppo delle competenze digitali degli studenti, con particolare riguardo al pensiero computazionale, all'utilizzo critico e consapevole dei social network e dei media nonché alla produzione e ai legami con il mondo del lavoro”⁶⁶]» (art. 1, comma 58).

Inoltre, l'art. 1, comma 62, ha previsto che «nell'anno finanziario 2015 è utilizzata quota parte, pari a 90 milioni, delle risorse già destinate nell'esercizio 2014 in favore delle istituzioni scolastiche ed educative statali sul Fondo per il funzionamento delle

⁶⁵ Legge 13 luglio 2015, n. 107, “Riduzione del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”.

⁶⁶ Art. 1, comma 7, lett. h), della Legge 13 luglio 2015, n. 107.

istituzioni scolastiche, di cui all'art. 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni. A decorrere dall'anno 2016, è autorizzata la spesa di euro 30 milioni annui. Le risorse sono ripartite tra le istituzioni scolastiche ai sensi del comma 11».

Il Piano nazionale per la scuola digitale⁶⁷ è stato approvato con Decreto del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca n. 851 del 2015⁶⁸ e si articola in 35 azioni. In particolare, nell'ambito della alfabetizzazione digitale, sono previsti: all'azione 14 l'istituzione di «un framework comune per le competenze digitali degli studenti», all'azione 15 «scenari innovativi per lo sviluppo di competenze digitali applicate»⁶⁹, all'azione 16 «una research unit per le Competenze del 21mo secolo», all'azione 17 «portare il pensiero computazionale a tutta la scuola primaria», all'azione 18 «aggiornare il curriculum di 'Tecnologia' alla scuola secondaria di primo grado»,

⁶⁷ Piano nazionale della scuola digitale, istituito dall'art. 1, comma 56, della Legge 13 luglio 2015, n. 107, reperibile al sito internet <https://www.miur.gov.it/documents/20182/50615/Piano+nazionale+scuola+digitale.pdf/5b1a7e34-b678-40c5-8d26-e7b646708d70?version=1.1&t=1496170125686>, 132 s.

⁶⁸ Decreto del Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca del 27 ottobre 2015, n. 851, "Piano Nazionale per la Scuola Digitale, ai sensi dell'art. 1, comma 56, della legge 13 luglio 2015 n. 107".

⁶⁹ Nell'ambito dell'azione 15 sono state previste le seguenti iniziative: "Metodologie didattiche innovative per le STEAM", "Competenze digitali per gli studenti", "A scuola di Open Coesione", "Reti nazionali per metodologie didattiche innovative", "Curricoli digitali" (<https://scuoladigitale.istruzione.it/pnsd/ambiti/competenze-e-contenuti/azione-15-scenari-innovativi-per-lo-sviluppo-di-competenze-digitali-applicate/>).

l'azione 24 «Biblioteche scolastiche come ambienti di alfabetizzazione all'uso delle risorse informative digitali».

Più recentemente, la Legge n. 178 del 2020⁷⁰, all'art. 1, comma 507, ha previsto che, «al fine di ridurre le disuguaglianze e di contrastare la perdita di apprendimento nei territori più marginalizzati, il Ministero dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'istruzione, nei limiti dello stanziamento di [2 milioni di euro], promuove un programma nazionale di ricerca e di interventi, della durata di dodici mesi, sul contrasto della povertà educativa attraverso un piano organico multidisciplinare e multilivello di monitoraggio dei territori e dei gruppi di popolazione più a rischio e di sperimentazione di interventi innovativi».

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 512, della legge n. 107 del 2015, «al fine di potenziare le azioni per l'innovazione didattica e digitale nelle scuole attraverso le azioni di coinvolgimento degli animatori digitali di ciascuna istituzione scolastica, il fondo di cui articolo 1, comma 62, secondo periodo, della legge 13 luglio 2015, n. 107⁷¹, è incrementato di euro 8.184.000 annui a decorrere dall'anno 2021».

⁷⁰ Legge 30 dicembre 2020, n. 178, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”.

⁷¹ Legge 13 luglio 2015, n. 107, “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”.

Con Decreto del Ministro dell'istruzione n. 147 del 2021⁷², che richiama le summenzionate disposizioni di legge, è stato previsto, all'art. 3 (“Percorsi di potenziamento delle competenze digitali delle studentesse e degli studenti”), lo stanziamento di oltre 4 milioni di euro (art.5). Nello specifico, sono state stanziare risorse economiche «finalizzate al potenziamento delle azioni di diffusione delle azioni e delle pratiche di didattica digitale e dello sviluppo della cultura dell'educazione digitale nelle scuole».

Si consideri, inoltre, l'Azione 28 del Piano nazionale della scuola digitale che prevede l'istituzione della figura, all'interno di ogni scuola, dell'“animatore digitale”, che ha il compito di fungere «a stimolo alla formazione interna alla scuola sui temi del PNSD, sia organizzando laboratori formativi [...], sia animando e coordinando la partecipazione di tutta la comunità scolastica»⁷³. Il Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 222 del 2022⁷⁴, in attuazione dell'articolo 1, comma 512, della legge n. 178 del 2020, ha destinato oltre 16 milioni di euro per «potenziare l'innovazione didattica e digitale

⁷² Decreto del Ministro dell'Istruzione del 30 aprile 2021, n. 147, “Decreto di destinazione delle risorse del Piano nazionale per la scuola digitale per l'anno 2021”.

⁷³ Piano nazionale della scuola digitale, cit., 117.

⁷⁴ Decreto del Ministro dell'Istruzione dell'11 agosto 2022, n. 222, “Decreto di destinazione delle risorse per l'attuazione di ‘progetti in essere’ del PNRR relativi alle linee di investimento 2.1 ‘Didattica digitale integrata e formazione alla transizione digitale per il personale scolastico’ e 3.2 ‘Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuovi ambienti di apprendimento e laboratori’ nell'ambito della Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – del Piano nazionale di ripresa e resilienza, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU”.

nelle scuole attraverso le azioni di coinvolgimento degli animatori digitali in ciascuna istituzione scolastica» e per formare il personale scolastico alla transizione digitale.

Infine, si prenda in esame l'art. 1, comma 360, della legge n. 197 del 2022⁷⁵, il quale prevede che, per «sostenere e promuovere progetti di alfabetizzazione mediatica e digitale e progetti educativi a tutela dei minori [...] è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del made in Italy, un fondo con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025».

Quindi, in attuazione della disposizione in esame, con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy del 9 giugno 2023⁷⁶ sono stati definiti i criteri e le modalità di attuazione del comma 360 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 concretizzantesi, tra l'altro, nella «selezione e finanziamento di progetti legati all'alfabetizzazione mediatica e digitale e di progetti educativi a tutela dei minori» (art. 1).

Nella Legge n. 197 del 2022, all'art. 1, comma 552, si stabilisce, nell'ambito dell'attuazione del PNRR⁷⁷, che il Ministero

⁷⁵ Legge 29 dicembre 2022, n. 197, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”.

⁷⁶ Decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy del 9 giugno 2023, “Promozione di progetti di alfabetizzazione mediatica e digitale a tutela dei minori”.

⁷⁷ ... in particolare, “nell'ambito delle linee di intervento previste dalla missione 4, componente 1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università – investimenti 1.4, 1.5, 2.1 e 3.1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nei limiti

dell'Istruzione e del merito “promuove [...] l'acquisizione di competenze nelle discipline STEM⁷⁸ e digitali anche all'interno dei percorsi di istruzione per gli adulti, per agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro, anche attraverso il ricorso a metodologie didattiche innovative [...]”⁷⁹”.

Ebbene, da quanto emerso dalla normativa esaminata, l'alfabetizzazione digitale, qualificata terzo segmento dell'accesso a Internet, è stata configurata dal legislatore, per ciò che concerne il far acquisire competenze ai soggetti in età scolastica, un diritto sociale rientrante nel diritto all'istruzione, previsto e tutelato dall'art. 34 Cost.⁸⁰.

delle risorse previste per i citati singoli investimenti, dei fondi strutturali per l'istruzione 2021-2027 e delle ordinarie risorse di bilancio del Ministero dell'istruzione e del merito” (art. 1, comma 553).

⁷⁸ ENCICLOPEDIA TRECCANI ONLINE, *Stem* (voce), 2018: «Acronimo dell'ingl. Science, technology, engineering, mathematics; Scienza, tecnologia, ingegneria, matematica».

⁷⁹ Legge 18 dicembre 1997, n. 440, “Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi”.

⁸⁰ Sul punto v. L. PALAZZANI, *Digital Divide* (voce), in A.C. AMATO MANGIAMELI, G. SARACENI (a cura di), *Cento e una voce di informatica giuridica*, Giappichelli, 2023, 161. L'A., *ivi*, evidenzia che «il diritto alla alfabetizzazione digitale può essere inteso come completamento del diritto alla istruzione (ex art. 34, co. 1 e 2, della Costituzione) in linea con l'art. 8 del *Codice dell'amministrazione digitale*, “Alfabetizzazione informatica dei cittadini”». V, inoltre, sul rapporto tra Amministrazione digitale e alfabetizzazione digitale, E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'Amministrazione digitale*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2, 2011, 220; E. DE MARCO, *Introduzione alla eguaglianza digitale*, in *Federalismi.it*, 12, 2008, 4 s. Parte della dottrina ritiene, in modo condivisibile, che l'educazione digitale costituisca un mezzo perché i cittadini possano rendersi conto delle lesioni dei diritti da parte delle compagnie tecnologiche. Sul punto v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La Constitución del algoritmo*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023, 196 s. In particolare (196) «en materia de derechos fundamentales, las medidas que deberían adoptarse son de amplio espectro: desde la educación de la ciudadanía en el ámbito digital para que puedan controlar la lesiones a sus derechos, hasta sanciones de todo tipo contra las vulneraciones más graves que puedan producirse. En particular, la educación digital debe contemplar desde los procesos técnicos que favorezcan la comprensión de como funcionan las redes y las aplicaciones de

2.2. Il diritto alla inclusione sociale digitale: il Servizio civile digitale e il “facilitatore digitale”.

Deve essere ora affrontato il tema della inclusione digitale di coloro che, non essendo in età scolastica né lavorativa, possono rimanere esclusi, principalmente per ragioni generazionali, dall'utilizzo degli strumenti informatici.

Come su anticipato, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla Missione 1 (“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”), componente 1 (“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”), investimento 1.7 (“Competenze digitali di base”) prevede interventi miranti a supportare le fasce della popolazione che, più delle altre, potrebbero subire le conseguenze negative del *digital divide*. In particolare, la missione in esame mira a rafforzare il «network territoriale di supporto digitale» e il «Servizio Civile Digitale⁸¹, attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base».

Internet hasta los mecanismos jurídicos de regulación y, en particular, los derechos que le corresponden a los usuarios, así como el conjunto de derechos susceptible de ser vulnerado y la medidas que el ordenamiento jurídico ofrece para garantizarlos».

⁸¹ Sull'attuazione di questo investimento si v., da ultimo, il Decreto del Capo del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio universale n. 595 del 4 luglio 2023. Con esso, relativamente all'anno 2023, sono finanziati 76 programmi di intervento di “Servizio Civile Digitale” per l'impiego di 4.629 operatori volontari (art. 1).

Il programma “Servizio Civile Digitale”, sub investimento 1.7.1., per il quale sono stanziati 60 milioni di euro, si inserisce nel quadro della “Strategia nazionale per le competenze digitali” e del connesso Piano Operativo, entrambi sviluppati nell’ambito del progetto “Repubblica digitale”⁸².

Secondo il Programma quadro di “Servizio Civile Digitale”⁸³, possono aderirvi gli Enti registrati presso l’albo del servizio civile universale. Essi sono tenuti a presentare programmi che saranno sviluppati in progetti in cui si dovranno realizzare/potenziare un servizio di “facilitazione digitale” presso l’Ente o realizzare/potenziare attività di educazione digitale⁸⁴. Il potenziamento/la realizzazione di servizi di facilitazione digitale si concretizza «in momenti di supporto e affiancamento individualizzati, che mirano ad incidere positivamente sulla motivazione e l’auto-efficacia, sull’approccio al digitale, e sul concreto utilizzo di servizi e dispositivi digitali»⁸⁵; le attività di educazione digitale «sono rivolte a particolari categorie di persone, con specifica attenzione ai soggetti più vulnerabili ai fenomeni di

⁸² Attuazione delle misure del PNRR, *Missione 1 – Componente 1 – Misura 1.7.1. – investimento 1.7. – Servizio civile digitale*, reperibile al sito internet <https://www.politichegiovani.gov.it/servizio-civile/pnrr/missione-1/>.

⁸³ Programma quadro di “Servizio Civile Digitale” della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio universale, Dipartimento per la trasformazione digitale, reperibile al sito internet <https://www.politichegiovani.gov.it/media/dq5jnzld/programma-quadro-sc-digitale.pdf>.

⁸⁴ Programma quadro, cit., 7.

⁸⁵ *Ivi*.

esclusione dalla transizione digitale e non già inclusi in percorsi di educazione formale»⁸⁶.

Di primario rilievo nell'ambito del Servizio Civile Digitale è la figura del “facilitatore digitale”, ossia «l'operatore volontario incaricato di supportare gli utenti nell'utilizzo del digitale, al fine di renderli autonomi nello svolgimento delle operazioni. [...] Egli, di norma, supporta l'utente non sostituendosi al medesimo nelle attività da eseguire»⁸⁷. Vengono quindi elencate specificamente tutte le attività cui è tenuto il facilitatore digitale sia nelle attività inerenti che in quelle non inerenti alla educazione digitale⁸⁸.

I programmi di intervento del Servizio Civile Digitale sono stati finanziati con il Decreto n. 595 del 2023 del Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri per le politiche giovani e il servizio civile universale⁸⁹. Nello specifico, per l'anno 2023, sono stati stanziati 76 programmi di intervento di “Servizio Civile Digitale” con l'impiego di 4.629 operatori volontari e con l'impiego di quasi 30 milioni di euro (artt. 1 e 2).

Nell'ambito dell'investimento 1.7 (“Competenze digitali di base”) della Componente 1 della Missione 1 del PNRR, per

⁸⁶ Programma quadro, cit., 7 s.

⁸⁷ Programma quadro, cit., 13.

⁸⁸ Programma quadro, cit., 13 ss.

⁸⁹ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale, decreto n. 595 del 2023, reperibile al sito internet https://www.politichegiovanili.gov.it/media/04ah5i5v/decreto-595_2023-finanziamento-scd.pdf

l'intervento "Reti di servizi di facilitazione digitale" sono stati previsti i "Centri di facilitazione digitale", costituenti il sub investimento 1.7.2. e in cui favore sono stanziati 135 milioni di euro. Essi sono punti di accesso fisici, «solitamente situati in biblioteche, scuole e centri sociali, che forniscono ai cittadini formazione sia di persona che online sulle competenze digitali al fine di supportare efficacemente la loro inclusione digitale»⁹⁰.

Come è stato evidenziato dalla Corte dei conti nella deliberazione n. 4/2023/G di approvazione del rapporto avente ad oggetto "La rete di servizi di facilitazione digitale"⁹¹, il progetto "Rete dei servizi di facilitazione digitale" e il progetto "Servizio civile digitale" sono tra loro complementari, «concorrendo entrambi al rafforzamento delle competenze di base della popolazione»⁹².

Alla luce di quanto qui analizzato si possono trarre le seguenti conclusioni. Le azioni prese in considerazione (nello specifico i sub investimenti 1.7.1. e 1.7.2. della componente 1 della Missione 1 del PNRR) di supporto digitale alla popolazione, a ben vedere, sono

⁹⁰ PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, *Missione 1 – Componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA – "Competenze di base nella lotta all'emarginazione digitale, reperibile al sito internet <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/competenze-digitali-di-base.html#:~:text=I%20%22Centri%20di%20facilitazione%20digitale.efficacemente%20la%20loro%20inclusione%20digitale.>*

⁹¹ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 4/2023/G di approvazione del rapporto avente ad oggetto "La rete di servizi di facilitazione digitale".

⁹² *Ivi*, 19.

contigue e non perfettamente sovrapponibili rispetto al diritto sociale alla alfabetizzazione digitale rientrante nel diritto all'istruzione. Infatti, oltre ad avere l'obiettivo di alfabetizzare (e di rendere digitalmente autonoma) quella parte di popolazione che in età scolastica (e lavorativa) non è, gli interventi presi in esame hanno mirano a non escludere dai diritti e dai doveri di cittadinanza e dall'esercizio dei diritti fondamentali che possono essere esercitati *online* quella fascia di popolazione che, anche per ragioni dovute anche al divario generazionale, non è in grado di avvalersi degli strumenti informatici.

Pertanto, le azioni previste nell'ambito delle strategia e degli investimenti qui analizzati si collocano al di fuori della alfabetizzazione digitale in senso stretto (pur essendo ad essa contigue).

Si deve quindi più correttamente parlare di diritto alla "inclusione sociale digitale", anch'essa, evidentemente, configurata dal legislatore come un diritto sociale e per il cui invero sono state stanziare risorse economiche volte a garantirne l'attuazione. Si ritiene pertanto che anche l'"inclusione sociale digitale", contigua al diritto alla alfabetizzazione digitale e in uno con essa, faccia parte del terzo segmento che compone il diritto di accesso a Internet, in quanto attinente alla fase delle competenze digitali. Il fondamento costituzionale dell'"inclusione sociale digitale" è da rinvenirsi non

solo nell'art. 34 Cost., ma anche (e soprattutto) nell'art. 3, comma 2, Cost.

Infatti, anche grazie al Servizio civile digitale, ai “facilitatori digitali” e ai “centri di facilitazione digitale”, lo Stato, per invertere il principio di uguaglianza sostanziale nella società digitale, rimuove gli ostacoli di ordine economico, sociale e – si aggiunge – “generazionale”, che, «limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»⁹³.

3. La *net neutrality* quale navigazione in Internet libera e in condizioni egualitarie.

Analizzati i primi tre segmenti dell'accesso alla rete, resta infine da prendere in considerazione il quarto e ultimo tratto dell'accesso a Internet, quello – cioè – della neutralità della rete.

⁹³ Parla di «ostacoli cognitivi» L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide*, cit., 216: «l'accesso ad *Internet*, si configura [...] *in primis*, come la pretesa al superamento degli ostacoli cognitivi che precludono all'individuo l'estensione della propria personalità in una dimensione ulteriore e virtuale dell'esistenza e delle relative dinamiche relazionali, in cui esercitare una sfera di situazioni giuridiche attive e passive che tende progressivamente a sovrapporsi al relativo catalogo facente capo alla vita reale. Tale finalità deve essere perseguita dai pubblici poteri mediante la rimozione del divario digitale cognitivo [...]».

Secondo la definizione offertane dal Professor Timothy Wu, che nel 2002 ha coniato il termine *net neutrality*, per essa deve intendersi «a network design principle. The idea is that a maximally useful public information network 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»⁹⁴.

Ancora da un punto di vista definitorio, si prenda in considerazione la, seppur non vincolante, Dichiarazione dei diritti in Internet, approvata nella seduta del 28 luglio 2015 dalla “Commissione per i diritti e i doveri in Internet” istituita il 28 luglio

⁹⁴ T. WU, *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, reperibile al sito internet http://www.timwu.org/network_neutrality.html#:~:text=Network%20neutrality%20is%20best%20defined,support%20every%20kind%20of%20application. Sul tema v. anche ID., *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, in *J. on Telecomm. & High Tech. L.*, 2, 2003, 141 ss.

J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *El Internet en la Era Trump: Aproximación a una Nueva Realidad*, in *Revista Derecho Público*, 92, 2020, 162 ss. L’A. distingue tra neutralità della rete formale o tecnica («neutralidad de la red formal o técnica») e neutralità delle rete sostanziale («neutralidad de la red sustantiva»). In base alla prima, «tanto proveedores de servicios de Internet, como poderes públicos, hubieran de garantizar un trato igual a todo el tráfico, de manera que los internautas no sufran discriminación o carga alguna en razón a contenidos, páginas web consultadas, y plataformas o equipamientos utilizados en el acceso o modo de comunicación» (167). La «neutralidad de la red sustantiva», invece, richiede che «[la] intervención pública en la red haya de llevarse a cabo garantizando que ésta se mantenga como un (nuevo) espacio digital y plural de expresión, comunicación e información de las personas; así, y en principio, una neutralidad sustantiva o material de los poderes públicos al respecto de la red y con relación a sus contenidos, como de las personas que los vierten y los visitan ante aquéllos. Y decimos una neutralidad sustantiva y material, dado que expresión y proyección jurídica: por un lado, del desarrollo y la expansión que los derechos humanos y derechos fundamentales hoy suponen al respecto de la conocida como “globalización jurídica” [...]; y por otro, de la concepción compuesta, compleja, cooperativa y expansiva del Derecho Constitucional mismo en especial con ocasión de los derechos y las libertades [...]. Una traslación, consecuentemente, de la libertad de expresión y la prohibición de censura previa en garantía de un espacio de libertad y pluralismo ideológico [...]» (162). V., anche, ID., *El futuro jurídico de internet. Una aproximación constitucional a la neutralidad de la red*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 26, 2016, 207 ss.

2014 dalla Presidente della Camera nella XVII Legislatura⁹⁵, che all'art. 4 (“Neutralità della rete”) stabilisce che «ogni persona ha il diritto che i dati trasmessi e ricevuti in Internet non subiscano discriminazioni, restrizioni o interferenze in relazione al mittente, ricevente, tipo o contenuto dei dati, dispositivo utilizzato, applicazioni o, in generale, legittime scelte delle persone. / Il diritto ad un accesso neutrale ad Internet nella sua interessa è condizione necessaria per l’effettività dei diritti fondamentali della persona».

La *net neutrality*, infatti, «trova il suo contenuto minimo nel divieto per il fornitore dell’accesso alla rete di discriminare in qualità o velocità contenuti, applicazioni o servizi offerti da chi vuole diffonderli alla comunità indifferenziata dei naviganti in Internet»⁹⁶. Suo fondamento costituzionale è, pertanto, il principio di uguaglianza nonché, come evidenziato da parte della dottrina, la libertà di essere informati⁹⁷: «ogni idea deve poter accedere liberamente al mercato digitale senza filtri all’origine, diversamente, chi naviga pensa di trovare in rete tutto ciò che esiste, ma finisce poi per reperire solo quanto i *gatekeeper* vogliono fargli trovare»⁹⁸.

⁹⁵ Sull’iter seguito per la istituzione della Commissione di studio in parole e sui dubbi che ad esso correlati, v. L. NANPIERI, *Sulla “Dichiarazione dei diritti in Internet”. Alcune annotazioni critiche*, in *Inf. dir.*, 2, 2014, 127 ss. 4, 127 ss. Sulla Dichiarazione in esame v., anche, A. MORELLI, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, 2 ss.

⁹⁶ G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 2.

⁹⁷ *ID.*, *op. ult. cit.*, 3 ss.

⁹⁸ *ID.*, *op. ult. cit.*, 9.

Ebbene, occorre comprendere il perché sia sorta la necessità di occuparsi, in dottrina e a livello normativo, della «parità di trattamento dei dati veicolati in rete e [quindi della] facoltà degli utenti di accedere liberamente, ai contenuti, servizi e applicazioni di propria scelta»⁹⁹.

Anzitutto, la questione attiene alla quantità di informazioni immesse in Internet. L'aumento del traffico di dati *online* pone il problema della capacità della Rete di “reggerne il peso”, senza causare rallentamenti nella loro trasmissione¹⁰⁰. Ecco che allora deve essere affrontata la tematica inerente alla «*gestione oculata del traffico*»¹⁰¹ (o *traffic management*) che non sia foriera di discriminazioni, considerato che sia i consumatori finali che ulteriori «*player*» potrebbero esser disposti a pagare perché venga garantita trasmissione di determinati servizi a una data qualità, ciò che, a rigore, si porrebbe in contrasto con il principio di non discriminazione proprio della neutralità della rete¹⁰².

⁹⁹ A. ANANASSO, F. ANANASSO, *La neutralità della Rete: problematiche e aspetti regolamentari*, in M.R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne editrice, 2017, 114.

¹⁰⁰ *Id.*, *op. ult. cit.*, 113.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*: «Ciò implicherebbe però meccanismi specifici di *traffic management* potenzialmente in contrasto con i principi della neutralità della rete, come la prioritizzazione di certi tipi di traffico, il *traffic policing* (blocco del traffico in eccesso a determinate soglie), il *traffic shaping* (redistribuzione del traffico in eccesso alle soglie in finestre temporali in cui la banda è meno sfruttata), ecc.».

Ebbene, se da un lato la regolazione del traffico Internet si impone, a determinate condizioni, per evitare la congestione nella trasmissione dei dati *online* (approccio *soft* alla *net neutrality*), dall'altro la sua regolamentazione si porrebbe in contrasto con divieto del principio della parità di trattamento dei dati in Rete se non vengano stabilite regole certe che disciplinino i casi in cui gli operatori di rete siano autorizzati a regolamentarlo (approccio *strong* alla *net neutrality*)¹⁰³. Con la regolazione del traffico dei dati, infatti, verrebbe accordata preferenza alla trasmissione più rapida di alcuni tipi di servizi a discapito di altri.

Invero, il *traffic management* può essere paragonato alla regolamentazione semaforica di un incrocio stradale: per evitare il congestionamento delle strade, si regola il traffico veicolare potendo essere accordata a taluni tipologie di dati una corsia preferenziale (c.d. accordi di prioritarizzazione"¹⁰⁴).

La questione che ci occupa, come può intuirsi, reca con sé significative implicazioni di carattere economico perché alla base di essa vi è la contrapposizione commerciale tra gli operatori che forniscono agli utenti finali l'accesso a Internet a banda larga (gli

¹⁰³ ID., *op. ult. cit.*, 116.

¹⁰⁴ C. MELZI D'ERIL, O. POLLICINO, *La neutralità della Rete? C'è ancora strada da fare*, in *IlSole24ore*, 13 settembre 2016: «uno dei punti più controversi e a cui si oppongono i paladini della net neutrality è la possibilità per i fornitori di contenuti e gli Internet service providers di concludere quelli che sono in gergo chiamati "accordi di prioritarizzazione" del traffico. Si tratta di accordi con cui vengono create vere e proprie corsie preferenziali per raggiungere gli utenti finali, di cui possano quindi avvantaggiarsi alcuni operatori e non altri».

Internet Service Providers, ISP) e i c.d. OTT (*Over the Top*)¹⁰⁵ i quali ultimi, “al di sopra della rete” appunto, forniscono servizi sfruttando la rete internet già esistente e senza corrispondere alcun tipo di compenso ai primi¹⁰⁶. Quindi, gli operatori che garantiscono l’accesso ad Internet si trovano in una posizione di forza rispetto alle aziende OTT nei confronti delle quali sono nelle condizioni di adottare tecniche di regolazione del traffico Internet che prescindano dal buon funzionamento della rete¹⁰⁷. Infatti, «gli operatori di rete fissa o mobile potrebbero [...] avere interesse a bloccare o comunque a ostacolare l’accesso a determinati *Over-the-top* che offrono servizi in concorrenza con i propri (o con quelli delle società collegate)»¹⁰⁸

¹⁰⁵ Tra essi si annoverano Facebook, Amazon, X, Google.

¹⁰⁶ F. DONATI, *Internet (Dir. Cost)*, cit., 536. V., inoltre, O. POLLICINO, *Ruoli e responsabilità in rete*, in G.E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D’ERIL, M. CUNIBERTI, M. BASSINI, *Diritto dell’informazione e dei media*, Giappichelli, 2019, 335: «La transizione dal mondo degli atomi a quello dei *bit* ha permesso ad alcuni operatori definiti “*Over The Top*” (OTT) di sfruttare le nuove tecnologie digitali e specialmente le infrastrutture esistenti per proporre prodotti e servizi in rete. Con l’espressione OTT si indicano quegli operatori digitali che sono in grado di offrire una serie di servizi in rete “al di sopra” di una struttura preesistente fornita da tradizionali operatori di rete, ovvero in modo disgiunto dal trasporto dei dati e dalla gestione delle infrastrutture di rete. Tali attori possono essere definiti *provider* che utilizzano Internet come piattaforma distributiva dei propri prodotti o servizi [...]. Il grande vantaggio degli OTT è che non hanno a proprio carico i costi relativi alla trasmissione ed alla gestione della rete (come, per esempio, la televisione tradizionale via digitale terrestre e digitale satellitare), che gli altri *broadcasters* sostengono. Si rivolgono inoltre ad un mercato globale con spese di gestione ed organici ridottissimi».

¹⁰⁷ F. DONATI, *op. loc. ult. cit.* L’A., *ivi*, specifica che «gli operatori di rete potrebbero [...] ottenere proventi aggiuntivi dai propri abbonati, differenziando il costo degli abbonamento sulla base del numero dei servizi o delle applicazioni accessibili ai propri abbonati.

¹⁰⁸ F. DONATI, *op. ult. cit.*, 536 s.

oppure potrebbero privilegiarne alcuni a discapito di altri¹⁰⁹, ciò che favorirebbe illegittime pratiche anticoncorrenziali¹¹⁰.

Deve essere comunque evidenziato che la gestione del traffico Internet «non è *per sé* negativa ma la finalità e le conseguenze di una pratica discriminatoria possono rivelarsi altamente pregiudizievoli tanto per gli utenti quanto per l'equilibrio e la sostenibilità dell'ambiente Internet»¹¹¹. Nello specifico, le pratiche discriminatorie, non legate a ragioni tecniche di “congestione del traffico *online*”, possono nuocere all'esercizio dei diritti esercitabili in rete: le pratiche abusive di *traffic management* (blocco, filtro, degradazione, prioritizzazione dei contenuti) sono in grado infatti di limitare, come detto, la libertà di espressione degli internauti¹¹² e, nei casi in cui vengano filtrati i contenuti cui attribuire un trattamento specifico, ledere il diritto alla protezione dei dati personali¹¹³.

¹⁰⁹ ID, *op. ult. cit.*, 537: «ad esempio, un sito di video *on-line* potrebbe chiedere all'operatore di rete di impedire ai propri clienti di accedere al sito di video *on-line* gestito da un concorrente».

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ L. BELLI, *La neutralità della Rete tra diritti fondamentali, Internet generativa e minitelizzazione*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Le Monnier Università, 2017, 168. L'A. (168 ss.) suddivide le pratiche discriminatorie in blocco, filtro, degradazione, prioritizzazione. Egli ribadisce che «le tecniche summenzionate possono essere utilizzate al fine di porre in essere trattamenti discriminatori che siano necessari e proporzionali al raggiungimento di obiettivi legittimi. Tuttavia, le stesse misure possono essere utilizzate per finalità anticoncorrenziali e aventi conseguente particolarmente negative su diritti degli utenti [...]».

¹¹² Soprattutto, si ritiene, che possa limitata la libertà di espressione dal punto di vista dell'essere informati.

¹¹³ Il riferimento va alla *Deep packet inspection* (DPI). Sul punto v. L. BELLI, *op. cit.*, 171: «le tecnologie DPI sono [...] in grado di esaminare il contenuto dei dati trasmessi attraverso una rete e, in base al risultato dell'analisi, possono applicare un trattamento discriminatorio

Da quanto detto finora, emergono quindi due esigenze contrapposte: la prima attinente alla regolazione (lecita e non discriminatoria) del traffico in rete e la seconda avente ad oggetto la tutela dei diritti fondamentali e di cittadinanza che possono esser lesi dal c.d. *traffic management*. La normativa nazionale ed europea che ci si accinge ad analizzare mira proprio a bilanciarle.

A ben vedere, il tema della neutralità della rete è stato affrontato per la prima volta negli Stati Uniti d'America. Nello specifico, la *net neutrality* è stata oggetto di intervento da parte della *Federal Communications Commission (FCC)*¹¹⁴ che nel 2010 ha adottato l'“Open Internet Order” (“*Report and Order for Preserving the Open Internet*”)¹¹⁵, con il quale la *FCC* aveva sancito il divieto di discriminazioni nella regolazione del traffico dei dati *online*, se non per ragioni di natura tecnica (rispetto alle quali venivano imposti obblighi di trasparenza), e ha trattenuto a sé, senza delegarlo agli

definito dall'operatore. Le tecnologie DPI sono comunemente usate per monitorare e gestire reti fisse e mobili per vari scopi. [...] [A] causa dell'analisi di elevate quantità di dati personali, sembra evidente che l'uso non necessario e sproporzionato di tali tecniche invasive possa avere conseguenze altamente pregiudizievoli sulla *privacy* delle comunicazioni elettroniche degli utenti [...]».

¹¹⁴ FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, Agenzia governativa degli Stati Uniti d'America, «regulates interstate and international communications by radio, television, wire, satellite and cable in all 50 states, the District of Columbia and U.S. territories. An independent U.S. government agency overseen by Congress, the commission is the United States' primary authority for communications law, regulation and technological innovation» (<https://www.fcc.gov/about-fcc/what-we-do>).

¹¹⁵ Sul tema v. P. DAMIANI, *The open Internet vs. net neutrality and the free Internet*, in *Federalismi.it*, 8, 2019, 2 ss. Per una ricostruzione delle tappe del Regolamento della FCC sulla *net neutrality* dal 2005 al 2016 v. G. DE MINICO, *Net neutrality*, cit., 25 s.

operatori di mercato, il potere di verificarne la legittimità¹¹⁶. Il suddetto *Open Internet Order*, successivamente dichiarato illegittimo dalla Corte d'Appello federale del Circuito del District of Columbia (*Verizon c. Federal Communications Commission*) è stato sostituito da un nuovo *Open Internet Order*, con cui la FCC «ha esteso agli ISP i principi in materia di non discriminazione previsti per gli operatori telefonici nel Titolo II del Communications Act del 1934, e ha inoltre prescritto specifici divieti di interferire sul flusso dei dati attraverso blocchi o rallentamenti»¹¹⁷.

Venendo ora al versante europeo, bisogna prendere in considerazione il Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015¹¹⁸, il quale, modificando la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e modificando altresì il Regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione, stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta¹¹⁹, anche – si ritiene (sebbene non espressamente

¹¹⁶ G. DE MINICO, *op. ult. cit.*, 26. Sul tema v., anche, 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*, Le Monnier Università, 2017, 186 ss.

¹¹⁷ F. DONATI, *op. ult. cit.*, 187.

¹¹⁸ Sul Regolamento (UE) 2015/2120 v. M. OROFINO, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in *Federalismi.it*, 2, 2016, 1 ss.

¹¹⁹ Il testo del Regolamento (UE) 2015/2120 è reperibile all'indirizzo internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>.

richiamato dal Regolamento 2015/2120) – in attuazione dell’art. 170 del TFUE¹²⁰.

Come già evidenziato nel Capitolo I, il Regolamento in esame ha l’obiettivo di dettare norme comuni ai Paesi membri – i cui interventi non coordinati in materia comporterebbero una frammentazione della disciplina¹²¹ (e quindi alla lesione dei diritti degli internauti) – «per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali. Esso mira a tutelare gli utenti finali e a garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell’ecosistema di Internet quale volano per l’innovazione. Le riforme nel settore del roaming dovrebbero offrire agli utenti finali la sicurezza di restare connessi quando viaggiano all’interno dell’Unione, favorendo con il tempo la convergenza dei prezzi e di altre condizioni nell’Unione» (considerando 1)¹²².

Pare ora utile sottolineare che ai sensi dell’art. 3 (“Salvaguardia dell’accesso a un’Internet aperta”) del Regolamento

¹²⁰ Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, art. 170: «1. [...] l’Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia. 2. Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l’azione dell’Unione mira a favorire l’interconnessione e l’interoperabilità delle reti nazionali, nonché l’accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell’Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche».

¹²¹ F. DONATI, *op. ult. cit.*, 189.

¹²² Sul punto v. 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, 36.

(UE) 2015/2120, sulla cui portata, come già evidenziato al Capitolo I, ha avuto modo di pronunciarsi – a seguito di rinvio pregiudiziale di interpretazione – la Corte di Giustizia UE¹²³, «gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet».

Dopo aver sancito il diritto ad una Internet aperta, l'art. 3 prosegue al comma 3 prevedendo che i fornitori di servizi di accesso a Internet possono «attuare misure di gestione ragionevole del traffico» purché esse siano «trasparenti, non discriminatorie e proporzionate e non basate su considerazioni di ordine commerciale ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico».

Di particolare interesse, in quanto funzionale alla effettività della neutralità della rete (anche in un'ottica rimediale), è il disposto dell'art. 4 («Misure di trasparenza per assicurare l'accesso a

¹²³ Corte di Giustizia UE, 15 settembre 2020, cause riunite C-807/18 e C-39/19, Telenor Magyarország Zrt. V. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, su cui v. S. POMA, *L'interpretazione del regolamento 2015/2120 tra principio di neutralità della rete, principio di non discriminazione e Internet aperta*, in *Media Laws*, 3, 2021, 227 ss.

un'Internet aperta”), in cui è stabilito che i fornitori di servizi di accesso a Internet nei contratti stipulati con gli utenti finali devono informarli, tra l'altro, «sul potenziale impatto delle misure di gestione del traffico applicate dal fornitore sulla qualità dei servizi di accesso a Internet, sulla vita privata degli utenti finali e sulla protezione dei loro dati personali»¹²⁴.

La *net neutrality*, come visto, è qualificata dal Regolamento (UE) 2015/2120 come diritto ad avere una Internet aperta, l'accesso alla quale deve avvenire in condizioni egualitarie e non discriminatorie. Contrariamente all'accesso alla infrastruttura di Internet, all'accesso al dispositivo e alla alfabetizzazione digitale, si ritiene che la neutralità della rete non sia qualificabile in termini di diritto sociale. Infatti, rispetto alla sua attuazione, non si pretendono prestazioni economiche da parte dello Stato (o da parte dell'Unione europea), senza le quali il diritto a un'Internet aperta delineato dal Regolamento (UE) n. 2015/2120 non potrebbe trovare attuazione. Piuttosto, per i fornitori di accesso a Internet, viene stabilito un obbligo di astensione da illegittime pratiche di *traffic management* che, oltre a violare le norme europee poste a tutela della concorrenza, possono ledere i diritti fondamentali esercitabili in Rete.

Pertanto, ruolo cruciale rispetto alla garanzia di effettività della neutralità della rete rivestono le autorità nazionali di

¹²⁴ Regolamento (UE) n. 2015/2120, art. 3, comma 5.

regolamentazione (in Italia l'AGCOM), che, ai sensi dell'art. 5 (“Vigilanza e applicazione”), «sottopongono a stretto monitoraggio e assicurano il rispetto degli articoli 3 e 4 e promuovono la costante disponibilità dell'accesso non discriminatorio [...] a Internet a livelli qualitativi che siano al passo con il progresso tecnologico». Compito importante in materia di vigilanza e raccordo tra le attività svolte a livello dei singoli Stati membri viene ricoperto dal BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*), istituito, nell'ambito del *Telecoms Reform Package*¹²⁵, dal Regolamento (CE) n. 1211/2009¹²⁶ (oggi regolato dal Regolamento (UE) 2018/1971¹²⁷). Come previsto dall'art. 5, comma 3, del Regolamento (UE) n. 2015/2120, il BEREC ha formulato nell'agosto del 2016 «orientamenti per l'attuazione degli obblighi delle autorità nazionali

¹²⁵ Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori; Direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.

¹²⁶ Regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio.

¹²⁷ Regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga il regolamento (CE) n. 1211/2009.

di regolamentazione»¹²⁸, rispetto ai quali l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) «ha intrapreso diverse azioni volte a garantire la libertà di scelta delle apparecchiature terminali, un’intensa attività di vigilanza ed *enforcement* che ha interessato le offerte *zero-rating*¹²⁹ e le pratiche di *traffic management*, ed ha messo in atto misure per garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza e di qualità delle connessioni»¹³⁰.

Infine, bisogna evidenziare che, nell’ottica di garantire l’effettività della neutralità delle rete, è previsto all’art. 6 (Sanzioni) che gli Stati membri stabiliscono norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione degli articoli 3, 4 e 5 del Regolamento e adottano tutte le misure necessarie ad assicurare la loro applicazione. Al riguardo, nell’ordinamento italiano, la legge n. 167 del 2017, recante “*Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea – Legge*

¹²⁸ BEREC, *Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*, agosto 2016, documento reperibile al sito internet https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2016/8/BoR_%20816%29_127_BEREC_Net_Neutrality_Guidelines_30082016_final.pdf.

¹²⁹ Sulla idoneità della pratica di *zero rating* ai incidere sulla neutralità della rete, v. L. DI FELICIANTONIO, *Zero-Rating: tra difesa dei consumatori e tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2, 2016, 2 ss. Per *zero rating* si intendono quelle «offerte di accesso ad internet caratterizzate dalla fissazione da parte dell’operatore di una soglia di traffico (il cosiddetto *data-cap*) mensile per l’utente e contestualmente dalla individuazione di determinate categorie di traffico – in genere quello generato dal cliente per accedere a determinati servizi/applicazioni/contenuti, selezionati dall’operatore di rete – che non contribuiscono al raggiungimento della suddetta soglia». Sul tema v. anche F. DONATI, *op. ult. cit.*, 191.

¹³⁰ AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Internet Aperta – Net Neutrality*, reperibile al sito internet https://www.agcom.it/internet-aperta_net-neutrality.

europa 2017”, «ha aumentato il potere deterrente dell’azione di vigilanza dell’Autorità, grazie all’introduzione di uno specifico presidio sanzionatorio che prevede la possibilità di imporre sanzioni da 120.000 a 2.500.000 euro nei casi di accertata violazione della normativa in materia di neutralità della rete»¹³¹.

¹³¹ *Ibidem.*

CONCLUSIONI

Dall'analisi compiuta con riferimento alla *governance* della Rete nel contesto giuridico internazionale ed europeo, oggetto di analisi del primo capitolo, è emerso che Internet ha una dimensione spaziale e territoriale rispetto alla quale gli Stati esercitano la propria sovranità che, alla luce di quanto dimostrato, non risulta esser venuta meno (o indebolita).

È evidente che nel panorama digitale che si dischiude le piattaforme private (c.d. *Over the Top*) rivestano un ruolo economico sempre maggiore che impatta sui diritti degli internauti, ma la dimensione di Internet non si esaurisce in esse.

Infatti, rispetto alla “ossatura” fisica della Rete (cioè, i cavi sottomarini che trasportano la fibra ottica) si è dimostrato che gli Stati esercitano la propria sovranità sia potendo essere proprietari dei cavi sottomarini sia potendo impedire l'approdo nei propri territori dei suddetti nel caso in cui si ritenga che non siano “sicuri” per la tutela dei dati dei cittadini e per la sicurezza cibernetica nazionale. A riprova di ciò si è preso in considerazione il decreto-legge n. 105 del 2019 che ha istituito il “perimetro cibernetico nazionale”.

Inoltre, avuto riguardo a ciò che accade “all'interno” della struttura tecnica della Rete, si è analizzata la funzione dell'ICANN, organizzazione statunitense senza scopo di lucro, fondamentale nel convertire i caratteri numerici degli indirizzi IP in caratteri alfabetici (c.d. *Domain Name System – DNS*), e quindi per rendere Internet

accessibile. Anche in questo caso la dimensione statale rileva, dato che anche gli Stati sono coinvolti, sebbene con funzione consultiva, nella gestione dei nomi di dominio partecipando al *Governmental Advisory Committee* (GAC).

Come dimostrato, quindi, Internet necessita di una infrastruttura (intesa sia in senso fisico – cavi sottomarini – che tecnico – sistema DNS) e pertanto anche nella Rete la dimensione territoriale rileva. Si assiste, pertanto, a un nuovo modo di atteggiarsi della sovranità, in una dimensione aperta, globale e multilivello, in cui è necessario tenere conto di tutti gli attori, pubblici e privati, nazionali e internazionali, coinvolti nella fenomenologia giuridica ed economica del digitale.

Gli Stati, pertanto, devono proiettarsi verso un costituzionalismo globale che, in una prospettiva valoriale, massimizzi la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Si è ritenuto che la dimensione più propizia – nonché più certa – ove si possa sviluppare il costituzionalismo globale digitale è quella europea.

Al secondo capitolo si è anzitutto approfondito il tema del fondamento costituzionale di Internet, inteso quale nuova modalità di comunicare, che trova la propria matrice costituzionale negli artt. 15 e 21 Cost. Quindi, dopo aver trattato del principio del divieto di abuso del diritto, si è proceduto ad esaminare il tema dei rimedi

(giurisdizionali e “privati”) nel caso in cui i diritti dell’individuo siano lesi da comunicazioni *online*. Si è dato atto dei rimedi “privati” predisposti dalle piattaforme (che non assicurano pienamente il diritto di difesa) e della inadeguatezza (per la mole delle comunicazioni che vengono immesse online e per l’esigenza di celerità sottesa ad esse) dei *tradizionali* rimedi giurisdizionali. La soluzione perché si garantiscano i diritti fondamentali dell’individuo nelle *agorà digitali* è stata individuata nel *Digital Service Act* dell’Unione Europea, strumento normativo volto a conformare l’ambiente delle piattaforme ai principi propri dello stato democratico per garantire il pluralismo nonché idonei strumenti di azione e difesa che siano in linea con le garanzie proprie dello Stato di diritto costituzionale.

Successivamente, si è proceduto alla critica della tesi che considera la conoscenza in rete bene comune. Secondo la teoria in esame, la natura stessa del bene porta con sé il suo regime giuridico: è il bene che nasce comune e, in quanto tale, dovrebbe essere accessibile a tutti. Tra questi, secondo i sostenitori della teoria in esame, rientra la conoscenza in rete. Si è sostenuto che tale tesi è priva di punti di caduta e che anche in Rete debbano valere logiche proprietarie. Infatti, i *devices* connessi a Internet, strumenti indispensabili per diffondere la conoscenza in rete, non sono beni

comuni ma sono soggetti a (legittime) logiche proprietarie anche allorquando siano di proprietà di enti pubblici.

Si è quindi trattato dei quattro segmenti che compongono l'accesso a Internet, ovvero dell'accesso alla infrastruttura di rete (presa in considerazione anche al primo capitolo nel contesto internazionale ed europeo per verificare lo “stato di salute” della sovranità statale), dell'accesso al dispositivo connesso a Internet, dell'alfabetizzazione digitale (e dell'inclusione sociale digitale), della neutralità della rete.

Si è dimostrato, per quanto riguarda i primi tre segmenti, che si è dinanzi a diritti sociali, atteso che essi richiedono, ognuno – evidentemente – al ricorrere di presupposti diversi, l'intervento dello Stato, il quale deve stanziare risorse economiche perché l'accesso a Internet sia effettivo. La *net neutrality*, invece, si configura come un diritto (soggettivo) che richiede l'astensione, da parte dei fornitori di accesso a Internet, dal porre in essere illegittime pratiche di *traffic management*, ciò che può ledere i diritti fondamentali e di cittadinanza degli internauti; rispetto alla effettiva attuazione della *net neutrality* non vi è un obbligo di prestazione economica da parte dello Stato, bensì un obbligo di vigilanza in capo alla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

Ebbene, alla luce di tutto quanto esposto, bisogna ora porsi la seguente domanda: l'accesso a internet, considerato ora

unitariamente quale sintesi di tutte le sue quattro componenti, è un diritto fondamentale?

Per rispondere a tale quesito bisogna anzitutto comprendere cosa si intenda per diritto fondamentale. Secondo la definizione datane dal Prof. A. Ruggeri, i diritti fondamentali si identificano nei «bisogni elementari di ciascun essere umano senza il cui riconoscimento (e [...] l'effettiva tutela) non potrebbe aversi un'esistenza libera e dignitosa»¹. Quindi, «per riprendere la formula particolarmente espressiva che è nell'art. 36, I c., della Carta, se ne ha che, solo facendo riferimento ai bisogni che sono maggiormente diffusi e più intensamente avvertiti in seno al corpo sociale, può stabilirsi quali di essi meritino appunto la qualifica di “fondamentali” e, di conseguenza, il regime giuridico proprio di questi»². Bisogna, in particolare, verificare se esistano «consuetudini culturali di riconoscimento»³, nel senso di ritenere che «i diritti [...] richiedono sempre un atto d'impulso da parte del corpo sociale che porti alla loro emersione da quest'ultimo»⁴.

¹ A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere riconoscimento e la tutela*, in *Consulta Online*, 2, 2016, 265: «Solo così i diritti fondamentali possono infatti porsi a fondamento della comunità politica organizzata [...] con la precisazione che la “fondamentalità”, così intesa, in tanto si giustifica ed apprezza in quanto essa previamente e primariamente si ponga a base dell'esistenza dei singoli (non dimentichiamo che il principio personalista è l'autentico cuore pulsante degli ordinamenti di tradizioni liberal-democratiche, tra cui appunto il nostro)».

² ID., *La “fondamentalità” dei diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, Antepima, 2023, 6.

³ *Ibidem*.

⁴ ID., *op. ult. cit.*, 7.

Ebbene, aderendo alla tesi su richiamata, può dirsi che il diritto di accesso a Internet è un diritto fondamentale, perché oggi rispondente ai bisogni elementari di ciascun individuo a condurre una esistenza libera e dignitosa nella società digitale⁵ o, per meglio dire, perché tramite l'accesso a Internet – e solo tramite l'accesso ad essa – possono essere oggi esercitati molti dei diritti sanciti dalla Costituzione.

Nella società odierna, infatti, i diritti fondamentali, al di fuori di quelli che richiedono una irrinunciabile componente di fisicità, si snodano nella Rete. Fondamento costituzionale del diritto in parola sono, pertanto, gli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. (oltre le disposizioni costituzionali che di volta in volta vengono in rilievo). Quindi, si è di fronte a un diritto fondamentale perché, come anche emerso nel corso del presente lavoro, la dimensione sia della società sia della cittadinanza sono anche *digitali*.

Bisogna comunque evidenziare che il diritto fondamentale di accesso a Internet presenta delle peculiarità in quanto si colloca in una posizione servente rispetto all'esercizio di altri diritti fondamentali.

⁵ A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. Cost.*, 1, 2023, 12. Gli AA., *ivi*, ritengono che «nella società digitale, per effetto [dell'] effetto di sdoppiamento del mondo, accade che ciascun diritto fondamentale finisca per assumere una dimensione bifronte, mostrando accanto al volto tradizionale, il suo doppio digitale, così che si possa parlare di identità personale e di identità digitale, di sicurezza e di sicurezza informatica o cybersicurezza, di uguaglianza e di disuguaglianza digitale o digital divide, di doveri costituzionali di solidarietà e di solidarietà digitale e via dicendo».

Infatti, l'accesso Internet, per la pervasività della Rete in tutti gli ambiti della vita dell'individuo e per la conseguente trasversalità rispetto ai diritti fondamentali, costituisce esso stesso lo strumento attraverso il quale la Repubblica è impegnata a rimuovere quegli ostacoli "digitali" (il *digital divide*, appunto) che potrebbero avere come conseguenza l'esclusione dell'individuo dall'esercizio dei diritti fondamentali e di cittadinanza esercitabili in Rete.

Proprio la peculiarità dello strumento di cui si discute ha fatto sì che il legislatore nazionale ed europeo lo configurassero in termini di diritto sociale e, per ciò che concerne la neutralità della rete, in termini di obbligo di astensione degli operatori che forniscono accesso alla Rete (e, si ritiene, dello Stato) dal discriminare gli internauti principalmente con illegittime tecniche di *traffic management*.

Invero, discorrere di accesso a Internet come di un diritto fondamentale significa prendere atto della realtà storica in cui oggi esso vive e si sviluppa. I diritti tutti, infatti, vanno situati ed è necessario far costantemente riferimento alla loro dimensione storica e relativa. Come evidenziava N. Bobbio, infatti, «non vi sono diritti per loro natura fondamentali. Ciò che sembra fondamentale in una determinata civiltà, non è fondamentale in altre epoche e in altre culture»⁶.

⁶ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990, 9 s.

Si ritiene, inoltre, che l'accesso a Internet non costituisca un "nuovo diritto", inteso quale diritto non positivizzato la cui emersione è però favorita dal contesto sociale di riferimento e che riceve copertura, anzitutto, grazie all'opera delle Corti che "giuridicizzano" le fattispecie, fino a quel momento rilevante solo sul piano sociale, riconducendola all'"elenco aperto" dell'art. 2 Cost.⁷. Infatti, nel nostro sistema l'accesso alla Rete non ha conosciuto (contrariamente ad altri ordinamenti⁸) spinte pretorie⁹, ma si è assistito, come visto nel corso della trattazione, ad una crescente positivizzazione del diritto in parola, nei quattro segmenti esaminati, ad opera del legislatore nazionale ed europeo.

⁷ A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, Annali VIII, 2015, 330: «Facendo ricorso allo schema dei "valori costituzionali" si è sviluppato il tentativo di tradurre quei valori puntuali (ma spesso improbabili) "diritti Sono così fiorite nuove situazioni soggettive quali, tra le altre, il diritto alla pace, il diritto alla sicurezza, il diritto alla democrazia, il diritto all'efficienza, il diritto alla qualità della vita, il diritto all'uguaglianza sostanziale, il diritto alla diversità, un misterioso diritto di partecipazione ad un utile sociale, i diritti delle generazioni future, il diritto allo sviluppo. Parimenti partendo dal ripudio della guerra fissato nell'art. 11 cost. si è costruito un "diritto alla pace", di cui sarebbero titolari singoli e collettività»; G. SILVESTRI, *L'individuazione dei diritti della persona*, in *Diritto penale contemporaneo*, 29 ottobre 2018, 6: «la "novità" di gran parte dei "nuovi" diritti fondamentali è solo *apparente*. Difatti gli stessi possono essere: a) componenti implicite di un diritto tutelato in modo esplicito dalla Costituzione; b) composizione in sistema di due o più diritti esplicitamente tutelati dalla Costituzione, con esito "generativo" di un diritto "nuovo"; c) ampliamento della portata di protezione per effetto di interpretazione ed applicazione integrata della Costituzione nazionale, della CEDU, della Carta di Nizza, nonché delle norme internazionali rilevanti».

⁸ P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, cit., 59 ss. L'A. fa riferimento, in particolare, alla *décision* n. 2009-580 DC, 10 giugno 2009, resa dal *Conseil constitutionnel* francese, e alla *sentencia* 30 luglio 2010, n. 12790, della *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia* costaricense, che «hanno avuto esplicitamente ad oggetto la collocazione *sub specie juris* del diritto di accesso ad Internet» (60).

⁹ Sulla marginalità del ruolo svolto dalla Corte costituzionale rispetto al diritto di Internet e sulle possibili cause della marginalizzazione v. P. PASSAGLIA, *Corte costituzionale e diritti dell'Internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, cit., 4849 ss.

Qualificato l'accesso a Internet complessivamente considerato come un diritto fondamentale, è necessario comprendere se è necessario inserire in Costituzione un'apposita disposizione che lo disciplini.

Secondo parte della dottrina¹⁰ sarebbe necessario annoverare il diritto di accesso a Internet 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»¹¹.

Inoltre, sempre nella prospettiva di una modifica al dettato costituzionale, con l'A.S. 1317¹² è stata proposto l'inserimento del

¹⁰ S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. Dir.*, 3, 2010, 337 ss.; G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3, 2011, 374, prospetta un «intervento di “manutenzione” costituzionale [...] che opererebbe all'interno del sistema costituzionale dato» con l'aggiunta di un comma aggiuntivo dell'art. 21 Cost.; P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), Giappichelli, 2014, 54: rispetto alla proposta di inserire l'art. 21-*bis* in Costituzione, ritiene che «forse avrebbe trovato una più adeguata sede – alla luce tanto dei suoi contenuti quanto dei suoi obiettivi – tra i Principi fondamentali, alternativamente come art. 2-bis o art. 3-bis»

¹¹ 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>.

¹² Atto Senato n. 1317, presentato il 17 febbraio 2014, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/43981.htm>.

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. 1561¹³ 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»¹⁴.

Merita altresì di essere menzionata la Dichiarazione dei diritti in Internet¹⁵, documento composto da 14 articoli elaborato dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet (istituita

¹³ 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.

¹⁴ Sul tema v. G. D'IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in M.R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne 2017, 65 ss.

¹⁵ La Dichiarazione è reperibile all'indirizzo: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/dichiarazione_dei_diritti_internet_publicata.pdf

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 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».

Da ultimo, alla Camera dei deputati è stata presentata, in data 13 ottobre 2022, la proposta di legge costituzionale A.C. 327 del 2022,

volta ad aggiungere all'art. 21 Cost. il seguente comma: All'articolo 21 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate tali da favorire la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico e sociale. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire le violazioni del diritto di cui al presente comma»¹⁶.

Ebbene, si è dell'opinione per cui non sia necessario procedere a una revisione costituzionale volta a rendere esplicito il diritto di accesso a Internet, con ciò non facendo venir meno la fundamentalità del diritto di cui si discute. Come infatti è stato sostenuto, «esistono certamente diritti che non hanno domicilio costituzionale ma che in virtù della connessione costituzionale determinata dalla fattispecie di cui all'art. 2. Cost., possono assumere tale carattere della fundamentalità, qualora sussistano altri elementi che contribuiscano a configurarne la natura»¹⁷.

Invero, cosa potrebbe trarsi dall'inserimento in Costituzione di un diritto che, a rigore, *nuovo* non è (semmai, può discorrersi di un diritto *recente* data la sua positivizzazione non lontana nel tempo)? Si faccia il caso del diritto all'ambiente, di recente inserito in

¹⁶ Atto Camera n. 327, presentato il 13 ottobre 2022, <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=327&sede=&tipo=>.

¹⁷ E. STRADELLA, *I diritti fondamentali nelle Corti. Primi spunti per una definizione di "fondamentalità" dei diritti nel diritto comparato*, in *Riv. Associazione del Gruppo di Pisa*, 2, 2016, 5.

Costituzione¹⁸, già ricavato in via interpretativa dal combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost. e da tempo dotato di una avanzata disciplina a livello di legislazione primaria. L'aver inserito in Costituzione il diritto all'ambiente parrebbe aver apportato soltanto poche significative novità in termini di tutela del diritto¹⁹. Stessa cosa dicasi per il diritto di accesso a Internet. Quale vantaggio se ne trarrebbe in termini di effettività della tutela (considerata la normativa di rango primario volta ad attuarlo) e di bilanciamento rispetto agli altri diritti?

Rispetto al diritto di accesso ad Internet bisogna, inoltre, aggiungere ulteriori considerazioni legate alla sua natura di strumento atto a garantire l'esercizio di diritti.

L'accesso alla Rete, come detto, è un diritto fondamentale, ma presenta una peculiarità perché trattasi di mezzo funzionale alla garanzia di tutti gli altri diritti fondamentali, i quali sono espressione del principio personalista il cui «cuore» è rappresentato dalla

¹⁸ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

¹⁹ T.E. FROSINI, *La costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, 3: «C'è da chiedersi: fino a oggi l'ambiente è stato tutelato nel nostro Paese, anche in assenza di una previsione costituzionale? Direi senz'altro di sì. Allora, a che serve modificare la costituzione inserendo l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità? Peraltro, l'ambiente e i suoi derivati sono già da tempo presenti implicitamente, a parte l'esplicitazione all'art. 117 già ricordata, attraverso un'interpretazione evolutiva dell'attuale art. 9 sulla tutela del paesaggio «in combinato disposto» con l'art. 32 sulla tutela della salute. Come spiegò mezzo secolo fa Alberto Predieri e come ha pienamente riconosciuto, da molti anni, la giurisprudenza prima di cassazione e poi soprattutto costituzionale. La costituzionalizzazione di fatto di nuovi diritti non può che essere frutto dell'interpretazione giurisprudenziale».

«dignità»²⁰. Infatti, se non fosse funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e di cittadinanza, Internet – da un punto di vista giuridico – sarebbe una scatola vuota e l'accesso ad essa, verosimilmente, non sarebbe stato qualificato dal legislatore nazionale ed europeo in termini di diritto.

Ecco che allora risulta di qualche utilità ancorare il diritto fondamentale di accesso ad Internet alle norme costituzionali esistenti²¹ e, in particolare, agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.²².

Pertanto, si condivide quanto sostenuto da quella dottrina che «sostiene la non necessità di ricorrere ad una normazione *ad hoc*, con novella della Costituzione, sul portato della presenza, attraverso le operazioni ermeneutiche, delle garanzie costituzionali per il diritto di accesso sia nell'art. 21 che negli artt. 2 e 3; la specificazione della riferibilità all'universo Internet delle garanzie già previste per i diritti fondamentali costituirebbe il risultato della interpretazione e di una lettura delle norme “tecnicamente” orientata, permettendone la

²⁰ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in Rivista AIC, 14 marzo 2008.

²¹ Sul punto v. S. FREGA, *A quale “generazione” di diritti appartiene l'accesso a Internet?*, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020, 96: «del resto, nonostante la mancanza di una disposizione costituzionale specifica, non è rimasto affatto precluso al potere pubblico di adoperarsi al fine di svolgere il compito ad esso assegnato dalla Costituzione, ossia quello già evocato di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale», di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, che potrebbero frapporsi al pieno ed effettivo esercizio del diritto all'istruzione».

²² P. TANZARELLA, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, *Riv. Associazione Gruppo di Pisa*, 3, 2012, 23 ss.

declinazione informatica, senza alcun processo di revisione costituzionale»²³.

Per tali ragioni si ritiene che il diritto fondamentale di accesso a Internet non debba essere inserito in Costituzione. Esso è diritto perché così è stato positivizzato e, quindi, come tale è e deve essere garantito; è fondamentale perché – richiamando l’insegnamento del Professor Ruggeri che per identificare il diritto fondamentale non fa solo riferimento all’art. 2 ma anche all’art. 36 Cost. – la sua assenza non è oggi in grado di assicurare una esistenza libera e dignitosa nella società digitale. Ma non va dimenticata la sua peculiare natura che lo pone, nelle quattro dimensioni individuate, in funzione servente all’esercizio dei diritti fondamentali.

²³ Sul punto A. BUSACCA, *Il “Diritto di accesso” alla rete Internet*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2017, 354. V., inoltre, A. POGGI, *Diritto a Internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020, 143: «Non vi è bisogno, dunque, di por mano a modifiche costituzionali poiché [...] “lo Stato costituzionale (...) non ha fatto che evolversi fin dalle sue origini, passando, ad esempio, da una configurazione monoclasse ad una universalistica, da un regime paleoliberalista ad uno liberaldemocratico, da una struttura ‘minima’ a quella assai più complessa del *Welfare State*: acquisizioni, del resto, queste, che, malgrado crisi e reflussi, paiono ormai difficilmente reversibili. E, infatti, se può indicarsi una qualità rilevante dello Stato costituzionale è la sua capacità di continuamente riplasmarsi, pur tenendo ferme le sue basi giuridico-assiologiche [...]” (P. COSTANZO, *Avete detto diritti digitali?*, in *Tecniche normative*, 13 luglio 2016, 4)».

BIBLIOGRAFIA

ABBONDANTE F., *Il ruolo dei social network nella lotta all'hate speech: un'analisi comparata fra l'esperienza statunitense e quella europea*, in *Inf. e Dir.*, 1-2, 2017;

ALLEGRI M.R., *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws*, 1, 2021;

ALLEGRI M.R., *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet (o al cyberspazio?)*, in *Rivista AIC*, 1, 2016;

AMMANNATI L., *I 'signori' nell'era dell'algoritmo*, in *Diritto pubblico*, 2, 2021;

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

ANANASSO A., ANANASSO F., *La neutralità della Rete: problematiche e aspetti regolamentari*, in M.R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne editrice, 2017;

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Piattaforme digitali e TELCO «worldwide». Evidenze consolidate*

patrimoniali e reddituali. Dinamiche a confronto 2012-2021, in *Agcom.it*, 6 luglio 2022;

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Delibera n. 162/22/CONS. Avvio del procedimento istruttorio concernente la definizione di accesso adeguato a Internet a banda larga necessario per la partecipazione sociale ed economica alla società*, in *Agcom.it*, 19 maggio 2022;

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Delibera n. 188/23/CONS. Proroga dei termini del procedimento istruttorio concernente la definizione del servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga necessario per la partecipazione sociale ed economica alla società*, in *Agcom.it*, 13 luglio 2023;

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Delibera n. 421/22/CONS. Avvio della consultazione pubblica relativa al procedimento istruttorio concernente la definizione del servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga necessario per la partecipazione sociale ed economica alla società*, in *Agcom.it*, 14 dicembre 2022;

AVANZINI G., *La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1, 2017;

AZZARITI G., *Internet e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3, 2011;

BADOCCO F., *Riflessioni sul diritto d'accesso a Internet nell'ambito del diritto dell'Unione europea*, in *Inf. Dir.*, 1, 2009;

BALAGUER CALLEJÓN F., *La Constitución del algoritmo*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023;

BARBERA A., *Art. 2 Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975;

BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, Annali VIII, 2015;

BARBERIS M., *Tre narrazioni sui benicomuni*, in *Ragion Pratica*, 2, 2013;

BARILE P., CHELI E., *Corrispondenza (libertà di)* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. X, Giuffrè, 1962;

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, 1984;

BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XXIV, Giuffrè, 1974;

BARLOW J. P., *Dichiarazione d'indipendenza del Cyberspazio*, in http://www.olografix.org/loris/open/manifesto_it.htm, febbraio, 1996;

BASSINI M., *Lo statuto costituzionale dei social network: nuovi attori e servizi pubblici?*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022;

BATICCI M., LO PORTO L., *Internet si regge sui cavi sottomarini, ecco le vulnerabilità e i rischi geopolitici*, in *AgendaDigitale.eu*, 15 marzo 2022;

BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze delle persone*, Edizioni Laterza, 1999;

BECKER M., *When public principals give up control over private agents: The new independence of ICANN in internet governance*, in *Regulation & Governance*, 13, 2019;

BELLI L., *La neutralità della Rete tra diritti fondamentali, Internet generativa e minitelizzazione*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Le Monnier Università, 2017;

BERTOLINO C., *Il diritto di accesso alla rete nell'«era dell'accesso»*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020;

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

BETZU M., *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Riv. Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2, 2021;

BETZU M., *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, 2022;

BIANCHI P., *Piesczek e l'Independent Oversight Board di FB: piccoli passi verso la censura collaterale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020;

BIN R., LUCCHI N., *Informatica per le scienze giuridiche*, Padova, Cedam, 2005;

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990, ed. 2014;

BOBBIO N., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, 1993;

BONINI P., *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it*, 11, 2020;

BRIGANTI R., *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 2, 2019;

BROEDERS D., *The public core of the Internet: an international agenda for Internet governance*, in *WWR-Policy Brief*, 2, 2015;

BUSACCA A., *Il "Diritto di accesso" alla rete Internet*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2017;

CAGGIANO G., *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in *Aisdue*, 1, 2021;

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali*, Giappichelli, 2022;

CAROTTI B., *Il sistema di governo di Internet*, Giuffrè, 2016;

CAROTTI B., *L'ICANN e la governance di Internet*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 3, 2007,

CARTEI G.F., *Servizio universale* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali III, 2010;

CARUSO C., *Il tempo delle istituzioni di libertà*, in *Quad. Cost.*, 3, 2023;

CARUSO C., *I custodi di silicio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020;

CARUSO C., *La libertà di espressione presa sul serio. Casa Pound c. Facebook, atto I*, in *Sidiblog*, 20 gennaio 2020;

CARUSO C., *L'individuo nella rete: i diritti della persona al tempo di Internet*, in *Forum Quad. Cost.*, 28 aprile 2013;

CASSESE S., *Globalizzazione del diritto* (voce), in *Enc. Treccani*, 2009;

CASSESE S., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009;

CASTRO D., *A Declaration of the Interdependence of Cyberspace*, in *ComputerWorld.com*, 8 febbraio 2013;

CATELANI E., *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC – Lettera*, 5, 2022;

CAUDURO A., LIBERATI P., *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019;

CERF V., *Internet Access Is Not A Human Right*, in *New York Times*, 4 gennaio 2012;

CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 1, 2014;

CHELI E., *Conclusioni*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Giappichelli, 2003;

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, 2017;

COCCHIARA E., *Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso a Internet*, in *Forum Quad. Cost.*, 2, 2023;

COLOMBO M., SOLFRINI F., VARVELLI A., *Network effects: Europe's Digital Sovereignty in the Mediterranean*, in *European Council on Foreign Relations – Policy Brief*, Maggio 2021;

COMMISSIONE EUROPEA, *State Aid SA.104469 (2022/N) – Prolongation of measure SA.57496. Broadband vouchers for SMEs*, 6 dicembre 2022;

COMMISSIONE EUROPEA, *State Aid SA.57496 (2021/N) – Italy – Broadband vouchers for SMEs*, 15 dicembre 2021;

COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, 30 settembre 2020;

COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European*

Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Digital Education Action Plan, 17 gennaio 2018;

CONTICELLI M., *I diritti di accesso e di interconnessione nella nuova disciplina dei pubblici servizi a rete*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2, 2011;

COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, 2022;

COSTANZO P., *Avete detto diritti digitali?*, in *Tecniche normative*, 13 luglio 2016;

COSTANZO P., *Miti e realtà dell'accesso a internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consulta Online*, 17 ottobre 2012;

COSTANZO P., *Internet* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, 2000;

COSTANZO P., *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Dir. inf.*, 1996;

COVILI B., *I diritti sociali nella concezione storico-giuridica di Piero Calamandrei: la speranza riformatrice e le inadempienze costituzionali*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia delle Dottrine*, 8, 1996;

CRAGO P.G., *Fundamental Rights on the Infobahn: Regulating the Delivery of Internet Related Services Within the European Union*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 2, 1997;

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952;

CRISTOFERI D., *Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali*, in *Studi Storici*, 3, 2016;

CUNSOLO F.P., *L'azione dell'Unesco per la protezione del patrimonio digitale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 4, 2021;

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

D'ALOIA A., *Libertà di manifestazione del pensiero e mezzi di comunicazione*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, 2005;

D'ANDREA V., *Marina Militare e Sparkle in accordo per la protezione dei cavi di telecomunicazione sottomarini*, in *Marina.difesa.it*, 12 luglio 2022;

D'ANDREA L., *Democrazie e potere economico: la "forma del primato costituzionale"*, in *Rivista AIC*, 3, 2018;

D'ANDREA L., *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2015;

D'ANDREA L., *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, in *Consulta Online*, 6 ottobre 2014;

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

D'IPPOLITO G., *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in M.R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne, 2017;

D'ORLANDO E., *Profili costituzionali dell'Amministrazione digitale*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2, 2011;

DAMIANI P., *The open Internet vs. net neutrality and the free Internet*, in *Federalismi.it*, 8, 2019;

DE GRAZIA D., *L'internet Governance tra tecnica, politica e diritto*, in *Informatica e diritto*, 1, 2009;

DE MARCO E., *Introduzione alla eguaglianza digitale*, in *Federalismi.it*, 12, 2008;

DE MINICO G., *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *Federalismi.it*, 4, 2018;

DE MINICO G., *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016;

DE MINICO G., *Internet. Regola e Anarchia*, Jovene, 2012;

DE MINICO G., *Tecnica e diritti sociali nella regulation della banda larga*, in G. DE MINICO (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. La banda larga e i servizi a rete*, Jovene, 2010;

DE MINICO G., *Regulation, banda larga e servizio universale. Immobilismo o innovazione?*, in *Pol. dir.*, 4, 2009;

DE MINICO G., *La sfida europea sulle telecomunicazioni: autori, regole, obiettivi*, in A. PACE – R. ZACCARIA - G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, Jovene, 2008;

DE PIETRO L., ONANO S., *Monitorare l'avanzamento dell'Agenda Digitale Europea: il DESI*, Formez PA, dicembre 2017;

DI FELICIANTONIO L., *Zero-Rating: tra difesa dei consumatori e tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2, 2016;

DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla Globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, 2010;

DISTEFANO M., *Origini e fonti del soft law in diritto internazionale*, in *Lav. dir.*, 1, 2003;

DONATI F., *Commento all'art. 15*, in R. BIFULCO; A. CELOTTO; M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006;

DONATI F., *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*, Le Monnier Università, 2017;

DONATI, F., *Internet (Dir. Cost.)* (voce), in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, 2014;

DONATO G., *La negazione delle libertà negative: quali regole sul territorio dei social network?*, in *Riv. Associazione "Gruppo di Pisa"*, Fasc. Spec. 3, 2020;

DREZNER D., *The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In*, in *Political Science Quarterly*, 3, 2004;

EQUIZI C., *Libertà di manifestazione del pensiero e piattaforme online*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2021;

FALLETTA P., *Controlli e responsabilità dei social network sui discorsi d'odio online*, in *MediaLaws*, 3, 2020;

FARES G., *Diritti sociali e nuove tecnologie*, in P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Atti del Convegno di Genova, 18-19 giugno 2021, Editoriale Scientifica, 2022;

FERONI C., *Cosa fare contro la dittatura del pensiero dominante*, in *Garanteprivacy.it*, 18 gennaio 2023;

FERRARESE M.R., *Poteri nuovi: Privati, penetranti, opachi*, Il Mulino, 2022;

FERRARESE M. R., *Prima lezione di diritto globale*, Edizioni Laterza, 2012;

FERRARESE M. R., *IL diritto al presente. Globalizzazione e il tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002;

FERRARESE M. R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000;

FRANKEL T., *The Managing Lawmaker In Cyberspace: A Power Model*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 27, 2002;

FRATINI M., *Manuale sistematico di diritto civile*, Accademia del Diritto Editrice, 2021;

FREGA S., *A quale “generazione” di diritti appartiene l’accesso a Internet?*, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020;

FROSINI T.E., *La costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021;

FROSINI T.E., *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. inf.*, 2020;

FROSINI T.E., *Il diritto di accesso a Internet*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, 2017;

FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011;

FROSINI T.E., *Liberté, égalité, Internet*, Editoriale Scientifica, 2019;

FROSINI V., *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, 2, 2000;

FROSINI V., *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Privacy e banche dei dati. Aspetti giuridici e sociali*, Il Mulino, 1981;

GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005;

GALGANO F., *Lex mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 2001;

GALLINO V. L., *Tecnologia e democrazia: Conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*, Einaudi, 2007;

GEROSA A., *La tutela della libertà di manifestazione del pensiero nella rete tra Independent Oversight Board e ruolo dei pubblici poteri. Commenti a margine della decisione n. 2021-001-FB-FBR*, in *Forum Quad. Cost.*, 2, 2021;

GIANNINI M.S., *I beni pubblici – Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Bulzoni, 1963;

GILI A., *Geoeconomia dei cavi sottomarini*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 27 gennaio 2022;

GILL L., REDEKER D., GASSER U., *Toward digital constitutionalism? Mapping attempts to craft an Internet Bill of*

Rights, Berkman Klein Center for Internet & Society, Harvard University, November 9, 2015;

GOLDSMITH J., WU T., *Who controls the Internet? Illusions of a Borderless World*, Oxford University Press, 2008;

GROSSI P., *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, Laterza, 2011;

HOBBS T., *Leviatano*, trad. italiana G. Micheli, BUR Rizzoli, ed. 2022;

IANNUZZI A., LAVIOLA F., *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. Cost.*, 1, 2023;

JOHNSON D.R., POST D.G., *Law and Borders – The Rise of law in Cyberspace*, in *Stanford Law Review*, 48, 1996;

KEMP S., *Digital 2023 October Global Statshot Report*, in *DataReportal.com*, 19 ottobre 2023,

KESAN J.P., GALLO A.A., *Pondering the Politics of Private Procedures: The Case of ICANN*, in *Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers Series*, 7-11, 2007;

LA RUE F., *The Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, in *A/HRC/17/27 – United Nations General Assembly*, 16 maggio 2011;

LESSIG L., *Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0*, Basic Books, 2006;

LICATA P., *Internet, stop al progetto di cavo sottomarino di Google e Facebook*, in *CorCom*, 11 febbraio 2020;

LOIODICE A., *Informazione (diritto alla)* (voce), in *Enc. dir.*, Vol. XXI, Giuffrè, 1971;

LOTTA C., *Prime osservazioni sul rapporto tra il reato di “Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti” e le libertà di corrispondenza e di manifestazione del pensiero*, in *Consulta Online*, 2, 2019;

LOTTA C., *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, in *Riv. Associazione “Gruppo di Pisa”*, 2, 2020;

LUCIANI M., *La rete, i diritti, i doveri*, relazione al convegno “Uso responsabile delle rete e tutela dei diritti”, Roma, Palazzo Montecitorio, 19 ottobre 2018, in *Agcom.it*;

LUCIANI M., *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. e Società*, 3, 2016;

LUPU N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022;

MAESTRI E., *Lex informatica e diritto. Pratiche sociali, sovranità e fonti nel cyberspazio*, in *Ars interpretandi*, 1, 2017;

MAGNANI C., *Libertà di espressione e fake news, il difficile rapporto tra verità e diritto. Una prospettiva teorica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2018;

MANETTI M., *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quad. Cost.*, 3, 2023;

MANGIAMELI S., *Sovranità digitale* (voce), in A.C. AMATO MANGIAMELI, G. SARACENI (a cura di), *Cento e una voci di informatica giuridica*, Giappichelli, 2023;

MANGIAMELI S., *La sovranità digitale*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2023;

MARELLA M.R., *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011;

MARINELLI F., *Beni comuni* (voce), in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, 2014;

MARSOCCI P., *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011;

MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, 2012;

MATTEI U., *Proprietà (nuove forme di)* (voce), in *Enc. dir.*, Annali V, Giuffrè, 2012;

MAZZIOTTI M., *Diritti sociali* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XII, Giuffrè, 1964;

MELZI D'ERIL C., POLLICINO O., *La neutralità della Rete? C'è ancora strada da fare*, in *IlSole24ore*, 13 settembre 2016;

MEZZANOTTE M., *Facebook come "luogo aperto al pubblico"*, in *Federalismi.it*, 2, 2016;

MONACO G., *Spunti sulla tutela dei diritti sociali innanzi al giudice amministrativo*, in *Riv. Associazione "Gruppo di Pisa"*, 3, 2012;

MONTALDO S., *Internet e commons: le risorse della rete nella prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2013;

MONTI M., *Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2019;

MORELLI A., POLLICINO O., *Metaphors, Judicial Frames, and Fundamental Rights in Cyberspace*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. XX, 2020;

MORELLI A., *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *Federalismi.it*, 1, 2015;

MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Il Foro Italiano*, 9, 1970;

NANNIPIERI L., *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, 2014;

NANNIPIERI L., *Sulla "Dichiarazione dei diritti in Internet"*. *Alcune annotazioni critiche*, in *Inf. dir.*, 2, 2014;

NANNIPIERI L., *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 giurispubblicistiche su "Lo studio delle fonti del diritto e dei diritti fondamentali in alcune ricerche dottorali", Università di Roma Tre, 20 settembre 2013;

NAPOLI C., *Territorio, globalizzazione, spazi virtuali*, in *Riv. Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2, 2021;

NAPOLITANO G., *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2, 2000;

NAPOLITANO G., *Servizi pubblici* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, 2006;

NETANEL N.W., *Cyberspace Self-Governance: A Skeptical View from the Liberal Democratic Theory*, in *California Law Review*, 88, 2000;

ODDENINO A., *Diritti individuali, sicurezza informatica e accesso alla conoscenza in Rete: la revisione delle "International Telecommunication Regulations" dell'ITU*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2013;

OROFINO M., *L'inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l'esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in R. CAFARI PANICO (a cura di), *Da Internet ai social network: il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli Editore, 2013;

OROFINO M., *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in *Federalismi.it*, 2, 2016;

PACE A., *Eguaglianza e libertà*, in *Pol. dir.*, 2, 2001;

PACE A., *L'ordinamento della comunicazione*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2004;

PACE A., *Libertà di informare e diritto ad essere informati. Due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prima*

applicazioni dell'art. 7, co. 1, T.U. Radiotelevisione, in *Dir. pubbl.*, 2, 2007;

PACE A., MANETTI M., *Rapporti civili. Art. 21 – La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 2006;

PAGANO F.F., *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica*, in P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Atti del Convegno di Genova, 18-19 giugno 2021, Editoriale Scientifica, 2022;

PALAZZANI L., *Digital Divide* (voce), in A.C. AMATO MANGIAMELI, G. SARACENI (a cura di), *Cento e una voce di informatica giuridica*, Giappichelli, 2023;

PARISI D., *Una rete mondiale di cavi sottomarini*, in *Istituto Analisi Relazioni Internazionali*, in *Istituto Analisi Relazioni Internazionali*, 18 aprile 2022;

PARUZZO F., *I sovrani della Rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022;

PASSAGLIA P., *Sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020;

PASSAGLIA P., *Privacy e nuove tecnologie, un rapporto difficile. Il caso emblematico dei social media, tra regole generali e ricerca di una specificità*, in *Consulta Online*, 3, 2016;

PASSAGLIA P., *Corte costituzionale e diritti dell'Internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giur. cost.*, 6, 2014;

PASSAGLIA P., *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), Giappichelli, 2014;

PASSAGLIA P., *Diritto di Accesso ad Internet e Giustizia Costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011;

PIETRANGELO M., *Il diritto all'uso delle tecnologie nei "rapporti" con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Inf. dir.*, 1-2, 2005;

PIETRANGELO M., *Introduzione. Il diritto di accesso a Internet a mezzo secolo dalla nascita di Internet*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, Edizioni scientifiche italiane, 2011;

PIOGGIA A., *Giudice amministrativo e applicazione diretta della Costituzione: qualcosa sta cambiando?*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2012;

PISA R., *L'accesso ad Internet nella normativa Europea e nazionale*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, Edizioni scientifiche italiane, 2011;

PITRUZZELLA G., *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, 1, 2018;

PIVA S., *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la questione dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020;

PIZZOROLI A., *La libertà di riunione in internet*, in *Dir. Inf.*, 4-5, 2004;

POGGI A., *Diritto a Internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020;

POHLE J., *The Internet as a global good: UNESCO's attempt to negotiate an international framework for universal access to cyberspace*, in *The International Communication Gazette*, 4, 2018;

POLLICINO O., *Facebook e il pericoloso passo in avanti verso la privatizzazione della giustizia digitale*, in *IlSole24Ore*, 18 settembre 2019;

POLLICINO O., *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, G.S. QUINTARELLI (a cura di), *Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Egea, 2017;

POLLICINO O., *Ruoli e responsabilità in rete*, in G.E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI, M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, Giappichelli, 2019;

POLLICINO O., DE GREGORIO G., BASSINI M., *Trump's Indefinite Ban: Shifting the Facebook Oversight Board away from the First Amendment Doctrine*, in *VerfBlog*, 11 maggio 2021;

POMA S., *L'interpretazione del regolamento 2015/2120 tra principio di neutralità della rete, principio di non discriminazione e Internet aperta*, in *Media Laws*, 3, 2021;

QUARTA A., *Disattivazione della pagina Facebook. Il caso CasaPound tra diritto dei contratti e bilanciamento dei diritti, in Danno e responsabilità*, 4, 2020;

REDEKER D., GILL L., GASSER U., *Towards digital constitutionalism? Mapping attempts to craft an Internet Bill of Rights*, in *The International Communication Gazette*, 4, 2018;

RODOTÀ S., *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Editori Laterza, ed. 2019;

RODOTÀ S., *Recensione a Giovanna De Minico, Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, in *Dir. pubbl.*, 1, 2014;

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, 1981, terza ed. 2013;

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Edizioni Laterza, 2012;

RODOTÀ S., *Diritto, diritti, globalizzazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2000;

RODOTÀ S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Editori Laterza, 2004;

RODOTÀ S., *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. Dir.*, 3, 2010;

ROMANO S., *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, in *Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena*, 7, 1925;

RUGGERI A., *La "fondamentalità" dei diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, Anteprima, 2023;

RUGGERI A., *Le clausole generali in diritto costituzionale: risorsa o problema?*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2020;

RUGGERI A., *Omissioni del legislatore e tutela giudiziaria dei diritti fondamentali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020;

RUGGERI A., *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunziata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia insieme*, 27 novembre 2019;

RUGGERI A., *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere riconoscimento e la tutela*, in *Consulta Online*, 2, 2016;

RUGGERI A., *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come “sistema” (notazioni di metodo)*, in *Consulta online*, 2, 2015;

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2022;

RUOTOLO G.M., *Internet (Dir. Internaz.)* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali VII, Giuffrè, 2014;

RYAN J., *Storia di Internet e il futuro digitale*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2011;

SAITTA A., *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2, 2021;

SAITTA A., *I beni comuni nella giurisprudenza costituzionale*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Giornate di studio, Messina, 21-22 novembre 2014, Giappichelli, 2015;

SAITTA A., *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 3, 2021;

SÁNCHEZ BARRILAO J.F., *El futuro jurídico de internet. Una aproximación constitucional a la neutralidad de la red*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 26, 2016;

SÁNCHEZ BARRILAO J.F., *El Internet en la Era Trump: Aproximación a una Nueva Realidad*, in *Revista Direito Público*, 92, 2020;

SANTANIELLO M., *Sovranità digitale e diritti fondamentali: un modello europeo di Internet governance*, in *Riv. italiana di informatica e diritto*, 1, 2022;

SANTARELLI M., *Cavi sottomarini a rischio sabotaggio: necessaria la diversificazione degli approdi*, in *CyberSecurity360*, 29 maggio 2023;

SILVESTRI G., *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4, 2020;

SILVESTRI G., *L'individuazione dei diritti della persona*, in *Diritto penale contemporaneo*, 29 ottobre 2018;

SILVESTRI G., *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016;

SILVESTRI G., *Costituzionalismo e crisi dello Stato-Nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2013;

SILVESTRI G., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista AIC*, 14 marzo 2008;

STRADELLA E., *I diritti fondamentali nelle Corti. Primi spunti per una definizione di “fondamentalità” dei diritti nel diritto comparato*, in *Riv. Associazione “Gruppo di Pisa”*, 2, 2016;

TANZARELLA P., *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, *Riv. Associazione “Gruppo di Pisa”*, 3, 2012;

TEUBNER G., *La cultura del diritto nell’epoca della globalizzazione. L’emergere delle costituzioni civili*, Roma, Armando, 2005;

TRAPANI M., *La digitalizzazione come strumento di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. L’accesso alle informazioni e ai servizi*, Editoriale Scientifica, 2022;

TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Riv. Associazione “Gruppo di Pisa”*, 3, 2012;

VALASTRO A., *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 a Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011;

VALASTRO A., *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Giuffrè, 2001;

VETRANO C., *Il profilo passivo della libertà di informazione*, in M. AINIS (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Giappichelli, 2005;

VILLASCHI P., *Facebook come la RAI?: note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Roma del 12.12.2019 sul caso CasaPound c. Facebook*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020;

VITALE E., *Contro i beni comuni: Una critica illuminista*, Laterza, 2013;

VUORIKARI R., KLUZER S., PUNIE Y., *DigComp 2.2. The Digital Competence Framework for Citizens – With new examples of knowledge, skills and attitudes*, Publications Office of the European Union, 2022;

WU T., *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, in *J. on Telecomm. & High Tech. L.*, 2, 2003;

ZACCARIA R., VALASTRO A., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2010;

ZACCARIA R., *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, 2000;

ZICCHITTU P., *I movimenti “antisistema” nell’agorà digitale: alcune tendenze recenti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. I, in *Consulta Online*, 2020;

ZOLO D., *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Edizioni Laterza, 2005.