

I *digital divide*: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I) *

Mario Manna

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Digital divide*: una definizione. – 3. Covid- 19 e digital divide un problema amplificato. – 4. Il diritto di accesso ad internet nel quadro normativo europolitano. – 4.1. “L’assenza” del diritto di accesso ad internet (sub-specie diritto alla connessione) nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. – 5. Prospettive comparate del diritto di accesso ad internet. – 6 Il “Diritto Costituzionale” di accesso ad internet – 6.1.non basta per ridurre i *digital divide*.

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, la società globale ha assistito a una trasformazione senza precedenti dovuta all’avvento e alla diffusione di Internet e, più in generale, delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (Ict), che sono diventate componenti essenziali della vita quotidiana, influenzando profondamente il modo in cui le persone comunicano, lavorano, studiano e partecipano alla vita sociale ed economica.

Tuttavia, questa rapida evoluzione ha fatto emergere una problematica crescente e complessa: i *digital divide*, ovvero i divari tra coloro che hanno accesso e possono beneficiare delle tecnologie digitali e coloro che ne sono esclusi. Questo fenomeno assume connotazioni severe, con

* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. Il presente contributo costituisce sviluppo e rielaborazione dell’intervento presentato dall’autore nell’ambito del convegno “*Diritto comparato e intersezionalità – Incontro dei Giovani Comparatisti AIDC*”, svoltosi il 21 marzo 2025 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento, intervento derivante a sua volta dalla ricerca dottorale dell’autore svolta nel corso del dottorato di ricerca XXXVI ciclo in Diritto e Impresa presso il dipartimento di giurisprudenza della LUISS Guido Carli. Si ringraziano il Prof.re Christian Iaione per i preziosi confronti nella ricerca inerente ai temi oggetto del presente lavoro, nonché il Prof. Federico Raffaele e il dott. Lorenzo Serafinelli per i fruttuosi spunti critici offerti in fase di stesura.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

disparità significative e persistenti tra aree urbane e aree rurali, interne e periferiche (c.d. aree a fallimento di mercato) nonché tra diverse fasce della popolazione. Tale fenomeno non riguarda solo l'inclusione digitale, ma incide anche sulla partecipazione economica, sociale e politica dei cittadini. I gruppi più vulnerabili, come le donne, le minoranze etniche e le persone economicamente svantaggiate, sono particolarmente colpiti da questa esclusione.

Il presente articolo si propone di analizzare le molteplici dimensioni del *digital divide*, con l'obiettivo di individuare, attraverso un approccio comparato, possibili soluzioni ai divari più marcati, in particolare quelli che interessano le aree rurali, interne e periferiche (corrispondenti alle cosiddette aree a fallimento di mercato) nonché le fasce di popolazione con redditi più bassi, le minoranze etniche, le donne – qui unitariamente qualificate come aree e categorie a elevata vulnerabilità digitali.

Specie le aree a fallimento di mercato rappresentano uno degli snodi più complessi e duraturi della questione digitale, in quanto caratterizzati da condizioni strutturali che scoraggiano l'intervento degli operatori privati: costi di infrastrutturazione elevati, domanda frammentata, bassa densità abitativa. L'assenza di convenienza economica ostacola la realizzazione di investimenti infrastrutturali, determinando un'esclusione sistemica da un servizio divenuto essenziale quale è l'accesso a internet ad alta velocità. Tali aree soffrono non solo ritardi cronici nell'accesso alla banda larga e ultra-larga, ma rischiano anche di restare escluse dalle successive fasi dello sviluppo tecnologico, contribuendo così ad amplificare disuguaglianze territoriali già consolidate.

Per comprendere appieno le radici strutturali e normative del *digital divide* e per valutarne possibili risposte, il contributo sviluppa un percorso articolato che muove dal piano teorico e giuridico per approdare a quello operativo e comparato. Segnatamente, dopo aver definito i contorni della nozione di *digital divide* e l'impatto sui medesimi della pandemia da Covid-19, vengono tracciati i lineamenti del diritto di accesso a internet – *sub specie* diritto alla connessione – nel quadro normativo e giurisprudenziale eurounitario. Viene dunque svolta un'analisi comparata delle principali pronunce giurisprudenziali nel contesto internazionale in materia di diritto di accesso a internet, e degli ordinamenti ove tale diritto è presente in Costituzione: Grecia, Portogallo, Messico, Venezuela, Ecuador e Perù. Da un'analisi dei dati inerenti al grado di digitalizzazione dei suddetti Paesi¹

¹ Si vedano le fonti citate *infra*, nello specifico alle nt. 94 e ss.

emerge, tuttavia, come la costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet non rappresenti uno strumento sufficiente per il contrasto dei *digital divide*. In uno studio successivo, partendo dalle risultanze qui emerse in ordine all'insufficienza del riconoscimento costituzionale del diritto di accesso ad internet, verranno analizzate in ottica comparata le soluzioni contrattuali e di governance emerse nella prassi internazionale per garantire la connessione nelle c.d. aree ad elevata vulnerabilità digitale.

2. Digital divide: una definizione

L'emersione del concetto di *digital divide* è riconducibile alla metà degli anni Novanta del secolo scorso negli Stati Uniti, in concomitanza con la diffusione di internet². Segnatamente, una prima definizione di *digital divide* - presente in un documento ufficiale - si ritrova nel 1999 nel terzo rapporto della *National Telecommunications and Information Administration*³ (Ntia). La Ntia definisce il *digital divide* come il divario tra coloro che hanno accesso alle tecnologie dell'informazione, come i computer e internet, e coloro che ne sono esclusi. Già nel report del 1999, il *digital divide* veniva indicato come una delle principali questioni economiche e sociali negli Stati Uniti. Il documento metteva in luce come un numero crescente di cittadini avesse accesso a tecnologie come telefoni, computer e Internet, ma segnalava al contempo la presenza di un rilevante divario tra chi poteva beneficiarne (i cosiddetti *haves*) e chi ne restava escluso (*haves-not*), divario che – già allora – mostrava una tendenza a crescere anziché attenuarsi⁴.

² Tra i primi a conferire rilevanza mediatica globale al tema dei *digital divide* è stato senz'altro Al Gore quando nel 1996, nella veste di vicepresidente del Stati Uniti, in un discorso tenuto a Knoxville, Tennessee, evidenziata la necessità di ridurre le nascenti disparità di accesso ai servizi informatici, tracciò la distinzione tra *informations have* e *informations have not*, pronunciando la frase: «*We challenged the notion to make sure that our children will never be separated by a digital divide*»; sul punto v. N. Allard, *Digital Divide: Myth, Reality, and Responsibility*, in *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, 2003, p. 465, nt. 45; in questo senso: E. Cocchiara, *Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso ad internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, p. 189, nt. 3.

³ Ntia, *Falling through the Net: Defining the Digital Divide*, 1999, disponibile sul sito [https://fbaum.unc.edu/lobby/080 Internet Sales Tax/Agency Activities/ACEC/Digital de.pdf](https://fbaum.unc.edu/lobby/080%20Internet%20Sales%20Tax/Agency%20Activities/ACEC/Digital%20Divide.pdf).

⁴ Nel report del 1999 si rileva che il divario è particolarmente pronunciato tra soggetti c.d. "ricchi di informazioni", come i bianchi, gli asiatici/isolani del Pacifico, i soggetti con redditi più elevati, le persone più istruite e le famiglie con due genitori, e,

Tuttavia, la definizione di *digital divide* ha conosciuto - anche in ragione del rapido mutamento delle tecnologie disponibili - costanti evoluzioni, passando dalla “netta” distinzione tra coloro che hanno o non hanno un pc ed un accesso ad internet al riconoscimento - condiviso a livello internazionale - del *digital divide* come «fenomeno multidimensionale, che va oltre la mera mancanza di un pc connesso alla rete»⁵. Dalla “mera” distinzione tra *haves ad have-nots*, dunque, la nozione polisemica di *digital divide* è arrivata a comprendere anche le capacità dei singoli di utilizzare efficacemente gli emergenti strumenti tecnologici. La consapevolezza della tracciata “mobilità” del concetto di *digital divide*⁶, legata a doppio filo alla natura di internet come insieme proteiforme di tecnologie e di servizi⁷, è di particolare rilevanza sia per la comprensione del fenomeno, sia per la definizione di *policy* adatte ed efficaci nel contrasto dei divari⁸.

Un’eminente politologa anglosassone, Pippa Norris, in uno dei primi testi dedicati allo studio dei *digital divide*⁹, esaminando 179 paesi tramite l’utilizzo di indicatori quantitativi volti a rilevare le differenze nell’accesso ad internet, ha proposto per prima una classificazione del divario digitale. Segnatamente, secondo Norris i *divide* si distinguono in: *divide* globale, che fa riferimento alle differenze di accesso riscontrabili tra paesi più o meno sviluppati; *divide* sociale, che inerisce alle disuguaglianze di carattere sociale riscontrabili nel medesimo paese; *divide* democratico, inerente alla partecipazione alla vita sociale e politica tramite l’utilizzo delle nuove tecnologie. Lo studio della Norris ha messo in luce, oltre alla tracciata multidimensionalità dei *digital divide*, l’esistenza di cause di natura sociale e

dall’altro, soggetti c.d. “poveri di informazioni”, come i giovani, gli individui con redditi e livelli di istruzione più bassi, determinate minoranze e coloro che vivono in aree rurali o aree interne; si v. p. 15 ss. del report.

⁵ L. Sartori, *Il divario digitale*, in *Nuova informazione bibliografica*, 4, 2006, p. 684. Sempre secondo la medesima Autrice, il fenomeno del *digital divide* è identificabile come un *continuum* in cui si riscontrano differenti capacità di accesso da parte dei singoli individui alle nuove tecnologie dell’informazione; per una più ampia analisi v. L. Sartori, *Il divario digitale*, Bologna, 2006, *passim*.

⁶ La definizione di *digital divide* come obiettivo mobile (“*moving target*”) è di Benjamin Compaine ed è contenuta in: B. Compaine (ed.), *The Digital Divide: Facing a Crisis or Creating a Myth?*, Cambridge, 2001, p.13.

⁷ Tale definizione di internet è di P. Di Maggio - E. Hargittai, *From the Digital Divide to Digital Inequality: Studying the Internet as Penetration Increases*, Princeton University Center for Arts and Cultural Policy Studies, Working Paper, 2001, disponibile sul sito: https://digitalinclusion.typepad.com/digital_inclusion/documentos/digitallinequality.pdf.

⁸ L. Sartori, *Il divario digitale*, cit., p. 687.

⁹ P. Norris, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, New York, 2001.

culturale - e non esclusivamente economiche - dietro ai divari digitali¹⁰. Sempre in ambito sociologico, è stato rilevato come, oltre al carattere multidimensionale, i *digital divide* influenzino altre sfere dell'individuo creando ulteriori diseguaglianze¹¹.

Se da un lato, dunque, non può non rilevarsi il nesso ontologico tra il concetto di *digital divide* e l'accesso alle nuove tecnologie¹², dall'altro emerge la rilevanza di quello che è stato definito come *digital divide* di secondo livello, espressione che indica: «le differenze d'uso della Rete emergenti tra le persone già online, indipendentemente dalle condizioni materiali della loro connessione a internet»¹³. È dunque possibile distinguere due componenti fondamentali dei *digital divide*, ossia: i c.d. *access divide*, intesi come le difficoltà materiali all'accesso alle tecnologie informatiche; i c.d. *skills divide*, ossia l'insieme delle competenze e conoscenze necessarie per operare online¹⁴, espressioni che in lingua italiana possono essere rispettivamente tradotte

¹⁰ Nello studio della Norris, se da un lato si rileva che il PIL *pro capite* di un paese è correlato positivamente con l'accesso a Internet, emergono anche altri fattori che contribuiscono significativamente a spiegare le variazioni nell'accesso a questa risorsa. Tra questi: la percentuale del PIL investita in ricerca e sviluppo, la densità di ricercatori e ingegneri in rapporto alla popolazione e i livelli di istruzione, misurati come la media degli anni di scolarità completati, fattori che rispettivamente giocano un ruolo fondamentale nel determinare l'estensione e la qualità dell'accesso a internet tra i diversi paesi. Ai fattori identificati dalla Norris, Laura Sartori ne *Il divario digitale*, cit., ha aggiunto l'elemento infrastrutturale (come il prezzo di connessione, la concorrenza tra operatori telefonici) e di regolazione (presenza di un regolatore indipendente nel settore delle comunicazioni). D'altro canto, J. Van Dijk, studioso della società della comunicazione e dei nuovi media, in *The Deeping Divide. Inequality in the information Society*, Thousand Oaks, 2005, p. 10 ss. propone anch'egli una definizione multidimensionale di *digital divide* in cui distinguono le dimensioni dell'accesso materiale, economico, educativo, psicologico, sociale e culturale.

¹¹ In questo senso S. Bentivegna, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, 2009, *passim*.

¹² Non a caso J. Rifkin, ne *L'era dell'accesso*, Milano, 2003, rileva come l'importanza crescente della tecnologia come intermediario nelle reti economiche e sociali dell'era moderna mette in luce un rischio centrale dell'epoca dell'accesso: il pericolo di esclusione sociale. Questa forma di marginalizzazione non si basa più sulla mancanza di proprietà materiale, ma piuttosto sulle barriere, spesso insormontabili, all'ingresso nei circuiti sociali ed economici che sono essenziali per il completo sviluppo individuale nella società odierna.

¹³ L. Sartori, *I divari digitali*, in *il Mulino*, 4, 2022, p. 167.

¹⁴ In questo senso K. Mossberger - C.J. Talbert - M. Stansbury, *Virtual inequality. Beyond the digital divide*, Washington, 2003, p. 9 ss.. Sul punto si v. altresì T. P. Mackey - T.E. Jacobson, *Reframing Information Literacy as a Metaliteracy*, in *College and research libraries*, 2011, disponibile sul sito <https://crl.acrl.org/index.php/crl/article/view/16132/17578>,

come divari digitali infrastrutturali ed economici e divari digitali culturali o cognitivi¹⁵.

3. *Covid-19 e digital divide: un problema amplificato*

Una rinnovata attenzione non solo scientifica quanto mediatica verso i divari digitali e il loro impatto sulla società è stata occasionata dalla pandemia da covid-19, la quale ha posto in evidenza la cruciale importanza di alcuni aspetti legati all'uso di internet e delle tecnologie digitali. Come noto, nel corso della pandemia, da un lato *e-learning* ha permesso di mantenere l'attività didattica nell'ambito dell'istruzione, dall'altro l'ampio ricorso allo *smart working* ha contribuito a contenere le perdite nei settori produttivi, fungendo da pilastro di resilienza per l'economia nazionale. In questo contesto in Italia (e non solo) sono riemerse delle rilevanti criticità: la rete si è trovata in perenne sovraccarico, sia per l'incremento del citato *smart working* sia per l'uso intensivo di servizi che richiedono molti dati quali a titolo esemplificativo: le piattaforme di videoconferenza e collaborazione a distanza, i servizi di streaming audiovisivo in alta definizione, le applicazioni di *cloud computing* e archiviazione remota, nonché le forme di intrattenimento digitale interattivo. Gli stessi strumenti dell'*e-learning* e dello *smart-working* – tra cui quelli citati poc'anzi – a causa dei *digital divide* hanno funzionato in maniera disomogenea e intermittente¹⁶. Di fatto, nel corso della pandemia gli individui già ben attrezzati – sia tecnologicamente sia culturalmente – per gestire un utilizzo intensificato delle tecnologie digitali hanno affrontato la situazione con minori difficoltà. Al contrario, gli individui privi di risorse tecniche e cognitive adeguate hanno subito un

¹⁵ Come rilevato, tra gli altri, da L. Nannipieri, *La dimensione costituzionale del digital divide in particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, p. 195 «[M]entre per i c.d. “nativi digitali” e per tutti coloro i quali, durante il periodo di formazione scolastica e universitaria, il perdurante confronto con le nuove tecnologie dovrebbe precludere ad un'alfabetizzazione informatica” che corra di pari passo con il processo formativo e di crescita, lo stesso non può dirsi per un'ampia fascia di popolazione, composta da anziani e da soggetti che versano in condizioni economiche o sociali svantaggiate (disoccupati, prepensionati, lavoratori che fruiscono di ammortizzatori sociali soggetti con basso livello di istruzione) che dovrebbe essere messa nelle condizioni di accedere alla rete».

¹⁶ L. Giannini, *Coronavirus: ora il digital divide minaccia i diritti fondamentali*, in *agendadigitale.eu*, 31 marzo 2020, p. 2, disponibile sul sito <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/coronavirus-ora-il-digital-divide-minaccia-i-diritti-fondamentali/>.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

peggioramento significativo della propria situazione¹⁷. Ciò è stato aggravato dal fatto che durante l'emergenza, in Italia¹⁸, così come in altri paesi, sono state sviluppate numerose iniziative di supporto in ambiti cruciali come il

¹⁷ Sul punto una ricerca inerente al periodo 2018-2019 resa pubblica dall'Istat il 6 aprile 2020, dal titolo *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, disponibile sul sito <https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>, ha fatto emergere che il 33,8% delle famiglie italiane non ha computer o tablet in casa, mentre solo nel 22,2% delle famiglie ogni componente ha a disposizione un PC o un tablet (situazione che nel contesto della pandemia ha acquisito particolare rilevanza). Il divario digitale è particolarmente marcato nel Mezzogiorno d'Italia, dove il 41,6% delle famiglie non possiede un computer a casa, una percentuale significativamente più alta rispetto alla media nazionale di circa il 30%. Inoltre, solo il 14,1% delle famiglie in quest'area dispone di un computer per ogni membro. Questo gap è evidente anche tra gli studenti di età scolare, con il 12,3% di essi che non ha accesso a computer o tablet a casa, una situazione che si aggrava nel Mezzogiorno, dove quasi il 20% degli studenti si trova in questa condizione. Solo il 6,1% degli studenti vive in famiglie che garantiscono un computer per ogni persona. L'urbanizzazione influisce anche sulla disponibilità di tecnologie informatiche: nelle piccole comunità con meno di duemila abitanti, quasi il 40% delle famiglie è senza computer, mentre nelle grandi città questo valore scende a poco più del 28%. Nel corso della pandemia tale situazione si è ulteriormente aggravata. Come riporta S. Del Gatto, *Le Infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato Digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, 2022, p. 69, nt. 9: «Si pensi all'uso di Internet per smart working o per la didattica a distanza degli studenti. Al riguardo, nel suo rapporto annuale del giugno 2020 nell'allegato intitolato 'Impatto del coronavirus nei settori regolati', l'AGCOM ha osservato come durante l'emergenza Covid 'il 12,7% degli studenti italiani non ha usufruito della didattica a distanza, dati inaccettabili per una democrazia evoluta'. Sulla stretta relazione tra digitalizzazione e Covid19, l'AGCOM ha ricordato che è stato rilevato un significativo aumento del traffico dati e voce nel corso del periodo di lockdown, maggiormente evidente per la rete fissa. In quel periodo, però, si evidenzia il peggioramento della velocità media di download da rete fissa e mobile. Dal rapporto AGCOM emerge anche un significativo nesso di causalità tra fattori culturali e ritardo digitale del nostro paese, ad esempio, prendendo spunto dalla dicotomia tra percentuale di copertura delle infrastrutture di rete a banda larga e utilizzo dei servizi digitali. A fronte di livelli di copertura territoriale che potenzialmente consentono all'88,9% delle famiglie italiane di accedere a servizi Internet con velocità maggiori o uguali a 30 Mbps, solo il 37,2% di esse possiede effettivamente ed utilizza una simile connessione. Si veda anche il 3° Rapporto Auditel Censis, ottobre 2020 "L'Italia post lockdown: la nuova normalità digitale delle famiglie italiane».

¹⁸ Il riferimento è all'iniziativa *Solidarietà Digitale*, promossa dal Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione e coordinata dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale con il supporto tecnico dell'Agenzia per l'Italia Digitale. Si tratta di una risposta alle esigenze emergenti durante i mesi del lockdown a causa dell'emergenza Coronavirus. Questo progetto ha offerto gratuitamente una varietà di servizi digitali a cittadini e imprese per mitigare gli impatti economici e sociali della crisi; per maggiori dettagli sulle iniziative di *Solidarietà Digitale* si v. il sito <https://www.agid.gov.it/solidarieta-digitale>.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

lavoro, la sanità e l'istruzione, prevalentemente tramite internet. Di conseguenza, coloro che erano già svantaggiati a causa del divario digitale non hanno potuto beneficiare degli aiuti necessari per mitigare le restrizioni del *lockdown* e garantire l'accesso a diritti sociali fondamentali come la salute, l'istruzione¹⁹ e il lavoro²⁰.

Più nello specifico: il divario infrastrutturale è stato esacerbato dal rischio di saturazione della rete derivante dall'utilizzo massiccio appena descritto. Tale situazione ha messo a dura prova le infrastrutture di connessione domestica, rendendo manifesta la necessità non soltanto dell'accesso alla rete internet, ma anche della disponibilità di connessioni a banda larga adeguatamente rapide per garantire l'efficienza nell'esecuzione delle attività lavorative e didattiche a distanza²¹. Il divario economico è aumentato, facendo emergere la crescente necessità di risorse finanziarie adeguate all'acquisto di tecnologie private per accedere e utilizzare internet,

¹⁹ Sul punto v. V. A. Ragusa, *La Formazione al tempo del coronavirus: il ruolo del digital divide*, il Sole 24 ore, 8 luglio 2020, disponibile sul sito <https://www.ilsole24ore.com/art/la-formazione-tempo-coronavirus-nodo-divario-digitale-ADmb9Ad>; G. Annacontini, *Competenze d'uso e fruizione consapevole. Aspetti intangibili del digital divide*, in *Le Scienze Umane alla prova delle scienze sociali*, Lecce, 2021, p. 143 ss., disponibile sul sito <http://sibaese.unisalento.it/index.php/liber-o/article/view/22834/19149>; si v. altresì l'intervista al pedagogo Dario Ianes, a cura di C. Ludovisi, *La didattica a distanza peggiora le disuguaglianze: 5 modi per renderla inclusiva*, disponibile sul sito https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/la_didattica_a_distanza_peggiora_le_diseguaglianze_5_modi_per_renderla_inclusiva#, 6 marzo 2020.

²⁰ In questo senso P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020, p. 292; nello stesso senso v. C. Lotta, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a internet e digital divide*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2020, p. 70 ss. in cui l'Autore rileva: «[è] proprio il c.d. digital divide ad impedire il pieno esercizio dei diritti costituzionali in internet e tale divario si è acuito proprio nel periodo di emergenza sanitaria causata dal Covid-19, in quanto, come già anticipato in premessa, tramite il collegamento da remoto (e solo tramite esso) è stato possibile esercitare taluni diritti fondamentali»; v. altresì: E. Cocchiara, *op. cit.*, p. 192 ss.; D. Selva, *Divari Digitali e disuguaglianze in Italia prima e durante il Covid-19*, in *Culture e studi del Sociale*, Fasc. 2, 2020, p. 463 ss..

²¹ Come rilevato da C. Tesauro, *Digital Divide e Covid 19*, in *Giornale di Scienze Regionali*, 2021, p. 85: «L'eccezionalità della situazione rappresentata dall'evento pandemico ha messo inequivocabilmente in evidenza il sottodimensionamento delle reti di telecomunicazioni, la cui gravità è testimoniata anche dal contenuto di recenti provvedimenti legislativi. I mancati o insufficienti investimenti in un lungo periodo a cavallo del millennio, hanno lasciato il Paese in una grave condizione di arretratezza che si è immediatamente manifestata al primo evento straordinario. In termini di divario digitale la considerazione che il caso osservato è solo una parte delle sue tante componenti aggrava ulteriormente la valutazione complessiva, preconfigurando conseguenze che avranno effetti consistenti nel medio – lungo periodo come, ad esempio, le lacune formative e relazionali di un'intera generazione».

cosa che ha reso essenziale per numerose famiglie il miglioramento sia qualitativo che quantitativo delle proprie dotazioni tecnologiche²². Da ultimo, il divario cognitivo ha intensificato le difficoltà per gli individui con minori competenze digitali, incidendo in modo più severo sugli individui economicamente e socialmente più vulnerabili²³. Anche tra i giovani, generalmente più inclini all'uso delle tecnologie, si è rilevato un divario cognitivo di rilevante impatto durante l'emergenza sanitaria²⁴.

4. *Il diritto di accesso a internet nel quadro normativo eurounitario*

Proprio durante la crisi pandemica, dunque, il dibattito attorno al c.d. diritto di accesso ad internet²⁵ ha ripreso vigore a causa dei tracciati

²² Si vedano sul punto le rilevazioni Istat citate *supra* nt. 17.

²³ Secondo i dati elaborati nel progetto Harvest, coordinato dall'UmeUniversity, disponibile sul sito <https://www.umu.se/en/research/projects/harvest-ehealth-and-ageing-in-rural-areas/>, in Italia solo un anziano su quattro, nella fascia ricompresa tra i 65 e i 74 anni, usa tecnologie digitali, laddove la media europea è di uno su due.

²⁴ Dalle citate rilevazioni Istat (nt.17.) si evince che nel 2019, tra gli adolescenti di 14-17 anni che hanno usato Internet 2 su 3 hanno competenze digitali basse o di base, mentre meno di 3 su 10 si attestano su livelli alti (bisogna far riferimento alla fascia di età più elevata – 20-24 anni – per riscontrare competenze digitali elevate più diffuse che nel 2019, secondo l'Istat, si attestavano al 45,1%).

²⁵ Sul tema vi è ovviamente una vastissima letteratura; si v. senza pretese di esaustività: S. Rodotà, *Tecnopolitica, La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004; Id. *Il Diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012; Id., *Il Mondo della Rete: quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014; G. De Minico, *Internet Regole e Anarchia*, Napoli, 2012; Id. (a cura di) *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e Servizi a rete*, Napoli 2010; Id., *Towards an Internet bill of rights*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 1, 2015, p. 1 ss.; Id., *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, *Federalismi.it*, 2018; S. Montaldo, *Internet e commons: le risorse della rete nella prospettiva dei beni comuni*, in *Diritto dell'Informatica*, 2013, p. 287 ss.; A. Busacca, *Il "Diritto di accesso" alla rete Internet, Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, p. 345 ss.; M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione, Atti del Convegno. Pisa, 21-22 novembre 2013*, Torino, 2014; E. Bertolini - V. Lubello - O. Pollicino (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2013; P. Costanzo, *Aspetti Evolutivi del Regime Giuridico di Internet*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 1996, p. 831-846, Id. *Internet, (diritto pubblico)*, in *Digesto Quarta Edizione (Discipline Pubblicistiche)*, Torino, 2000, p. 347 ss.; Id., *Miti e realtà dell'accesso a Internet. Una prospettiva costituzionalistica*, in *giurcost.org*, 2012, p. 1 ss.; M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, 2010; F. Badocco, *Riflessioni sul diritto di accesso ad Internet nell'ambito del diritto dell'Unione europea*, in *Informatica e diritto*, 2009; L. Brusciuglia - R. Romboli (a cura di), *Diritto Pubblico e Diritto Privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, 2011; E. De Marco (a cura di), *Accesso alla Rete ed Uguaglianza Digitale*, Milano, 2008; M.R. Allegri, G. D'Ippolito (a

inasprimenti dei divari digitali²⁶. A titolo esemplificativo basti ricordare che nella conferenza stampa del 6 aprile 2020²⁷ l'allora Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha rilanciato l'idea di inserire in Costituzione un articolo dedicato al diritto di accesso alle reti infotelematiche qualificando l'accesso a internet come il migliore e più efficace strumento di partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale della Repubblica, per realizzare in concreto il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione.

Invero, il diritto di accesso a internet nell'ordinamento normativo eurounitario – e dunque, di riflesso, nazionale – trova un primo riferimento positivo in una fonte primaria agli artt. 170 ss. del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), collocati sotto il Titolo XVI, rubricato “Reti Transeuropee”, i quali prevedono le condizioni generali necessarie per l'adozione di misure a supporto della c.d. Società dell'Informazione²⁸. Segnatamente, il co. II dell'art. 170 del TFUE dispone

cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e Regole Europee*, Atti del Convegno del 31 Marzo 2017, *Sapienza – Università di Roma dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale*, Roma, 2017; M.R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al cyberspazio?)*, in *Rivista AIC*, 2016, p. 1 ss.; Id., *Il diritto di accesso ad internet: profili costituzionali*, in *Rivista di Diritto dei Media*, Fasc. 1, 2021, p. 58 ss.; A.M. Gambino - R. Giarda, *L'accesso ad Internet come diritto*, in *Rivista di diritto dei Media*, 2021, p. 103 ss.; S. da Empoli, *Un approccio economico al diritto di accesso a internet: verso una revisione del servizio universale*, in *Rivista di Diritto dei Media*, 2021, p. 158 ss.; V. Frosini, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Diritto dell'Informazione e delle Informatica*, 2000, p. 271 ss.; T. E. Frosini, *Liberté, Egalité, Internet*, Napoli, 2015; Id., *L'ordine giuridico del digitale*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2023, p. 36 ss.; P. Otranto, *La Garanzia di accesso alla rete e la “Città connessa”*, in *Rivista Giuridici dell'Edilizia*, fasc.3, 2021, p. 77 ss.; A. Alù, *Il Doppio Volto Di Internet Tra L'accesso E L'uscita E Il Paradosso Della “Trappola” Digitale*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2023, p. 626 ss..

²⁶ Si v. l'efficace sintesi di M. R. Allegri, *Il diritto di accesso ad internet: profili costituzionali*, cit., p. 59: «Nel periodo “emergenziale” dovuto al Covid-19 il digital divide di tipo infrastrutturale (mancanza di copertura di rete a banda larga sull'intero territorio nazionale, con notevoli differenze tra zone urbane e aree rurali), tecnologico (impossibilità di disporre personalmente di una adeguata velocità di connessione e di idonei device), economico (indisponibilità di adeguate risorse economiche per dotarsi delle necessarie infrastrutture informatiche) e culturale cognitivo (scarso livello di alfabetizzazione digitale) ha comportato per molti la compressione o addirittura la negazione di alcuni diritti fondamentali, primo fra tutti quello al pieno sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese(art 3 Cost.)».

²⁷ La conferenza stampa è disponibile al seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=dR1UWbyku5k>

²⁸ In questo senso, A. Alù, *Il diritto di accesso a Internet nell'ordinamento europeo*, in M.R. Allegri, G. D'Ippolito (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, op. cit., p. 97.

che: «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»²⁹. L'art. 171 TFUE³⁰ dispone altresì che l'Unione europea stabilisce orientamenti per lo sviluppo delle reti transeuropee, definendo obiettivi e azioni e sostenendo progetti di interesse comune mediante garanzie di prestito e studi di fattibilità; garantisce l'interoperabilità delle reti attraverso l'armonizzazione delle norme tecniche, mentre gli Stati membri coordinano le politiche nazionali con la Commissione per assicurare l'efficacia del coordinamento. Dall'analisi degli artt. 170 e 171 del TFUE appare chiaro come l'obiettivo dell'accesso alle reti abbia un ruolo preminente nell'ottica del progetto europeo, che mira a garantire l'interconnessione tra gli stati membri con particolare attenzione alle aree periferiche, prevedendo la possibilità di garantire sostegni diretti agli Stati investendo la Commissione di un generale potere di indirizzo e coordinamento sul tema delle reti. Sul piano del diritto derivato, è stato sviluppato un nutrito *corpus* normativo volto a dare seguito agli obiettivi tracciati dalla Commissione Europea e dai Trattati in materia di telecomunicazioni elettroniche. Tale *iter* è originato dal pacchetto di Direttive c.d. Telecom approvate nel 2002, tra cui rilevano: la direttiva c.d.

²⁹Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea firmato il 13 dicembre 2007 è entrato in vigore il 1° dicembre 2009; l'art. 170 TFUE (ex 154 TCE) è consultabile nella versione ufficiale tradotta in italiano sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E170>.

³⁰ «[L]'Unione:

- stabilisce un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee; in detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune;

- intraprende ogni azione che si riveli necessaria per garantire l'interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche;

- può appoggiare progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri, individuati nell'ambito degli ordinamenti di cui al primo trattino, in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito, o abbuoni di interesse; (...)

L'azione dell'Unione tiene conto della potenziale validità economica dei progetti.

Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le politiche svolte a livello nazionale che possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 170. La Commissione può prendere, in stretta collaborazione con gli Stati membri, qualsiasi iniziativa utile per favorire detto coordinamento.

L'Unione può decidere di cooperare con i paesi terzi per promuovere progetti di interesse comune e garantire l'interoperabilità delle reti».

“Accesso” n. 2002/19/CE³¹, la direttiva c.d. “Autorizzazioni” n. 2002/20 CE³² e la direttiva c.d. “Servizio Universale” n. 2002/22/CE³³. Tra gli obiettivi precipui perseguiti mediante il pacchetto Telecom figurava la facilitazione dell’accesso alle reti internet per combattere i *digital divide* e rendere la c.d. Società dell’informazione maggiormente inclusiva, considerati anche i riflessi diretti verso l’attuazione del mercato unico³⁴. In questo senso, la direttiva Servizio Universale – la principale per la configurazione normativa del diritto di accesso ad internet – delineava la nozione di servizio universale che veniva definito all’art. 2 come: «insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, a un prezzo accessibile»; ciò al fine di garantire per gli utenti il rispetto di standard minimi nella fornitura di servizi di telecomunicazione. Nella nozione di servizio universale rientrava anche l’accesso alla rete, la cui concreta attuazione era posta a carico degli Stati, che, ai sensi dell’art. 3 della direttiva Servizio Universale³⁵, erano tenuti ad assicurare agli utenti finali il rispetto di standard qualitativi dei servizi, a prescindere dalla loro ubicazione e tenuto conto delle specifiche circostanze

³¹ Il testo 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) è consultabile nella versione ufficiale tradotta in italiano sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0019>.

³² Il testo 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) è consultabile nella versione ufficiale tradotta in italiano sul sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0020&from=DA>.

³³ Il testo 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 universale) è consultabile nella versione ufficiale tradotta in italiano sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0022>.

³⁴ In questo senso v. A. Alù, *Il diritto di accesso a Internet*, cit., p. 99.

³⁵ «Gli Stati membri provvedono affinché nel loro territorio i servizi elencati nel presente capo siano messi a disposizione di tutti gli utenti finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall’ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. 2. Gli Stati membri determinano il metodo più efficace e adeguato per garantire l’attuazione del servizio universale, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Gli Stati membri mirano a limitare le distorsioni del mercato, in particolare la fornitura di servizi a prezzi o ad altre condizioni che divergano dalle normali condizioni commerciali, tutelando nel contempo l’interesse pubblico».

nazionali, a un prezzo accessibile, al fine di garantire la corretta prestazione del servizio, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Sulla connessione, l'articolo 4 della direttiva sul Servizio Universale stabiliva l'obbligo, in capo agli Stati membri, di garantire che ogni richiesta ragionevole di connessione fissa alla rete telefonica pubblica e di accesso ai relativi servizi fosse soddisfatta almeno da un operatore. Tale connessione doveva consentire agli utenti finali non solo di effettuare e ricevere chiamate (locali, nazionali e internazionali) e inviare fax, ma anche di trasmettere dati a una velocità sufficiente a permettere un accesso efficace a Internet, tenendo conto delle tecnologie comunemente adottate dalla maggioranza degli utenti e dei limiti imposti dalla fattibilità tecnica.

Nella Direttiva Servizio Universale, dunque, veniva enucleato un primo obbligo nei confronti degli Stati Membri di garantire degli standard di connessione minimi in tutto il territorio a condizioni economiche abbordabili per i cittadini, demandando quantomeno ad un'impresa l'onere di fornire su tutto il territorio nazionale un accesso in postazione fissa alla rete.

Il pacchetto di Direttive del 2002 è stato oggetto di una complessiva revisione normativa nel 2009, tramite l'approvazione: del Regolamento (Ce) 1211/2009³⁶, della Direttiva 2009/136/Ce³⁷ e della Direttiva 2009/140/Ce³⁸. L'intervento di revisione compiuto ha posto maggiore

³⁶Il testo del 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 è consultabile nella versione ufficiale tradotta in italiano sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1211&from=en>.

³⁷ Il testo della 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 è consultabile nella versione ufficiale tradotta in italiano sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>.

³⁸ Il testo della 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 è consultabile sul sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32009L0140>.

enfasi sulla rilevanza del diritto di accesso a internet ritenuto, anche in tale pacchetto normativo, essenziale per il completamento dello «spazio europeo unico dell'informazione» e funzionale per la promozione di una società digitale pienamente inclusiva e accessibile a tutti³⁹. In questo senso, di particolare rilevanza appare l'art. 1 della direttiva 2009/136/Ce⁴⁰ ove veniva posto l'obiettivo per gli stati membri di garantire servizi di buona qualità – innalzando tale standard rispetto alla originaria previsione di cui all'art. 3 della Direttiva Servizio Universale – prezzi accessibili, con una peculiare attenzione per categorie di soggetti ritenute vulnerabili come i disabili e tracciando altresì l'obbligo per le normative nazionali in materia di accesso e uso dei servizi legati alle reti di telecomunicazioni di rispettare i diritti e le libertà fondamentali degli utenti finali. In linea con tale impostazione, anche la Direttiva 2009/140/Ce ribadiva l'importanza dell'accesso a Internet quale presupposto essenziale per l'istruzione, la libertà di espressione e l'accesso all'informazione. In particolare, il considerando n. 4 sottolineava che eventuali limitazioni all'esercizio di tali

³⁹ In questo senso v. A. Alù. *Il diritto di accesso a Internet*, cit., p. 100 ss..

⁴⁰ L'art. 1 della direttiva 2009/136/Ce dispone che: «Scopo della presente direttiva è garantire la disponibilità in tutta la Comunità di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza efficace e un'effettiva possibilità di scelta, nonché disciplinare i casi in cui le esigenze degli utenti finali non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato. La direttiva contiene inoltre disposizioni riguardanti taluni aspetti delle apparecchiature terminali, comprese quelle volte a facilitare l'accesso per gli utenti finali disabili. La presente direttiva stabilisce i diritti degli utenti finali e i corrispondenti obblighi delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico. Per quanto riguarda la fornitura di un servizio universale in un contesto di mercati aperti e concorrenziali, la presente direttiva definisce l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni della concorrenza. La presente direttiva stabilisce inoltre obblighi in relazione alla fornitura di alcuni servizi obbligatori. 3. La presente direttiva, pur non prescrivendo né vietando condizioni, imposte dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico e di servizi della società dell'informazione, atte a limitare l'accesso e/o l'utilizzo di servizi e applicazioni da parte degli utenti finali, ove consentito dalla legislazione nazionale e in conformità del diritto comunitario, prevede tuttavia un obbligo di fornire informazioni in ordine a tali condizioni. Le misure nazionali in materia di accesso o di uso di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazione elettronica da parte di utenti finali rispettano i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, anche in relazione alla vita privata e al giusto processo, come definiti all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. 4. Le disposizioni della presente direttiva relative ai diritti degli utenti finali si applicano fatte salve le norme comunitarie in materia di tutela dei consumatori, in particolare le direttive 93/13/CEE e 97/7/CE, e le norme nazionali conformi al diritto comunitario».

diritti fondamentali dovevano risultare compatibili con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il considerando n. 22, inoltre, evidenziava l'esigenza che il quadro regolatorio garantisse a tutti gli utenti – incluse le persone con disabilità, gli anziani e coloro che presentano particolari fragilità sociali – un accesso semplice e a costi contenuti a servizi di alta qualità.

Ulteriore intervento normativo di particolare rilievo contenente misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta, e che ha modificato la direttiva sul Servizio Universale nonché il Regolamento (Ue) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione⁴¹, è il Regolamento (Ue) n. 2015/2120⁴². Secondo quanto previsto dal considerando n. 1, il Regolamento 2015/2120 si propone di stabilire un insieme di regole uniformi volte ad assicurare un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura dei servizi di accesso a Internet, tutelando al contempo i diritti degli utenti finali. L'obiettivo è duplice: da un lato, proteggere gli utenti nelle loro prerogative digitali; dall'altro, garantire la continuità e il corretto funzionamento dell'ecosistema di Internet quale motore di innovazione. Il Regolamento, inoltre, intende rafforzare la disciplina del roaming, offrendo agli utenti certezza di connessione durante gli spostamenti all'interno dell'Unione e promuovendo nel lungo periodo l'armonizzazione dei prezzi e delle condizioni contrattuali su scala europea. L'obiettivo della garanzia di accesso a internet, così come delineato nel riportato considerando n. 1, deve essere garantito, ai sensi del considerando n. 8 del medesimo regolamento⁴³, nel rispetto dei principi di

⁴¹ Il Regolamento (Ue) N. 531/2012 del Parlamento Europeo e del consiglio del 13 giugno 2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione è consultabile nella versione ufficiale tradotta italiano sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0531&from=BG>. In sintesi, il Regolamento mirava a ridurre la differenza tra le tariffe nazionali e quelle di roaming, perseguendo l'obiettivo di aumentare la trasparenza e la concorrenza, al fine di recare un beneficio ai consumatori europei.

⁴² Regolamento (Ue) 2015/2120 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica 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 il regolamento (Ue) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

⁴³ Il considerando n.8 del Regolamento 2015/2120 dispone che: «Quando forniscono servizi di accesso a Internet, i fornitori di tali servizi dovrebbero trattare tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, a prescindere dalla fonte o dalla destinazione, dai contenuti, dalle applicazioni o dai servizi, o dalle apparecchiature terminali. In base ai principi generali del diritto dell'Unione e alla

neutralità tecnologica⁴⁴ e di neutralità della rete⁴⁵. A concretizzazione degli obiettivi delineati nei citati considerando, l'articolo 3 del Regolamento

giurisprudenza costante, situazioni paragonabili non dovrebbero essere trattate in maniera diversa e situazioni diverse non dovrebbero essere trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato».

⁴⁴Il principio di neutralità tecnologica ha una pluralità di significati. Secondo la definizione fornita da W. J. Maxwell - M. Borreau, *Technology neutrality in Internet, telecoms and data protection regulation*, in *Computer and Telecommunications Law Review*, 2014, p. 1: «Depending on the context, technology neutrality can have three different meanings: • Meaning 1: technology neutrality means that technical standards designed to limit negative externalities (e.g. radio interference, pollution, safety) should describe the result to be achieved, but should leave companies free to adopt whatever technology is most appropriate to achieve the result. • Meaning 2: technology neutrality means that the same regulatory principles should apply regardless of the technology used. Regulations should not be drafted in technological silos. • Meaning 3: technology neutrality means that regulators should refrain from using regulations as a means to push the market toward a particular structure that the regulators consider optimal. In a highly dynamic market, regulators should not try to pick technological winners». Nel contesto eurounitario il principio di neutralità tecnologica si ritrova in molteplici regolamenti, direttive e decisioni tra cui: l'articolo 6 del Regolamento (Ue) n. 283/2014 Orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'infrastruttura di telecomunicazioni (oggi abrogato), il considerando 2 Regolamento (Ue) 2015/2120 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica 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 il regolamento (Ue) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (di cui si dirà più diffusamente nel prossimo capitolo) nonché ai considerando 2 e 19 del Regolamento (Ue) 2021/1153 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (Ue) n. 1316/2013 e (Ue) n. 283/2014 viene definito come: «la libertà delle persone e delle organizzazioni di scegliere la tecnologia più adeguata ai loro bisogni. I prodotti, servizi o quadri normativi che tengono conto del principio della neutralità tecnologica non impongono né introducono discriminazioni a favore dell'impiego di un tipo particolare di tecnologia»; tale definizione è disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/supporting-telecommunications-networks-and-digital-service-infrastructures-across-europe.html>.

⁴⁵ Il principio di neutralità della rete, comunemente noto come “*net neutrality*”, è un concetto fondamentale nella governance di Internet che postula l'uguaglianza di trattamento di tutti i dati trasmessi su reti di telecomunicazione. Secondo questo principio, gli *Internet Service Providers* (Isp) e i governi dovrebbero trattare tutte le comunicazioni su Internet allo stesso modo, senza discriminare o caricare diversamente a seconda dell'utente, del contenuto, del sito web, della piattaforma, dell'applicazione, del tipo di attrezzatura connessa o del metodo di comunicazione. La neutralità della rete si basa sulla premessa che l'accesso alle informazioni e ai servizi su Internet dovrebbe essere offerto senza interferenze ingiustificate o discriminazioni da parte degli ISP. Questo concetto è radicato nella filosofia secondo cui Internet dovrebbe essere una piattaforma aperta e decentralizzata, dove la libertà di espressione e l'innovazione possano prosperare senza barriere artificiali imposte dai gestori delle reti. Dal punto di vista tecnico, la neutralità della

2015/2120 riconosce agli utenti finali un diritto pieno e generalizzato di accesso a contenuti e informazioni, nonché la libertà di diffonderli, utilizzare e offrire applicazioni e servizi, e di impiegare dispositivi terminali a propria scelta. Tale diritto deve essere garantito indipendentemente dalla localizzazione geografica dell'utente, del fornitore, o della provenienza e destinazione dei contenuti, delle applicazioni o dei servizi, assicurando così un accesso aperto e non discriminatorio alla rete Internet.⁴⁶ Si tratta di un

rete implica l'assenza di "corsie preferenziali" nel trattamento del traffico di dati. Ciò significa che un Isp non dovrebbe avere la capacità di velocizzare o rallentare il traffico da specifici siti web o servizi online, né dovrebbe poter bloccare l'accesso a specifici contenuti online, a meno che non sia per rispettare le leggi o per motivi di sicurezza della rete. In pratica, ciò è spesso realizzato attraverso politiche e tecnologie che non distinguono tra tipi di dati, origine o destinazione, trattando tutti i pacchetti di dati in modo uniforme. Giuridicamente, la neutralità della rete è stata oggetto di numerosi dibattiti e legislazioni, con vari gradi di protezione a seconda del contesto nazionale o regionale. Negli Stati Uniti, per esempio, la Federal Communications Commission (Fcc) ha avuto un ruolo centrale nel definire e difendere i principi di neutralità attraverso varie decisioni regolamentari, anche se la loro posizione ha subito cambiamenti significativi nel corso degli anni a seconda dell'amministrazione al potere. Nell'Ue, a margine della citata Direttiva 2009/140/Ce è contenuta la Dichiarazione della Commissione sulla Neutralità della Rete ai sensi della quale: «La Commissione ritiene che sia della massima importanza conservare l'apertura e la neutralità di Internet, tenendo pienamente conto della volontà dei colegislatori di dichiarare la neutralità della rete come obiettivo politico e principio della regolamentazione che dovrà essere promosso dalle autorità nazionali di regolamentazione, rafforzare i correlati requisiti di trasparenza e conferire strumenti di salvaguardia alle autorità nazionali di regolamentazione per prevenire il degrado dei servizi e intralci o rallentamenti del traffico sulle reti pubbliche. La Commissione sorveglierà da vicino l'attuazione di queste disposizioni negli Stati membri, riservando una particolare attenzione al modo in cui sono tutelate le libertà dei cittadini europei sulla rete nella propria relazione sullo stato di attuazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Nel frattempo, la Commissione sorveglierà l'impatto degli sviluppi tecnologici e del mercato sulle libertà della rete e riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio, entro la fine del 2010, sulla necessità di adottare orientamenti supplementari; farà inoltre ricorso alle proprie competenze nell'ambito della vigente normativa in materia di concorrenza per far fronte alle pratiche anticoncorrenziali che possano insorgere»; attenzione al principio della neutralità della rete è conferita altresì nella Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, di cui si dirà *infra*; efficaci ricognizioni definitorie del principio di neutralità della rete sono fornite *ex multis* da 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*, cit., p. 114 ss.; nonché da P. Mascaro, *La neutralità della rete in internet e nel servizio pubblico di radiotelevisione*, in *Lwiss Law Review*, 2023, p. 83 ss.; A.M. Gambino - R. Giarda, *op. cit.*, p. 112 ss..

⁴⁶ Sul Regolamento v. H. Mildebrath, *Internet access as a fundamental right. Exploring aspects of Connectivity, Study, European Parliamentary Research Service*, 2021, disponibile sul sito

intervento normativo posto a tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini/utenti all'interno della Rete, imperniato attorno ai suindicati principi di neutralità tecnologica e neutralità della rete, ma che, dunque, si focalizza su profili che ineriscono il *modus* dell'utilizzo di internet e non l'accesso in quanto tale, cui è precipuamente dedicata la presente disamina. La cornice normativa eurounitaria in materia di diritto di accesso alla rete internet, come testé descritta, è mutata profondamente con l'adozione della Direttiva (Ue) 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche⁴⁷ (di seguito il Cece) e abroga le Direttive c.d. Accesso, Autorizzazioni e Servizio Universale del 2002. Segnatamente, il Cece all'art. 84 co. I ha previsto l'obbligo per gli Stati Membri di adottare misure adeguate «affinché tutti i consumatori nei loro territori abbiano accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, a un adeguato servizio di accesso a internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale, che siano disponibili, al livello qualitativo specificato nei loro territori, ivi inclusa la connessione sottostante in postazione fissa». Specifica poi il co. III del medesimo articolo che: «Ciascuno Stato membro definisce, alla luce delle circostanze nazionali e della larghezza minima di banda di cui dispone la maggioranza dei consumatori nel territorio di tale Stato membro, e tenendo conto della relazione del Berec sulle migliori prassi, il servizio di accesso adeguato a internet a banda larga ai fini del paragrafo 1 al fine di garantire la larghezza di banda necessaria per la partecipazione sociale ed economica alla società. Il servizio di accesso adeguato a internet a banda larga è in grado di fornire la larghezza di banda necessaria per supportare almeno l'insieme minimo di servizi di cui all'allegato V». Alla luce di tale previsione e in base all'allegato V del Cece deve essere garantito l'accesso: ai servizi di e-mail e motori di ricerca che consentano il reperimento di ogni tipo di informazioni; agli strumenti basilari online di istruzione e formazione; a stampa o notizie online; ad ordini o acquisti online di beni o servizi; alla ricerca di lavoro e strumenti per la ricerca di lavoro; alle reti professionali; ai servizi bancari

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/696170/EPRS_STU\(2021\)696170_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/696170/EPRS_STU(2021)696170_EN.pdf), p. 40 ss..

⁴⁷ Il testo della Direttiva (Ue) 2018/1972 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche è disponibile nella traduzione ufficiale in italiano sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>.

online; all'utilizzo dell'amministrazione digitale; ai media sociali e alla messaggeria istantanea; alle chiamate e videochiamate in qualità standard⁴⁸.

Ai sensi dell'art. 85 del Cece gli Stati Membri sono altresì chiamati a adottare misure per garantire, ai consumatori con redditi modesti o con particolari esigenze, l'accesso a internet a banda larga a prezzi abbordabili. Inoltre, l'art. 90 del Cece prevede l'applicazione di misure di finanziamento per gli operatori che ai fini della prestazione del servizio di rete sono costretti a sopportare un onere eccessivo per la prestazione del servizio.

Mentre l'articolo 84 del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche (Cece) impone agli Stati membri l'obbligo di garantire un accesso universale a Internet, l'articolo 100 si concentra sulla tutela dei diritti fondamentali nel contesto dell'accesso e dell'utilizzo delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. In particolare, esso stabilisce che ogni misura adottata a livello nazionale che incida sull'accesso degli utenti finali a servizi o applicazioni digitali – o sul loro utilizzo – deve conformarsi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e ai principi generali del diritto dell'Unione. Eventuali restrizioni a tali diritti possono essere introdotte solo se previste dalla legge, nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e adeguatezza rispetto a obiettivi di interesse generale o alla tutela dei diritti altrui. Tali misure devono inoltre garantire il diritto a un ricorso effettivo, il rispetto della presunzione di innocenza, la tutela della vita privata e lo svolgimento di un procedimento equo e imparziale, comprensivo del diritto di essere ascoltati, salvo i casi di urgenza debitamente motivata e compatibili con la Carta.

Si tratta, dunque, di una previsione che mira a regolare le misure nazionali sull'accesso o sull'uso dei servizi internet che limitano l'esercizio

⁴⁸ Come rilevato da H. Mildebrath, *op. cit.*, p. 39: «*While the preceding USD required Member States to ensure functional internet access for users at a fixed location, the recast provisions in Article 84 of the 2018 EECC require Member States to 'ensure that all consumers [...] have access to an affordable [...] adequate broadband internet access service [...] at the quality specified in their territories [...] at a fixed location'. In the impact assessment accompanying the EECC proposal, the Commission held that such a universal service obligation 'would allow for an improved access to essential e-services (eGovernment, VoIP, ebanking etc.) and would enhance citizens' social participation and their exercise of fundamental rights, for instance right to information, right to conduct business and right to education. For vulnerable groups of consumers (those on low incomes, elderly, those that are less mobile or less able to leave home due to carer responsibilities), affordable broadband is likely to reduce social isolation, improve sense of community and promote social inclusion'. In its staff working document accompanying the European Pillar of Social Rights, the European Commission went a step further and linked the universal service obligation to the CFR, namely Article 36 of the CFR (Access to services of general economic interest). Ultimately, Article 84 of the EECC might be read as implementing a fundamental right to internet access.*».

delle libertà riconosciute dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁴⁹. Inoltre, così come la normativa abrogata, anche il Cece traccia in maniera chiara – segnatamente ai considerando 212⁵⁰ e 213⁵¹ – il nesso tra la disponibilità di una connessione a banda larga a prezzi accessibili e la piena partecipazione dei cittadini alla vita sociale ed economica, ammettendo al

⁴⁹ Sulla genesi di tale norma per tutti si v. H. Mildebrath, *op. cit.*, p. 38: «*In the context of the 2009 Telecoms Package, the European Parliament adopted amendment 138, which sought safeguards against national measures aimed at unduly restricting users' internet access. The amendment was adopted by Parliament in response to the French HADOPI law proposal, which enabled the national administrative body 'Hadopi' to take measures against internet subscribers infringing on intellectual property rights, pursuant to a three strike approach, but without prior judicial ruling. Amendment 138 aimed to make prior judicial ruling mandatory and was intensely debated for almost two years. Catchphrases like the 'right to internet access' and 'internet freedom provision' polarised the debate. In the European Parliament debates, frequent references were made to fundamental rights, especially to the right of freedom of expression, the right to privacy and the right to judicial review. Some advocated – a seemingly standalone – right to freedom of access to the internet. Finally, Article 1(3a.) of the amended Framework Directive was adopted, subjecting national measures regarding the end users' internet access to strict requirements, however not necessarily a prior judicial ruling. The co-legislators maintained this provision in Article 100 of the 2018 recast (EECC). Article 100 of the EECC may be read as a sub-constitutional codification of a (defensive) right to internet access.*».

⁵⁰ «Il servizio universale è una rete di sicurezza per garantire almeno la disponibilità di un insieme minimo di servizi per tutti gli utenti finali e a prezzo abbordabile per i consumatori, dove il rischio di esclusione sociale derivante dalla mancanza di tale accesso impedisce ai cittadini di partecipare pienamente alla vita sociale ed economica».

⁵¹ «L'accesso di base a internet a banda larga è quasi universalmente disponibile in tutta l'Unione e ampiamente utilizzato per una vasta gamma di attività. Tuttavia, il tasso di utilizzo complessivo è inferiore rispetto alla disponibilità perché alcune persone non sono ancora connesse, per motivi relativi alla sensibilizzazione, al costo, alle competenze e per motivi di scelta. Un accesso adeguato e a prezzi accessibili a internet a banda larga è ormai di fondamentale importanza per la società e per l'economia in generale. È la base della partecipazione all'economia e alla società digitali attraverso i servizi essenziali forniti online da internet».

considerando 219⁵² l'erogazione di contributi economici a sostegno della domanda di connettività per gli utenti vulnerabili⁵³.

Le previsioni del Cece rappresentano il punto di approdo di un percorso, volto a riconoscere in maniera sempre più marcata il diritto di accesso ad internet. Specie l'art. 84, facendo rientrare nella nozione di servizio universale - ossia nell'insieme minimo di servizi di qualità determinata accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica - il diritto di accesso a internet a banda larga nonché quello di usufruire, in maniera indiscriminata, di tutti i servizi disponibili online mediante apparecchiature e applicativi di propria scelta, pone l'obbligo per le istituzioni pubbliche degli Stati membri di garantire a tutti, a un prezzo abbordabile, il nucleo di servizi e prestazioni che garantiscano l'accesso a tutti i servizi di cui all'allegato V del Codice. Tale previsione pone, dunque, in capo agli Stati Membri⁵⁴ l'obbligo di realizzare il diritto di accesso ad

⁵² «Per prezzo abbordabile si intende un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali. Se gli Stati membri stabiliscono che i prezzi al dettaglio per i servizi di accesso adeguato a internet a banda larga e di comunicazione vocale non sono economicamente accessibili ai consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari, tra cui gli anziani, gli utenti finali con disabilità e i consumatori che vivono in zone rurali o geograficamente isolate, essi dovrebbero adottare misure appropriate. A tal fine, gli Stati membri potrebbero offrire a tali consumatori un sostegno diretto a fini di comunicazione, che potrebbe rientrare nelle indennità sociali o buoni o pagamenti diretti destinati a tali consumatori. Ciò può rappresentare un'alternativa appropriata che tiene conto dell'esigenza di limitare al minimo le distorsioni del mercato. In alternativa o in aggiunta, gli Stati membri potrebbero imporre ai fornitori di tali servizi di offrire opzioni o formule tariffarie di base a tali consumatori».

⁵³Sul punto v. da H. Mildebrath, *op. cit., passim*; P. Otranto, *op. cit.*, p. 81 ss.; v. altresì G. d'Ippolito, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Rivista italiana di Informatica e Diritto*, 2021, p. 38.

⁵⁴ In Italia, il 24 dicembre 2021 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 207 dell'8 novembre 2021, con il quale è stata recepita nell'ordinamento italiano la Direttiva (UE) n. 2018/1972 recante il Cece. La norma di cui all'articolo 94 del d.lgs. 207/2021 sancisce il diritto dei consumatori di accedere a un servizio di accesso a Internet a banda larga a un prezzo accessibile su tutto il territorio nazionale. Questo diritto deve essere garantito anche in assenza di normali condizioni commerciali, assicurando che nessun cittadino venga escluso dall'accesso a Internet per motivi economici. La normativa prevede che almeno un operatore offra questo servizio, assicurando che le condizioni economiche non diventino un ostacolo insormontabile per l'accesso alle informazioni e ai servizi digitali. Si tratta, evidentemente, della norma volta a recepire il disposto dell'art. 84 Cece. Gli articoli 95 e 96 del d.lgs. 207/2021 attribuiscono all'Agcom il compito di garantire l'accessibilità economica e territoriale ai servizi di comunicazione elettronica, in particolare alla banda larga. L'Autorità può adottare misure per assicurare tariffe sostenibili a utenti vulnerabili, imporre obblighi di servizio universale in assenza di condizioni di mercato favorevoli e garantire

internet, nel rispetto dei principi di neutralità tecnologica e di neutralità della rete, a prescindere da ogni valutazione di opportunità economica e di bilancio⁵⁵.

4.1. *“L’assenza” del diritto di accesso ad internet (sub-specie diritto alla connessione) nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*

Nonostante il quadro normativo delineato, la Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) non si è finora pronunciata in modo espresso sulla sussistenza di un vero e proprio diritto soggettivo alla connettività, azionabile in giudizio dai cittadini al fine di obbligare uno Stato membro a garantire l’effettivo accesso alla connessione internet a banda larga. Tuttavia, l’interpretazione dell’art. 84 del Cece sembra lasciare intravedere il possibile riconoscimento di una posizione giuridica soggettiva in tal senso⁵⁶.

Allargando l’analisi, ma restando sempre in Europa, si rileva come neanche la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (Corte EDU) si sia mai pronunciata circa la sussistenza di un diritto soggettivo alla connessione⁵⁷. Piuttosto, entrambe le Corti hanno tutelato il godimento di un “autonomo” diritto di accesso ad internet ed ai contenuti online privo da qualsivoglia interferenza, nel rispetto del principio di neutralità della rete, invocando, rispettivamente, per quanto riguarda la CGUE⁵⁸, l’art. 11 della Carta dei

L’accesso per le persone con disabilità. L’art. 98-duodecies vieta trattamenti discriminatori nell’accesso ai servizi digitali, mentre l’art. 98-terdecies impone che ogni limitazione ai diritti digitali sia legale, proporzionata e conforme alla Carta dei diritti fondamentali dell’Ue.

⁵⁵ In questo senso v. di M. R. Allegri, *Il diritto di accesso ad internet: profili costituzionali*, cit., p. 75, nonché G. D’Ippolito, *La tutela dell’effettività dell’accesso ad Internet e della neutralità della rete*, cit., p. 38 ss.; P. Otranto, *op. cit.*, p. 84.

⁵⁶ In questo senso v. anche: H. Mildebrath, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁸ Il riferimento è in primo luogo, tra gli altri, ai casi Corte giust., 24 novembre 2011, C-70/10, *Scarlet Extended SA c. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (SABAM)*; Corte giust., 16 febbraio 2012, C-360/10, *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers (SABAM) c. Netlog NV*. In sintesi, tali due sentenze hanno stabilito dei principi riguardanti la sorveglianza e il filtraggio delle informazioni su Internet da parte degli ISP. Nella prima, la CGUE ha stabilito che le direttive 2000/31, 2001/29, 2004/48, 95/46 e 2002/58, interpretate congiuntamente alla luce dei diritti fondamentali, vietavano un’ingiunzione che obbligasse un ISP a predisporre un sistema di filtraggio preventivo di tutte le comunicazioni elettroniche a proprie spese e senza limiti di tempo. La Corte ha sottolineato che tale obbligo avrebbe imposto una sorveglianza generalizzata vietata e non avrebbe rispettato il giusto equilibrio tra la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e la libertà di impresa, oltre

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

a ledere i diritti fondamentali degli utenti, come il diritto alla privacy e la libertà di informazione. Analogamente, nella seconda, la CGUE ribadiva che le direttive 2000/31, 2001/29 e 2004/48, interpretate alla luce delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali, impedivano che un giudice nazionale potesse obbligare un prestatore di servizi di hosting a predisporre un sistema di filtraggio delle informazioni memorizzate sui suoi server dagli utenti; per un'approfondita analisi di tale filone giurisprudenziale si v. W. Benedek - M. Ketterman, *Freedom of Expression and the Internet*, Council of Europe Publishing, 2013, p. 76 ss.; L. Jamsontaite - P. De Hart, *Access to Internet in the EU*, in *Brussels Privacy Hub Working Paper*, 2020, p. 13 ss.. Di rilievo, appaiono altresì alcuni casi più recenti aventi precipuamente ad oggetto l'art. 3 del Regolamento (Ue) 2015/2120. Segnatamente, nella sentenza Corte giust., 15 settembre 2020, cause riunite C-807/18 e C-39/19, *Telenor Magyarország Zrt. c. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke* la Corte ha stabilito che l'articolo 3 del regolamento (Ue) 2015/2120 vieta i pacchetti di accesso a Internet con "tariffa zero". Questi pacchetti, che permettono l'uso illimitato di determinati servizi senza che il consumo di dati sia detratto dal piano tariffario di base, limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali di accedere a informazioni, contenuti, applicazioni e servizi di loro scelta, violando il principio di un internet aperto. Inoltre, le misure di blocco o rallentamento del traffico basate su considerazioni commerciali non rispettano l'obbligo di trattamento equo e non discriminatorio del traffico internet. In una decisione correlata del 2 settembre 2021, Corte giust., 2 settembre 2021, cause riunite C-854/19, C-5/20 e C-34/20, *Vodafone GmbH c. Bundesrepublik Deutschland* la CGUE ha chiarito che una limitazione della condivisione della connessione, conseguente all'attivazione di un'opzione tariffaria "a tariffa zero", è incompatibile con l'articolo 3 del regolamento (UE) 2015/2120. La limitazione della condivisione della connessione (tethering) basata su considerazioni di ordine commerciale e non su requisiti tecnici obiettivi viola il principio di neutralità della rete. Sempre la medesima sentenza vieta le opzioni tariffarie "a tariffa zero" che limitano la larghezza di banda per lo streaming video. Tali pratiche commerciali, che permettono di non detrarre il volume di dati per specifiche applicazioni dai piani tariffari di base, discriminano il traffico Internet e violano il principio di neutralità della rete. La Corte ha sottolineato che le misure di gestione del traffico devono essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate, basandosi su requisiti tecnici obiettivi e non su considerazioni commerciali. La limitazione della larghezza di banda per lo streaming video, derivante dall'attivazione di un'opzione tariffaria "a tariffa zero", è stata considerata incompatibile con l'obbligo di trattamento equo del traffico stabilito dal paragrafo 3 dell'articolo 3 del regolamento. La sentenza ha quindi ribadito l'importanza della neutralità della rete, vietando accordi e pratiche che limitano l'accesso equo e non discriminatorio ai servizi di comunicazione elettronica, garantendo così i diritti degli utenti finali di accedere e diffondere informazioni liberamente su Internet; per un'analisi di tale filone giurisprudenziale si v. M. Rojszczak, *European Union and the Right to Open Internet: To Boldly go where no One has Gone before*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, p. 306 ss.; A. Gambino - R. Giarda, *op. cit.*, p. 115 ss.

Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁵⁹ e l'art. 3 del Regolamento 2015/2120; per quanto riguarda la Corte EDU⁶⁰, l'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo⁶¹.

⁵⁹ «Ogni individuo ha diritto alla libertà di 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».

⁶⁰ Il riferimento è, tra le altre a Corte EDU, 18 dicembre 2012, ric. 3111/10, *Abmet Yildirim c. Turchia*, che ha stabilito che il blocco dell'accesso al sito web del ricorrente, ordinato dalle autorità turche, violava l'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. La misura era stata adottata nel contesto di un procedimento penale avviato contro un sito terzo per contenuti ritenuti offensivi alla memoria di Atatürk, ma aveva portato al blocco dell'intero dominio *Google Sites*, compromettendo anche l'accesso a siti web non implicati nel reato, tra cui quello del ricorrente. La Corte rilevava che il blocco indiscriminato del dominio costituiva una restrizione sproporzionata alla libertà di espressione, non giustificata dalla necessità di prevenire la diffusione di contenuti illeciti. La normativa turca (Legge n. 5651) non prevedeva garanzie sufficienti contro l'arbitrarietà, né imponeva un'adeguata valutazione della proporzionalità delle misure adottate. La Corte sottolineava dunque che il blocco avrebbe dovuto limitarsi al sito specifico incriminato, evitando di colpire indiscriminatamente altri siti. La Corte ha quindi concluso che l'interferenza con il diritto del ricorrente non soddisfaceva il requisito della "previsione di legge" in termini di accessibilità e prevedibilità, risultando in violazione dell'articolo 10 della Convenzione, stabilendo che la misura adottata dalle autorità turche non rispettava i criteri di necessità e proporzionalità richiesti per le restrizioni alla libertà di espressione; per un'approfondita disamina del caso si v. G. Gurkkaynak - I. Yilmaz - D. Durlu, *Exploring New Frontiers in the Interface between Free Speech and Access Bans: The European Court of Human Rights' Case of Ahmet Yildirim v. Turkey*, in *European Journal of Law and Technology*, 2014. Di simile tenore è la decisione Corte EDU, 1° dicembre 2015, ric. 48226/10 e 14027/11, *Cengiz e Altri c. Turchia* che concerneva il blocco totale dell'accesso a YouTube, una piattaforma – come noto – che permette agli utenti di inviare, visualizzare e condividere video. I ricorrenti, utenti attivi del sito, denunciavano una violazione del loro diritto di ricevere e diffondere informazioni e idee. La Corte riconosceva una violazione dell'articolo 10 della Convenzione, osservando che l'intervento derivante dall'applicazione della normativa impugnata non rispettava il criterio di legalità previsto dalla Convenzione e che i ricorrenti non avevano beneficiato di una protezione adeguata. In particolare, la Corte evidenziava che ai ricorrenti, accademici in varie università, era stato precluso l'accesso a YouTube per un periodo prolungato, e che, dato il loro uso attivo della piattaforma e il contesto specifico, fondatamente avevano sostenuto che il provvedimento di blocco aveva leso il loro diritto di ricevere e diffondere informazioni e idee. La Corte ha anche sottolineato che YouTube rappresenta una piattaforma essenziale per la trasmissione di contenuti di particolare rilievo, soprattutto in ambito politico e sociale, e per lo sviluppo del giornalismo partecipativo. È stato inoltre rilevato che la legge non prevedeva la possibilità per i tribunali nazionali di emettere un ordine di blocco indiscriminato dell'accesso a Internet, e specificamente a YouTube, a causa di singoli contenuti; su questo caso v. G. Gosztonyi, *The European Court of Human Rights: internet access as a means of receiving and imparting information and ideas*, in *International Comparative Jurisprudence*, 2020, p. 134 ss.

Si tratta, dunque, di profili che, centrali rispetto alla realizzazione delle garanzie di libertà all'interno della Rete, non afferiscono al diritto di accesso ad internet *sub-specie* diritto alla connessione come indagato nella presente ricerca, ossia come strumento per colmare i *digital divide*.

5. *Prospettive comparate del diritto di accesso ad internet*

Per affrontare in chiave comparata il tema del diritto di accesso a Internet, sono stati selezionati ordinamenti che, pur nella loro eterogeneità,

D'altro canto, sempre Corte EDU, 17 aprile 2017, ric. 21575/08, *Jankovskis c. Lituania* ha accertato la violazione dell'articolo 10 della Convenzione da parte delle autorità lituane per aver negato al ricorrente l'accesso a Internet durante la detenzione. Il ricorrente, desiderando informazioni per l'iscrizione a un programma di istruzione a distanza, si era visto negare l'accesso al sito web del Ministero dell'Istruzione, che conteneva le informazioni necessarie. La Corte ha ritenuto che tale negazione costituisse un'interferenza con il diritto del ricorrente a ricevere informazioni. Sebbene la normativa lituana non prevedesse esplicitamente il divieto di accesso a Internet per i detenuti, diverse disposizioni vietavano l'uso di dispositivi di comunicazione come telefoni e radio, implicando un divieto anche per internet. L'interferenza era giustificata dalla necessità di prevenire crimini e mantenere l'ordine, ma la Corte ha giudicato che l'assenza di una valutazione adeguata della necessità specifica di accesso per scopi educativi e la mancanza di considerazione per alternative meno restrittive rendevano la misura sproporzionata. La decisione ha sottolineato l'importanza dell'accesso all'istruzione per i detenuti e ha concluso che l'interferenza non era "necessaria in una società democratica", risultando in una violazione dell'articolo 10 della Convenzione; su tale caso si v. A. Peacock, *Human Rights and Digital Divide*, New York, 2020, p. 84 ss., secondo cui da tale sentenza si desumerebbe un'obbligazione negativa per gli Stati firmatari della CEDU di non interferire con le connessioni internet. Per una più generale analisi ed elencazione della giurisprudenza della Corte EDU in materia di accesso ad internet e violazione dell'art. si v. Corte EDU, *FactSheet – Access to internet and freedom to receive and import information and ideas*, 2022, disponibile sul sito della Corte EDU https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Access_Internet_ENG-.

⁶¹ «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. 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».

offrono contributi significativi allo sviluppo giurisprudenziale e costituzionale della materia. La selezione risponde all'esigenza di ricostruire una sequenza argomentativa fondata su pronunce emblematiche e previsioni costituzionali, rappresentative delle principali traiettorie evolutive. Gli Stati Uniti sono stati inclusi per la portata seminale delle pronunce sul rapporto tra Internet e libertà di espressione. La Francia e il Costa Rica – quest'ultimo in continuità con l'impostazione francese – hanno elaborato una giurisprudenza che valorizza il principio di proporzionalità e il nesso tra accesso alla rete e libertà comunicativa. La Germania è stata considerata per il riconoscimento del danno da interruzione del servizio come lesione di un interesse giuridicamente protetto, mentre l'India così come la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (Ecowas) hanno ancorato l'accesso alla rete ai diritti fondamentali all'istruzione e alla privacy. Completano l'analisi la Grecia e il Portogallo, unici ordinamenti europei a riconoscere costituzionalmente il diritto di accesso a Internet, insieme a quattro Stati dell'America Latina – Ecuador, Messico, Venezuela e Perù – anch'essi dotati di previsioni costituzionali esplicite in materia, seppur in contesti caratterizzati da forti disparità territoriali e strutturali.

Ebbene, come anticipato, la prima rilevante pronuncia inerente al diritto di accesso a internet, inteso quale estrinsecazione del diritto alla libertà d'espressione, è stata emessa nel 1996 negli Stati Uniti dalla Corte Federale del distretto della Pennsylvania⁶² a cui ha fatto seguito una pronuncia della Corte Suprema del 1997: si tratta del caso *Reno v. American Civil Liberties Union*⁶³. In sintesi, veniva impugnato il *Communications Decency*

⁶² La sentenza della Corte Federale della Pennsylvania la si può leggere all'indirizzo Web:

http://eff.org/pub/Censorship/Internet_censorship_bills/HTML/960612_aclu_v_reno_decision.html; la traduzione in italiano è disponibile in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Fasc.4/5 -1996, p. 604 ss. con nota di V. Zeno Zencovich, *Manifestazione del pensiero, libertà di comunicazione e la sentenza sul caso "Internet"*.

⁶³ La sentenza della Corte Suprema U.S. è disponibile sul sito: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/844/case.pdf>; la traduzione in italiano è disponibile in *Foro Italiano*, 1998, p. 23 ss. (con nota di A. Cucinotta). Sul tale sentenza si v. su tale sentenza si v. C. Nesson - D. Marglin, *The Day The Internet Met The First Amendment: Time And The Communications Decency Act*, in *Harvard Journal of Law & Technology*, 1996, p. 113 ss.; R.H. Barrage, *Reno v. American Civil Liberties Union: First Amendment Free Speech Guarantee Extended to the Internet*, in *Mercer Law Review*, 1998, p. 625 ss; R. Jakubcin, *Reno v. ACLU: Establishing a First Amendment Level of Protection for the Internet*, in *University of Florida Journal of Law & Public Policy*, 1998, p. 287 ss; J. M. Beahn, *Reno v. ACLU: The Communications Decency Act Hits a Red Light on the Information Superhighway*, in *Catholic University Law Review*, 1998, p. 333 ss.; *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U.S. 844 (1997), commentata da S.C.

Act (nello specifico Titolo V del *Telecommunications Act* ossia la legge di riforma delle telecomunicazioni approvata dal Congresso nel 1996), che regolamentava i contenuti indecenti su Internet; la Corte distrettuale della Pennsylvania dichiarava tale *Act* incostituzionale poiché in contrasto con il Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti⁶⁴. La Corte Suprema, successivamente chiamata a pronunciarsi sulla questione, il 26 giugno 1997 confermava la decisione della Corte Distrettuale. Segnatamente, con una lunga pronuncia ricca di riferimenti a casi precedenti, la Corte Suprema statuiva l'incostituzionalità della legge, sottolineando come essa fosse in contrasto con il Primo Emendamento, piuttosto che con il quattordicesimo⁶⁵ che tutela la segretezza e la riservatezza delle comunicazioni.

La sentenza si conclude affermando che la straordinaria espansione di Internet è un dato documentato e riconosciuto e che, in base alla tradizione costituzionale statunitense, si presume – salvo prova contraria – che ogni intervento statale volto a regolare i contenuti del discorso rischi di ostacolare, piuttosto che favorire, il libero scambio di idee. In un ordinamento democratico, la tutela della libertà di espressione rappresenta un valore prioritario, destinato a prevalere su eventuali vantaggi della censura, laddove questi restino meramente teorici e privi di fondamento probatorio. Tale seminale pronuncia esamina – per prima – il fenomeno di Internet in relazione alle libertà ad esso collegate come una problematica costituzionale, evidenziandone sia i limiti che le potenzialità in termini di accrescimento dei diritti. A tal fine la Corte, tramite una *reinterpretazione aggiornata* del Primo Emendamento alla luce delle trasformazioni tecnologiche intervenute nel corso del ventesimo secolo, ha estrapolato

Jacques, *Reno v. ACLU: Insulating the Internet, the First Amendment, and the Marketplace of Ideas*, in *American University Law Review*, 1997, p. 1945 ss.; D.K. Djavaherian, *Reno v. ACLU*, in *Berkeley Technology Law Journal*, 1998, p. 371 ss.; T.E. Frosini, *Access to internet as a Fundamental Right*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, p. 226 ss.

⁶⁴ Il Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti recita: «Il Congresso non potrà emanare leggi per il riconoscimento di una religione o per proibirne il libero culto, o per limitare la libertà di parola o di stampa o il diritto dei cittadini di riunirsi in forma pacifica e d'inviare petizioni al governo per la riparazione dei torti subiti».

⁶⁵ La sezione 1 del Quattordicesimo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti recita: «Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e sottoposte alla relativa giurisdizione sono cittadine degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono. Nessuno Stato produrrà o applicherà una qualsiasi legge che limiti i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; né potrà alcuno Stato privare qualsiasi persona della vita, della libertà o della proprietà senza un processo nelle dovute forme di legge; né negare a qualsiasi persona sotto la sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi».

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

nuove forme di tutela e garanzia per la libera espressione del pensiero in rete. La Corte ha così riconosciuto nel Primo Emendamento la fonte non solo per la protezione del tradizionale diritto alla libertà di pensiero, ma anche della libertà di parola *elettronica*, della libertà di stampa *elettronica* e della libertà di riunione *elettronica*⁶⁶.

L'idea che internet sia principalmente un mezzo di comunicazione e, di conseguenza, uno strumento sempre più insostituibile per l'esercizio della libertà di espressione è stata ribadita negli Stati Uniti con la più recente sentenza della Corte Suprema pronunciata venti anni dopo rispetto al *Reno v. American Civil Liberties Union*, ossia il 19 giugno 2017 in occasione del caso *Packingham v. North Carolina*⁶⁷. Questo caso riguardava una legge della Carolina del Nord che qualificava come reato l'accesso da parte di un soggetto già incriminato per reati sessuali a un «*commercial social networking Web site*», qualora il soggetto fosse stato a conoscenza che nel sito fosse concesso ai minori di divenire membri della *community* o di creare o mantenere pagine personali. Nel censurare la normativa in oggetto, ritenuta lesiva del Primo Emendamento, la Corte – sin dall'*incipit* della motivazione – ha ribadito che un principio fondamentale di tale disposizione costituzionale consiste nel garantire a ogni individuo l'accesso a spazi in cui esercitare la libertà di parola e di ascolto, con la possibilità di riflettere ed esprimersi nuovamente. In coerenza con tale impostazione, la Corte ha rilevato come il divieto imposto dallo Stato della Carolina del Nord – volto a impedire ai condannati per reati sessuali l'utilizzo di determinati siti web – finisse per escludere in modo indiscriminato l'accesso a piattaforme che, per molti cittadini, rappresentano le principali fonti di informazione, strumenti per la ricerca occupazionale, spazi di partecipazione al dibattito pubblico e canali di accesso alla conoscenza. La Corte ha infine richiamato un principio consolidato: lo Stato, in linea generale, non può comprimere l'espressione lecita come mezzo indiretto per reprimere quella illecita⁶⁸. Una volta ancora,

⁶⁶ In questo senso T. E. Frosini, *Il Diritto Costituzionale di Accesso ad Internet*, cit. p. 11 ss.; sul punto, oltre alle opere citate *supra*, v. G. Ziccardi, *La libertà di espressione in Internet al vaglio della Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 123 ss.; A. Cerri, *Telecomunicazioni e diritti fondamentali* e P. Costanzo, *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, entrambi in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1996, p. 785 ss.; T.E. Frosini, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000, p. 487 ss.; Id., *L'ordine giuridico del digitale*, cit., p. 41 ss.

⁶⁷ La sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti è consultabile sul sito https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194_0811.pdf.

⁶⁸ Su tale pronuncia e sul legame con il caso *Reno v. American Civil Liberties Union v. S. Sharoni*, *Reno at 20: The Packingham Decision and the Supreme Court on Online Speech*, in *The*

dunque, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha enunciato come il divieto di accesso ad internet si configuri come una limitazione incostituzionale dei diritti garantiti dal Primo Emendamento.

D'altro canto, in Francia, il primo gennaio 2010, dopo un percorso durato quasi due anni, entrava in vigore la legge francese «*Création et Internet*», comunemente chiamata legge Hadopi, acronimo di *Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet*, l'ente preposto al controllo di condotte degli utenti di Internet che violano il diritto d'autore. La versione definitiva della legge (*Loi n. 2009-1311, del 28 ottobre 2009 - Hadopi II*) è il risultato di una significativa revisione effettuata dal *Conseil constitutionnel*⁶⁹, che ha modificato sostanzialmente alcuni principi fondamentali del primo provvedimento approvato dal Parlamento nazionale (*Loi n. 2009-669, del 19 giugno 2009 - Hadopi*). Il Consiglio ha contestato i poteri sanzionatori inizialmente conferiti all'Hadopi e ha stabilito che la tutela dei diritti di proprietà intellettuale non può giustificare indebite restrizioni della libertà di espressione, considerando Internet uno degli strumenti più efficaci per la sua realizzazione. La sentenza, infatti, riconosce una *sorta* di “diritto fondamentale” all'accesso a Internet⁷⁰ in ragione del suo intrinseco collegamento con la libertà di espressione e comunicazione; inoltre, suggerisce che qualsiasi sanzione debba essere preceduta da un controllo giurisdizionale. In particolare, il *Conseil Constitutionnel* ha affermato che lo sviluppo pervasivo dei servizi pubblici di comunicazione online, unitamente alla loro rilevanza per la partecipazione democratica e per l'espressione delle idee e delle opinioni, implica che le libertà di comunicazione del pensiero e delle opinioni – sancite dalla

National Law Review, 2017, disponibile sul sito <https://natlawreview.com/>; si v. altresì M. Burnette-McGrath, *Packingham v. North Carolina*, in *Ohio Northern University Law Review*, 2018, p. 117 ss. Più in generale sul tema si v. C. Demaske, *Public Forum Doctrine and the Internet: A Neoliberal Approach to Speech Protection*, in *Democratic Communiqué*, 2017, p. 45 ss.; D. K. Citron - N. Richards, *Four Principles for Digital Expression (You Won't Believe #3!)*, in *Washington University Law Review*, 2018, p. 1353 ss.; F. Mostert, *Free Speech and Internet Regulation*, *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2019, p. 607 ss.; A. P. Heldt, *How Social Media Platforms Could Be a New Public Forum*, in *Mitchell Hamline Law Review*, 2020, p. 997 ss.; M. Bassini, *Social networks as new public forums? Enforcing the rule of law in the digital environment*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, p. 311 ss.

⁶⁹ Décision n. 2009-580 DC, del 10 giugno 2009.

⁷⁰ In questo senso T. E. Frosini, *Il Diritto Costituzionale di Accesso ad Internet*, cit., p. 12.

Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 – comprendano anche un diritto implicito di accesso a tali servizi⁷¹.

I giudici hanno dunque riconosciuto che, dato lo stato dei mezzi di comunicazione e la diffusione dei servizi di comunicazione al pubblico online, nonché la crescente importanza di tali strumenti per la partecipazione alla vita democratica e per l'espressione di idee e opinioni, il diritto alla comunicazione include anche la libertà di accedere a tali servizi. Pertanto, l'accesso alla rete rappresenta una delle manifestazioni di questa fondamentale libertà individuale. Di conseguenza, la parte della legge che prevedeva la disconnessione da internet senza una previa decisione giurisdizionale, ma solo attraverso una decisione avente natura amministrativa, risultava in contrasto con l'art. 11 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789⁷². Ciò poiché, stante il tenore della libertà garantita dall'art. 11, il legislatore non poteva attribuire tali poteri a un'autorità amministrativa - indipendentemente dalle garanzie poste per delimitare l'applicazione delle sanzioni - al fine di proteggere i titolari del diritto d'autore. Nonostante non abbia ritenuto l'accesso a Internet come un diritto fondamentale di per sé, il Consiglio ha sottolineato che la libertà di comunicazione merita una protezione rafforzata, soprattutto nel contesto della comunicazione tramite Internet, poiché riguarda potenzialmente ogni individuo. Il *Conseil Constitutionnel*, dunque, dando seguito alla propria giurisprudenza in materia controllo di proporzionalità, ha stabilito che la libertà di comunicazione, che comprende il diritto di accedere ai servizi di comunicazione al pubblico, riveste un'importanza di particolare rilievo. Di conseguenza, eventuali limitazioni all'accesso a Internet disposte mediante poteri sanzionatori devono essere rigorosamente circoscritte, poiché – secondo l'interpretazione costituzionale francese – tali restrizioni si

⁷¹ In questo senso v. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *I diritti degli utenti di Internet: le esperienze in Europa e in America latina*, disponibile sul sito <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/App14074.htm>. La sentenza può essere letta in italiano su *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2009, p. 524 ss., con nota di G. Votano, *Internet fra diritto d'autore e libertà di comunicazione: il modello francese*, p. 533 ss.; si v. anche P. Passaglia, *L'accesso a internet è un diritto (Il Conseil Constitutionnel francese dichiara l'incostituzionalità di parte della c.d. "legge anti file-sharing")*, in *Il Foro Italiano*, 2009, p. 473 ss.; E. Bertolini, *La lotta al file sharing illegale e la "dottrina Sarkozy" nel quadro comparato: quali prospettive per libertà di espressione e privacy nella rete globale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, p. 74 ss.

⁷² Ai sensi dell'art.11 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789: «La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge».

configurano come una compressione della libertà di comunicazione, tutelata dall'articolo 11 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789. Secondo il Consiglio, con una considerazione non dissimile da quella svolta dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel 1997, l'accesso a Internet è divenuto, per milioni di cittadini, parte integrante e condizione essenziale per l'esercizio di numerosi diritti e libertà di valore costituzionale tra cui spicca la libertà di espressione; inibire l'accesso risulterebbe quindi una sanzione sproporzionata, avendo un impatto grave e diretto sull'esercizio di tali diritti. Pertanto, prevedere e imporre la disconnessione da Internet senza la previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria confligge con l'art. 11 della Dichiarazione del 1789 e costituisce una violazione sproporzionata della libertà di espressione⁷³. Il principio espresso in tale pronuncia in relazione al diritto di accesso ad internet è stato ripreso in plurime pronunce dal medesimo *Conseil constitutionnel* che hanno cristallizzato il legame nell'ordinamento francese tra accesso ad internet e libertà d'espressione⁷⁴.

In continuità con la decisione del *Conseil constitutionnel* del 2010, peraltro citandola espressamente nella propria sentenza - in quello che è stato definito *dialogo transnazionale tra le corti*⁷⁵ - con la sentenza n. 12.790 del 30 luglio 2010, la *Sala Constitucional* del Costa Rica ha riconosciuto che «nel contesto della società dell'informazione e della conoscenza, grava sui poteri pubblici l'obbligo di promuovere e garantire in modo universale l'accesso alle nuove tecnologie, a beneficio dei cittadini. Il ritardo nell'apertura del mercato delle telecomunicazioni è stato ritenuto lesivo dell'effettivo esercizio di diversi diritti fondamentali, tra cui: la libertà di scelta dei consumatori (art. 46, ult. comma, Cost.), il diritto costituzionale di accesso alle tecnologie dell'informazione, il principio di uguaglianza e l'obbligo di superamento del divario digitale (art. 33 Cost.), nonché il diritto di accedere a internet tramite l'interfaccia liberamente scelta dall'utente e la libertà di iniziativa economica e commerciale»⁷⁶. Ebbene, appare chiaro come, in tale

⁷³ In questo senso T.E. Frosini, *Il Diritto Costituzionale di Accesso ad Internet*, cit., p. 12 ss.

⁷⁴ In questo senso P. Passaglia, *La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni*, in *Rivista di Diritto dei Media*, 2021, p. 3. Nella letteratura francese sul tema si v.: C. Simon, *Les adresses IP sont des données personnelles selon le Conseil constitutionnel*, in *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, 2009, p. 114 ss.; M. Verpeaux, *La liberté de communication avant tout. La censure de la loi Hadopi 1 par le Conseil constitutionnel*, in *Semaine juridique*, 2009, p. 50 ss.; L. Boubekeur, *De la "loi Hadopi" à la "loi Hadopi 2"*, in *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, 2009, p. 109 ss.

⁷⁵ In questo senso G. De Vergottini, *Il Dialogo transnazionale fra le Corti*, Napoli, 2010.

⁷⁶ Questa la traduzione presente in T.E. Frosini, *Il Diritto Costituzionale di Accesso ad Internet*, cit., p. 39.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

passaggio, la *Sala Constitucional* del Costa Rica faccia assurgere a diritto costituzionale il diritto di accesso a Internet in maniera più netta rispetto a quanto statuito dalle citate sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti e del Consiglio Costituzionale francese che, come visto, hanno legato le proprie pronunce più specificatamente alla tutela della libertà di espressione nella rete⁷⁷.

D'altro canto, su un differente profilo maggiormente legato al diritto alla connessione, nel 2013 in Germania il *Bundesgerichtshof* ha riconosciuto il diritto del singolo al risarcimento dei danni derivanti dall'interruzione del servizio di connessione a internet causata da un errore della compagnia telefonica. La Corte Suprema Federale ha fondato la propria decisione sulla constatazione che la possibilità di accedere e fruire di Internet rappresenti un vantaggio economico la cui disponibilità continua, anche nel settore privato, è cruciale per la qualità della vita⁷⁸.

Più di recente, segnatamente nel settembre 2019, la *High Court* del Kerala in India, in una vicenda relativa all'utilizzo di internet mediante lo smartphone ha definito l'accesso ad internet come un "*fundamental right*", da intendersi come parte integrante sia del diritto all'istruzione, sia del diritto alla *privacy*, entrambi tutelati dalla Costituzione indiana⁷⁹. Sostanzialmente coeva a questa sentenza è la pronuncia resa sempre in India dalla Corte Suprema, il 10 gennaio 2020⁸⁰. La vicenda origina dalla contestazione avverso alcune misure inerenti il rallentamento o l'interruzione della connessione internet, emesse nel contesto dei sommovimenti e disordini popolari verificatisi in occasione della suddivisione in due territori degli Stati Jammu e Kashmir. Tali provvedimenti venivano contestati direttamente

⁷⁷ Nello stesso senso v. P. Passaglia, *La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni*, cit., p. 10 secondo cui «La Sala Constitucional, anziché concentrare l'attenzione sulla libertà di espressione, per corroborare l'importanza della protezione del diritto di accesso, ha dunque enfatizzato il ruolo di Internet come catalizzatore della comunicazione interpersonale e di quella tra il privato e i pubblici poteri, attraverso il superamento di barriere tecniche che gli strumenti previamente esistenti non erano in grado di eliminare». Sul punto si v. altresì: H. Miranda Bonilla, *El derecho de acceso a internet en la jurisprudencia de la sala constitucional de Costa Rica*, in *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 2021, p. 5 ss.: Id., *El Acceso A Internet Como Derecho Fundamental*, in *Revista Jurídica IUS Doctrina*, 2016, p. 1 ss.

⁷⁸ Bundesgerichtshof, decisione 24 gennaio, 2013, III ZR 98/12; su tale pronuncia v. V. P. Passaglia, *La problematica definizione dell'accesso a Internet*, cit., p.13.

⁷⁹ Kerala High Court, *Faheema Shirin R.K vs State Of Kerala*, 19 settembre 2019, W.P(C).No.19716/2019-L. Su tale sentenza si v. J. Preeti, *Faheema Shirin v. State of Kerala: In Light of Right to Internet*, in *ILJ Law Review*, 2020, p. 273 ss.

⁸⁰ Supreme Court of India, *Anurndha Bhasin v. Union of India*, 10 gennaio 2020, W.P. No.-001031/2019.

dinanzi alla Corte Suprema indiana, la quale si pronunciava a favore dei ricorrenti, ordinando alle autorità competenti di ripristinare la piena funzionalità della rete. La decisione della Corte si basava sul principio in forza del quale la libertà di parola e di espressione, nonché la libertà di praticare qualunque professione o di condurre qualsiasi commercio o attività attraverso internet, gode in India di protezione costituzionale ai sensi dell'art. 19⁸¹. Questa configurazione richiedeva che le limitazioni all'accesso a internet superassero un test di proporzionalità per essere legittime; test evidentemente non superato nel caso di specie. È d'uopo rilevare che la Corte, pur riconoscendo la rilevanza di internet, non si sia espressa in ordine alla qualifica di internet come diritto fondamentale – a differenza della *High Court* del Kerala - limitandosi a dichiarare che il diritto alla libertà di parola e di espressione e il diritto di condurre qualsiasi commercio o attività utilizzando Internet fossero costituzionalmente protetti⁸².

Da ultimo, è stata pronunciata il 25 giugno 2020 una sentenza della Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS)⁸³ che ha esaminato la legittimità delle azioni del governo del Togo, il quale, in risposta a una vasta protesta popolare, bloccava in larga scala gli accessi ad internet. I ricorrenti hanno contestato la violazione dell'articolo 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che garantisce il diritto all'informazione e alla libertà di espressione⁸⁴. La Corte ha accolto il ricorso, chiarendo che, sebbene l'accesso a internet non sia un diritto umano fondamentale *stricto sensu*, esso costituisce un diritto derivato e componente essenziale della libertà di espressione. La Corte ha specificato che internet fornisce una piattaforma cruciale per esercitare tale libertà e, quindi, deve essere protetto come un diritto umano. La Corte ha affermato che l'accesso a internet, essendo strettamente collegato alla libertà

⁸¹ L'art. 19 della Costituzione dedicato alla protezione dei diritti riconnessi alla libertà d'espressione è disponibile nella traduzione ufficiale in inglese presso il sito <https://legislative.gov.in/constitution-of-india/>.

⁸² Sulla sentenza della Corte Suprema indiana si v. R. Juyal, *Constitutional Liberties and Cyberspace: Analysing the Anuradha Bhasin v Union of India Case and its Impact on Fundamental Rights*, in *Legal Information Management*, 2023, p. 276 ss.; Y. Kumar Verma, *Navigating the digital divide: Analyzing the debate on internet access as a fundamental right*, in *International Journal of Civil Law and Legal Research*, 2024, p. 201 ss..

⁸³ Corte di Giustizia Ecowas, 25 giugno 2020, *Amnesty International Togo vs. The Togolese Republic*.

⁸⁴ L'articolo 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nella versione ufficiale in inglese recita: «1. *Every individual shall have the right to receive information.* 2. *Every individual shall have the right to express and disseminate his opinion within the law*»; il testo è disponibile sul sito <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

di parola, richiede una protezione legale, e qualsiasi interferenza deve essere giustificata da norme specifiche. Anche la Corte di Giustizia ECOWAS unque, similmente alla Corte Suprema Indiana, ha evidenziato la necessità di trattare l'accesso a internet come un diritto umano derivato, per il quale gli Stati hanno l'obbligo di fornire protezione, similmente alla libertà di espressione, riconoscendo l'importanza di internet nel rafforzare il godimento di tale diritto⁸⁵.

È possibile rilevare, quindi, come a partire dalla pronuncia resa nel 1997 negli Stati Uniti, sia emersa una tendenza sostanzialmente globale ed uniforme nel riconoscere lo stretto legame tra il diritto di accesso a internet e le libertà costituzionali inerenti la manifestazioni del diritto di espressione, portando alla definizione di una soglia di tutela minima del diritto di accesso a internet quantomeno come diritto derivato da libertà costituzionalmente garantite in tutti gli ordinamenti considerati, a prescindere da un suo espresso ed autonomo riconoscimento in Costituzione.

6. Il "Diritto Costituzionale" di accesso a internet ...

Sul tema, per l'appunto, dell'autonomo riconoscimento del diritto di accesso a internet con norme di rango costituzionale, in Europa si rileva il caso della Grecia, la cui Costituzione, a seguito della revisione del 2001, prevede all'art. 5A), comma 2, che: «ciascuno ha il diritto di partecipare alla Società dell'Informazione. La facilitazione dell'accesso alle informazioni trattate in forma elettronica, come anche la produzione, lo scambio e la diffusione di esse, è materia di obblighi per lo Stato, in conformità alle garanzie di cui agli articoli 9, 9A e 19»⁸⁶. Altro caso, unico insieme alla Grecia in Europa, è il Portogallo, ove, ai sensi dell'art. 35, par. 6, della

⁸⁵ Si v. sul punto Federalismi.it - Focus Africa rassegne di documentazione, *Internet shutdown: la Corte di giustizia dell'ECOWAS configura l'accesso ad Internet come una componente essenziale della libertà di espressione nel caso Amnesty International Togo e Altri c. Repubblica Togolese*, 2020, disponibile sul sito www.federalismi.it; M. Daka, *Internet access as a derivative component of freedom of expression*, in OxHRH Blog, 2021, disponibile sul sito: <https://ohrh.law.ox.ac.uk/internet-access-as-a-derivative-component-of-freedom-of-expression>

⁸⁶ Questa la traduzione presente in Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *I diritti degli utenti di Internet: le esperienze in Europa e in America latina*, in op. cit. Sul caso greco si v. per tutti: I. Iglezakis, *The development of E-Governance and the issue of digital inclusion in Greece with particular regard to the constitutional right of e-participation*, in *Journal of Information, Law & Technology*, 2008, p. 1 ss.

Costituzione⁸⁷, deve essere garantito a tutti l'accesso alle reti telematiche di uso pubblico. La Costituzione portoghese, nello specifico, include il diritto di accesso a Internet in un articolo dedicato alla protezione dei dati personali che circolano online⁸⁸.

D'altro canto, tra gli Stati dell'America Latina – tra i più propensi al riconoscimento del diritto di accesso ad internet in costituzione – figura in primo luogo l'art. 16 della costituzione ecuadoregna, adottato nel 2008, il quale riconosce espressamente il diritto di accesso universale alle tecnologie di informazione e di comunicazione in condizioni di uguaglianza, libertà e inclusività⁸⁹.

Allo stesso modo, l'art. 6 comma 3 della costituzione messicana, modificato nel 2013, garantisce il diritto di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, includendo espressamente la banda larga e Internet⁹⁰. A sua volta, l'art. 108 della costituzione venezuelana

⁸⁷ Il Par. 6 dell'art. 35 della Costituzione: «*A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de protecção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional*». Il testo della Costituzione portoghese è disponibile sul sito: <https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=5027&dpath=document&dfile=07062006091756.pdf&content=Cost%2E%2BLa%2BCostituzione%2Bportoghese%2B%28PT%29%2B%2D%2Bstati%2Beuropei%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>

⁸⁸ Sull'articolo 35 della Costituzione Portoghese v. A. S. Pinheiro, *Data protection in the internet: the Portuguese case*, in D. Moura Vicente - S. de Vasconcelos Casimiro (eds.), *Data protection in the internet*, Cham, 2020, p. 271 ss.; P. Ramos Brandão, *The constitutional context of computing in Portugal – Article 35*, in *BIRCI Journal*, 2018, p. 344 ss.

⁸⁹ L'art. 16 della Costituzione ecuadoregna prevede che: «*Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación. 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. 4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad. 5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación*». Il testo della Costituzione ecuadoregna è disponibile sul sito https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Sul punto si v. per tutti P. A. Sarasti, *Constitutional Rights, Human Rights and Information and Communication Technologies in Ecuador*, in *Migration Letters*, 2023, p. 1150 ss.

⁹⁰ Il co.3 dell'art. 6 della Costituzione messicana dispone che: «*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios*». Il testo della

prevede l'obbligo in capo allo Stato di garantire i servizi pubblici di radio, televisione e reti di biblioteche e informatiche al fine di consentire l'accesso universale all'informazione⁹¹. Da ultimo, l'art. 14 della Costituzione del Perù, così come modificato, dispone che: «[l]o Stato garantisce il diritto di accesso a Internet', specificando che 'negli enti, nelle istituzioni e negli spazi pubblici, l'accesso è gratuito'; si prevede altresì che lo Stato sia chiamato a promuovere 'lo sviluppo scientifico e tecnologico del paese, attraverso la formazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, specialmente nel settore dell'istruzione e nelle zone rurali del paese'⁹².

La collocazione dell'accesso a internet nelle Costituzioni dimostra sostanzialmente due tendenze: in alcune l'accesso ad internet viene collocato come estrinsecazione di rilievo della libertà di espressione e di informazione⁹³; in altre⁹⁴ si configura l'accesso ad internet come l'espressione di un generale diritto di accesso alle nuove tecnologie di cui viene riconosciuto la rilevanza nel contesto sociale⁹⁵.

6.1. ... non basta per ridurre i digital divide

Alla luce della disamina svolta appare necessario verificare se, negli ordinamenti ridetti, la costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet abbia rappresentato un efficace strumento nel contrasto ai *digital divide*. La

Costituzione messicana è disponibile sul sito <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Sul riconoscimento del diritto di accesso a internet nella Costituzione messicana si v. per tutti: C. L. Álvarez S. Díez, *El contenido esencial del derecho de acceso a Internet*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2025, p. 14 ss..

⁹¹ L'art. 108 della Costituzione venezuelana dispone che: «*Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley*». Il testo della Costituzione venezuelana è disponibile presso il sito: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf.

⁹² La traduzione è di P. Passaglia, *La problematica definizione dell'accesso a Internet*, cit., p.3. Sullo costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet in Perù si v. G. Chang Chuyes, *The Internet as Constitutional Right and Public Utility in Peru: A Critical Perspective*, in *Revista digital de derecho administrativo*, 2025, p. 135 ss.

⁹³ È questo il caso della costituzione ecuadoregna, messicana e venezuelana.

⁹⁴ È questo il caso di Grecia, Portogallo e Perù.

⁹⁵ V. in questo senso di P. Passaglia, *La problematica definizione dell'accesso a Internet*, cit. p. 4.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

Grecia, ove il diritto di accesso a internet è riconosciuto in Costituzione all'art. 5A) co. 2, nel 2022 occupava la venticinquesima posizione nell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Desi) redatto dalla Commissione Europea⁹⁶. Nella rilevazione del 2023 del *Report of the State of the Digital Decade* redatto dalla Commissione Europea (erede del Desi)⁹⁷, la situazione non è cambiata. Segnatamente: quanto alle infrastrutture digitali la copertura delle reti ad altissima capacità (Vhcn) in Grecia è del 28%, contro una media Ue del 73%⁹⁸; quanto alla digitalizzazione delle imprese: il livello delle Pmi greche è del 41%, significativamente inferiore alla media Ue del 69%. L'adozione di tecnologie avanzate come *big data, cloud e Ai* è anche inferiore alla media europea; quanto alle competenze digitali: solo il 2.5% degli occupati in Grecia sono specialisti Ict, uno dei tassi più bassi nell'UE⁹⁹; da ultimo, con riferimento alla digitalizzazione dei servizi pubblici, sebbene la Grecia abbia fatto progressi significativi nella digitalizzazione dei servizi pubblici, il paese è ancora sotto la media U3¹⁰⁰.

Anche in Portogallo, ove il par. 6 dell'art. 35 della Costituzione riconosce il diritto di accesso ad internet, lo scenario, seppur migliore della Grecia, non appare del tutto ottimale. Nel Desi 2022, infatti, il Portogallo occupava la posizione n. 15 su 27 Stati membri¹⁰¹. Quanto ai dati disponibili grazie al *Report of the State of the Digital Decade* del 2023¹⁰², si rileva: quanto alle infrastrutture digitali, il Portogallo presenta una copertura delle reti ad altissima capacità (Vhcn) e della fibra ottica fino alle abitazioni molto alta (93% e 91% rispettivamente), superiori alla media Ue del 73% e 56%. Tuttavia, la copertura del 5G è inferiore alla media Ue (70% contro 81%) e la penetrazione della banda larga fissa a velocità di almeno 1 Gbps è bassa (4.5%); quanto alle competenze digitali circa il 55% della popolazione portoghese possiede competenze digitali di base, leggermente sopra la media Ue del 54%, ma solo il 29% ha competenze digitali avanzate. La

⁹⁶ Consultabile sul sito <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>.

⁹⁷ Consultabile sul sito <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>.

⁹⁸ Tuttavia, la Grecia ha una buona performance nella connettività mobile, con una copertura 5G dell'86% nel 2022, superiore alla media UE dell'81%.

⁹⁹ Tuttavia, la percentuale di donne tra questi specialisti è superiore alla media europea (20.3% rispetto al 18.9%).

¹⁰⁰ Nel 2022, la Grecia ha ottenuto un punteggio di 65 per i servizi digitali per i cittadini e 74 per le imprese, entrambi in crescita rispetto agli anni precedenti ma ancora inferiori agli standard europei.

¹⁰¹ Consultabile sul sito <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>.

¹⁰² Consultabile sul sito <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

percentuale di specialisti Ict è del 4.5%, appena sotto la media UE, mentre la percentuale di donne tra questi specialisti è superiore alla media europea (20.4% contro 18.9%); quanto alla digitalizzazione delle imprese, il 70% delle Pmi in Portogallo ha un livello di intensità digitale di base, leggermente superiore alla media Ue del 69%. Tuttavia, l'adozione di tecnologie avanzate come il cloud (29%) e i big data (11%) è inferiore alla media europea (34% e 14% rispettivamente); da ultimo, quanto alla digitalizzazione dei servizi pubblici, i punteggi appaiono vicini alla media Ue per i servizi online ai cittadini (78) e alle imprese (82). Tuttavia, l'accesso ai dati sanitari elettronici è limitato (punteggio 63 rispetto alla media Ue).

Se questo è il quadro in Europa, peggiore è la situazione negli Stati dell'America Latina che hanno inserito il diritto di accesso ad internet in costituzione. Segnatamente secondo lo studio "Freedom on the Net 2023"¹⁰³ condotto dalla nota Ong Freedom House¹⁰⁴, in Ecuador, ove il diritto di accesso a internet è garantito all'art. 16 della Costituzione, nel dicembre 2022 il 74.44% della popolazione aveva accesso a internet e la penetrazione della banda larga fissa appariva molto bassa: precisamente al 14.97%. Si registra altresì un divario digitale tra aree urbane e rurali molto significativo. Segnatamente, a luglio 2022, il 70.1% delle famiglie urbane aveva accesso a Internet, mentre solo il 38% delle famiglie rurali ne disponeva. Inoltre, il 70.5% delle famiglie indigene, il 55.4% delle famiglie montubio e il 46.3% delle famiglie afro-ecuadoriane non avevano accesso a Internet, rispetto al 34.5% delle famiglie *mestiz*.

Anche in Messico, ove l'articolo 6 comma 3 della Costituzione riconosce il diritto di accesso ad internet, nel dicembre 2022, sempre secondo lo studio condotto da Freedomhouse, i cittadini aventi accesso ad internet era il 76% (dato in crescita rispetto alle rilevazioni precedenti) ma la disponibilità della banda larga fissa permaneva bassa, attestandosi al 19,87%. Così come in Ecuador anche è Messico si rileva un divario digitale molto marcato tra aree urbane e rurali. Segnatamente, nel 2022, l'83,8% della popolazione urbana utilizzava internet, rispetto al solo 62,3% della popolazione rurale. Questo divario è ulteriormente amplificato da barriere economiche: i costi elevati per la connessione impediscono al 52,9% dei messicani a basso reddito di accedere a internet, e nel 2021 solo il 34% delle famiglie nella categoria socioeconomica più bassa aveva accesso alla rete,

¹⁰³ Consultabile sul sito <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2023/repressive-power-artificial-intelligence>.

¹⁰⁴ Nota associazione non governativa con sede a Washington D.C., fondata nel 1941 da Eleanor Roosevelt.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

contro oltre il 90% delle famiglie più benestanti. Inoltre, le comunità indigene, che rappresentano quasi il 10% della popolazione, si trovano in una situazione di ancor più marcata *vulnerabilità digitale*. Nello specifico, nell'agosto 2022, solo l'80% della popolazione indigena era coperta dalla tecnologia 2G, 3G o 4G, una percentuale che scende al 62% nelle località storicamente indigene.

Anche in Venezuela, dove l'accesso a Internet è garantito dall'art. 108 della Costituzione, la situazione in ordine all'accesso alla connessione rimane precaria a causa della sostanzialmente strutturale crisi economica, sociale e politica del paese. Sempre secondo i dati del rapporto *Freedom on the Net 2023* il Venezuela conta 17,59 milioni di utenti internet (su 28,2 milioni di abitanti), con una penetrazione della banda larga mobile del 49% e una penetrazione delle linee fisse di solo il 9%. Questa situazione evidenzia un notevole divario digitale, accentuato dalle continue difficoltà infrastrutturali¹⁰⁵.

L'accesso a Internet - inoltre - è diventato proibitivo per la maggior parte dei venezuelani, poiché il costo medio dei pacchetti internet supera il salario minimo mensile, che nel maggio 2023 era di 5,26 dollari. Più del 74% dei venezuelani non può permettersi un pacchetto base di internet mobile, il che ha creato una significativa barriera all'accesso. I servizi internet sono diventati più costosi a causa del tasso di cambio della valuta, con Cantv - fornitore statale di servizi telefonici e internet in Venezuela - che ha aumentato le tariffe sei volte nel 2022 e altri fornitori privati come Movistar che ne hanno seguito l'esempio. Anche le tariffe per i piani di fibra ottica ad alta velocità sono superiori al salario minimo mensile, creando un divario ancora maggiore tra chi può permettersi l'accesso e chi no. Un problema significativo anche in Venezuela è rappresentato dal divario digitale tra aree urbane e rurali. Nel 2022, l'accesso a Internet era concentrato principalmente nel distretto della capitale e negli stati sulla costa settentrionale, mentre lo stato di Amazonas, con una popolazione indigena elevata, aveva solo una penetrazione del 10,09%. La mancanza di servizi nelle aree indigene ha avuto conseguenze disastrose, come dimostrato dal conflitto di marzo 2022, in cui quattro membri della comunità Yanomami sono stati uccisi da ufficiali militari per una connessione Wi-Fi condivisa. Le

¹⁰⁵ Ad esempio, nel 2022, il Venezuela ha sperimentato 138.200 interruzioni di corrente nei primi nove mesi, con 27.569 guasti solo a settembre, che hanno compromesso gravemente la connettività. Sul punto si v. C. Solar, *Access to the Internet and declining democracy in Venezuela*, in *Journal of Information Policy*, 2023, p. 1 ss.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

comunità indigene continuano a sollevare preoccupazioni sull'inoperatività del servizio Cantv nelle aree remote.

I piani per l'espansione del servizio internet ad alta velocità favoriscono le città e le aree con alto potere d'acquisto, aggravando ulteriormente le disparità¹⁰⁶.

Infine anche in Perù, ove il diritto di accesso ad Internet è riconosciuto dall'art. 14 della Costituzione, secondo i dati pubblicati nell'ambito del Report “*Digital 2022 — Data Reportal*”¹⁰⁷, 11,63 milioni di persone (pari al 34,7% della popolazione totale) non utilizzano Internet, confermando così l'esistenza di un rilevante ritardo digitale riscontrabile anche nel basso livello di penetrazione della banda larga mobile.

Ebbene, al netto delle specificità nazionali di carattere socio economico che influenzano irrimediabilmente i distinti ordinamenti che hanno provveduto alla costituzionalizzazione del diritto di accesso ad internet, i dati descritti dimostrano in maniera abbastanza univoca come il diritto costituzionale di accesso ad internet si configuri come uno strumento - quantomeno - non sufficiente per il contrasto ai divari digitali¹⁰⁸. Tale considerazione appare ancor più avvalorata in relazione ai divari che insistono tra aree urbane e aree interne e/o periferiche e per fasce di popolazione economicamente svantaggiate o appartenenti a minoranza, dunque per le categorie qui definite ad *elevata vulnerabilità digitale*; specie i casi dei Paesi dell'America Latina¹⁰⁹, dimostrano come lo iato – nonostante la costituzionalizzazione del diritto di accesso – permanga in maniera severa.

¹⁰⁶ Ad esempio, nel municipio di Chacao a Caracas ci sono circa 50 fornitori di servizi internet, mentre le aree rurali rimangono quasi esclusivamente servite da CANTV, che offre un servizio di bassa qualità e frequenti interruzioni.

¹⁰⁷ S. Kemp, *Digital 2022: Peru, Data Reportal*, 16 febbraio 2022, consultabile al seguente link: <https://datareportal.com/reports/digital-2022-peru>.

¹⁰⁸ Sul punto v. A. Alù, *Il doppio volto di internet*, cit., p. 638, nt. 68.

¹⁰⁹ Quanto rilevato è stato altresì di recente confermato, con precipuo riferimento alle categorie e alle aree definite come “vulnerabili digitali”, dalla World Bank, *The Digital Gender Divide: Women in Latin America and the Caribbean in the Digital Era*, 2025, *passim*, disponibile sul sito <https://openknowledge.worldbank.org/>, ove viene dimostrato come nella maggior parte dei Paesi dell'America Latina si registrino pronunciate disparità nell'accesso a Internet tra i nuclei familiari poveri e quelli non poveri, nonché notevoli disparità di genere: gli uomini, in generale, hanno un accesso a Internet migliore rispetto alle donne.

Mario Manna

I digital divide: profili comparati delle risposte legislative, contrattuali e di governance (parte I)

ABSTRACT: This article examines the right of access to the Internet as a legal instrument for overcoming digital divides, with a comparative focus on legislative and judicial developments. The analysis begins with the relationship between the pandemic and the widening of digital inequalities, which has made it clear that connectivity is no longer merely a technological opportunity but an essential condition for the effective exercise of fundamental rights. Against this background, the study explores constitutional experiences that have expressly recognised the right to connectivity, as well as case law from European and non-European courts that has progressively defined its scope. The comparative inquiry shows, however, that constitutional recognition alone does not suffice to a close digital divides, as a significant gap persists between formal guarantees and actual enjoyment. In particular, infrastructural and economic shortcomings affecting wide areas of market failure cannot be remedied solely by constitutional provisions. The conclusion is that legal recognition, while necessary, must be complemented by institutional solutions and governance mechanisms capable of directly shaping the material conditions of access to the Internet.

KEYWORDS: digital divide - right of access to the Internet - universal service - broadband connectivity - market failure areas.

Mario Manna - Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli (mmanna@luiss.it)