

## Cultura :: Democratica

Audizioni informali sui disegni di legge costituzionale  
nn. 1317 e 1561 (diritto di accesso a internet)  
I commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica  
dott. Guido d'Ippolito  
Responsabile per l'Innovazione digitale di Cultura Democratica

Buongiorno a tutti,

mi associo anch'io ai saluti del dott. Castorina alla presidente Finocchiaro e a tutti i senatori, ringraziandovi per questa grande opportunità.

Il disegno di legge Costituzionale n. 1561, all'esame di questa commissione, prevede l'inserimento in Costituzione, nella sua Parte I Titolo II dedicato ai “*rapporti etico-sociali*”, dopo l'art. 34 Cost. sul diritto all'istruzione, di un **art. 34-bis**.

Nelle odierne società le costituzioni svolgono un ruolo complesso perché complessa è la società che rappresentano. Nelle democrazie pluralistiche, o liberali, infatti, le costituzioni cercano di costruire la *trama unificante* di un tessuto sociale vario, disomogeneo e percorso da forti antagonismi. Queste costituzioni sono dunque caratterizzate da un'espansione del catalogo dei diritti con lo scopo di «*organizzare la libertà umana nella realtà sociale*» (H. HELLER), e dove diritti e principi operano come fattori di integrazione dell'individuo nella comunità statale (R. SMEND)<sup>1</sup>.

Nella Costituzione intesa come bussola dell'agire civile, la funzione di guida che assumono i diritti costituzionali non vincola solo gli operatori economici ma anche lo Stato e le istituzioni, e, in generale, tutti i soggetti dell'ordinamento, al fine di garantire non solo le libertà dei singoli ma anche lo sviluppo del Paese.

In via preliminare possiamo definire il **diritto di accesso ad Internet** come il diritto di ogni soggetto ad una connessione stabile e veloce affinché abbia effettivo accesso alla rete Internet.

L'art. 34-bis tratta quindi del diritto di accesso ad Internet ma in una veste nuova mai formulata prima e che, schematicamente, presenta le seguenti caratteristiche:

1. una **qualificazione giuridica** più appropriata: di **diritto sociale** che supera quella ambigua e problematica di semplice libertà, a volte positiva a volte negativa;
2. una più idonea **collocazione normativa**, nel Titolo II appunto, insieme agli altri diritti sociali come l'istruzione o la salute; e quindi un diritto che riequilibra i dislivelli sociali, affiancando ai diritti i doveri: al diritto del cittadino di accedere ad alta velocità al Web da qualunque parte del Paese, si affianca il dovere dello Stato di rendere effettivo questo diritto;

---

<sup>1</sup> RIDOL P., Diritti fondamentali. Un'introduzione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006.



3. un **ambito di applicazione** e **interpretazione** molto più ampio, che gli permette così di porsi come preconditione per l'espansione di tutti i diritti (non solo la libertà di espressione), ma anche di tutte le attività economiche, bilanciando gli aspetti giuridici con quelli economici.
4. e un'ideale collegamento al **diritto all'istruzione**. E questo perché il ritardo italiano in materia di digitale non è solo *infrastrutturale* ma anche *culturale*. Ciò vuol dire non solo che gli italiani non accedono ad Internet - e quindi al suo sterminato patrimonio di conoscenza e possibilità - perché non ne hanno tecnicamente modo, ma anche perché non sanno né *come* né *quali* siano i vantaggi che l'utilizzo di questo incredibile strumento può realizzare, con un danno incalcolabile al sistema Paese che stenta così ad emergere sul piano internazionale.

Legandosi al diritto all'istruzione l'art. 34-bis vuole far capire che non basta solo investire in infrastrutture ma serve anche investire in conoscenza.

Ecco un primo motivo per cui si è ritenuto più opportuno un riferimento al diritto all'istruzione piuttosto che alla libertà di espressione: perché oggi abbiamo bisogno non solo di esprimere il nostro pensiero, ma soprattutto di istruzione e formazione digitale a tutti i livelli. Non vi potrà infatti essere una giusta, reale e consapevole libertà di espressione se prima non c'è un effettivo e sostanziale diritto all'istruzione.

Internet è trasversale in tutti i campi dell'agire umano così come esso è ormai usato da tutti, per tutto, in tutti i momenti. Per questo è stato definito un bene comune fondamentale come l'acqua, uno strumento di democrazia e di esercizio di tutti i diritti.

Per Liu Xiaobo, premio Nobel per la pace e difensore dei diritti umani in Cina, "*Internet è un dono di Dio*". Un'altra bella definizione è quella di Riccardo Luna: "*Internet è un'arma di costruzione di massa*".

Tutte queste definizioni cercano di descrivere un nuovo ecosistema sociale e ci rendono chiaramente l'idea di come Internet non sia solo e riduttivamente un mezzo di comunicazione di massa.

Su Internet esercitiamo tutti i diritti. Su Internet ci informiamo, studiamo, lavoriamo, giochiamo, ci curiamo, usufruiamo di servizi, acquistiamo beni, paghiamo bollette, iscriviamo i bambini a scuola, entriamo in contatto con la PA, ci difendiamo in giudizio, svolgiamo attività economiche e possiamo tirar su un'impresa.

In una parola, tutti noi oggi **viviamo** anche su Internet.

Tenuto conto di ciò e del fatto che il ritardo italiano in materia di digitale non è solo infrastrutturale ma anche e soprattutto culturale, l'art. 34-bis pone un obiettivo che corre su due binari paralleli. Ossia, onerare lo Stato del benessere, dello sviluppo e del progresso dei suoi consociati seguendo due direttive: investire nella realizzazione e/o implementazione delle infrastrutture di connessione alla



Rete, e quindi le basi su cui si deve reggere un'Italia al passo coi tempi e con la concorrenza delle altre potenze mondiali; e investire nella diffusione di cultura digitale, e quindi sensibilizzare, istruire, informare e formare al corretto uso e ai vantaggi dell'ICT.

In questo modo si soddisfano le esigenze e i bisogni di cui la società chiede riconoscimento e tutela, ossia, in tre punti principali:

1. L'accesso ai servizi; riconoscendo una nuova concezione della società non più basata sulla *proprietà* bensì sull'*accesso* ad un bene che sarà quindi comune e disponibile per tutti.
2. Nuove possibilità di formazione e crescita tanto dei singoli quanto dei gruppi sociali; L'accesso ad Internet migliora il modo di concepire l'apprendimento, permettendo uno studio dinamico, multidirezionale, trasversale e alla portata di tutti.
3. Digitalizzazione della PA e nuove possibilità di lavoro e impresa; Se negli ultimi anni siamo stati vittima di una preponderanza dell'economia sul diritto, sarebbe però un errore far ora prevalere i diritti sull'economia. Al contrario questi due mondi devono essere bilanciati. Dunque l'accesso ad Internet diventerebbe preconditione anche dell'art. 41 Cost. e quindi svilupperebbe l'impresa, sia tradizionale che innovativa (*start up*), favorendo la concorrenza, l'occupazione e lo sviluppo di servizi. Inoltre l'accesso ad Internet fungerebbe anche da preconditione all'art. 97 Cost. e contribuirebbe al buon andamento e alla trasparenza della PA. Si renderebbero così più agevoli progetti come quello dell'identità digitale, allo studio di Governo e Agid, ma anche di fatturazione elettronica, processo telematico e ogni altra riforma.

Ecco quindi che Internet non è solo un mezzo di comunicazione, è prima di tutto un nuovo luogo in cui tutti esercitiamo diritti, adempiamo doveri, usufruiamo di infiniti servizi ed è, allo stesso tempo, anche una nuova dimensione economica.

Ed è in quest'ottica onnicomprensiva e trasversale che è importante riconoscere il diritto di accesso ad Internet. Perché questo è soprattutto il diritto di ognuno di crescere personalmente e professionalmente (nel migliore dei modi), di esprimere in nuovi spazi la propria personalità, di partecipare attivamente alla vita delle società, tanto pubblica che privata.

L'esigenza del riconoscimento costituzionale dell'accesso ad Internet permetterebbe così di far leva sul carattere di *strumentalità* di questa nuova situazione giuridica, al fine di garantire l'esercizio di tutti i diritti in un nuovo luogo, o spazio, e di farlo in modo sicuro e al riparo da soprusi.

L'accesso ad Internet non può essere solo una libertà perché per situazioni come la salute o l'istruzione, non basta che lo Stato si astenga dal limitarlo, serve anche che lo Stato intervenga affinché tutti abbiano l'effettiva possibilità di curarsi e istruirsi.

Quando l'uomo ha scoperto di poter navigare i mari o solcare i cieli, all'inizio non c'era alcuna disciplina e la vita in questi spazi si evolveva spontaneamente. Tuttavia, in assenza di regole, ben



presto il più forte si è imposto sul più debole ed ecco che è nata la pirateria. Di fronte il dilagare di rischi e insicurezza è intervenuto quindi lo Stato a tutela delle minoranze, dei più deboli, e regolando i rapporti tra i vari soggetti in modo che a tutti venisse garantito l'esercizio dei diritti. La stessa cosa deve avvenire nel nuovo spazio di Internet, che non è qualcosa di esterno alla realtà ma ne è parte integrante.

Lo Stato deve tornare ad essere garante dei suoi cittadini, soprattutto in uno spazio che, in assenza di principi regolatori, è vittima della legge del più forte. Mi riferisco in particolare al problema della **Net Neutrality**, a cui l'art. 34-bis fa esplicito riferimento, e il cui mancato riconoscimento si trasformerebbe nella licenza ai nuovi centri di potere di imporre il loro profitto ai diritti dei consociati e alla stessa libera espansione del Web. Proprio il rispetto della Net Neutrality è stata, giovedì 26 febbraio 2015, imposto negli USA dalla Federal Communication Commission.

Ecco quindi che non basta dire che l'accesso ad Internet è libero, bisogna anche dire come avviene questo accesso e quindi porre i principi essenziali, come l'uguaglianza, la neutralità e con sistemi adeguati. Principi essenziali, perché stiamo parlando di una norma costituzionale che deve essere al tempo stesso precisa e flessibile. Deve permettere di inquadrare il fenomeno senza bloccarne lo sviluppo e lasciare poi alla normativa subordinata il compito di declinare questi principi nel modo migliore, tenendo conto dell'evoluzione dei tempi e della tecnica.

Dunque l'art. 34-bis è innovativo e necessario non solo perché riconosce l'accesso ad Internet *tout court*, ma perché lo qualifica come **diritto sociale**, spostando quindi l'attenzione dal mezzo ai suoi utenti, responsabilizzando ed onerando lo Stato della loro tutela. E poi perché stabilisce i principi con cui deve avvenire l'accesso.

In assenza di questi presupposti l'accesso ad Internet si rivelerebbe un accesso formale e inutilizzabile. Come quando per strada o negli esercizi commerciali leggiamo il cartello "Free Wi-Fi" e proviamo a collegarci. Tecnicamente il cellulare si collega, ma poi 4 volte su 5 non si apre nessun sito Internet ne funziona alcun servizio.

L'accesso ad Internet però non può poi essere legato a uno specifico diritto, come la libertà di espressione, perché rischierebbe di essere interpretato e applicato solo ai fini di quell'unico diritto quando in realtà la forza dell'accesso ad Internet risiede soprattutto nell'essere la preconditione all'esercizio di tutti i diritti.

Ed ecco quindi che, per quanto il riconoscimento costituzionale dell'accesso ad Internet assuma una rilevanza strategica per lo sviluppo dell'Italia e la crescita degli italiani, riconoscerlo solo in riferimento alla libertà di espressione non raggiungerebbe tutti gli obiettivi, rischiando di essere anche inutile.



L'articolo 21 della nostra Costituzione recita: «*Tutti hanno eguale diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*». Mi sembra che in queste parole possa facilmente essere ricompreso Internet ed anzi è proprio Internet che ne espande la portata perché prima non esisteva un mezzo che effettivamente permettesse a tutti di esprimersi con tale ampia portata. Ecco perché, prima di Internet, la Corte Costituzionale ha dovuto subordinare il diritto di tutti ad esprimere il proprio pensiero al limite del “*tecnicamente possibile*”<sup>2</sup>.

Dunque, non si dice che la conoscenza sia una libertà negativa ma si dice che l'istruzione è un diritto sociale perché ciò che garantisce lo Stato è l'accesso agli studi. Non si dice che il benessere sia una libertà negativa ma si dice che la salute è un diritto sociale perché ciò che lo Stato garantisce è l'accesso alle cure mediche. E così, come per questi esempi, se Internet è un bene comune o diritto fondamentale (come la conoscenza e l'integrità psico-fisica) ne seguirà che l'accesso ad Internet sia un diritto sociale perché ciò che lo Stato dovrebbe garantire è la connessione.

Riconoscere l'accesso come diritto costituzionale vuol dire prendere atto del fatto che nel XXI secolo il diritto cardine della società non è più la proprietà ma l'**accesso**. Per svolgere la propria vita oggi non è più necessario avere la proprietà su un bene fisico e materiale, basta più semplicemente avere la possibilità di accedere al bene di cui si ha bisogno, quando se ne ha bisogno, dove se ne ha bisogno e nel modo che si preferisce.

È un cambiamento profondo dello stile di vita delle persone che non può essere ignorato perché è in quella direzione che va la società. Perché è più semplice, economico, efficiente, produttivo, ecologico, accedere a un bene condiviso piuttosto che crearne uno per ognuno, pagarlo per l'intero e usarlo magari poco.

Tutti i servizi di cui facciamo uso oggi, dal *car sharing*, al *cloud*, ai film e la musica in *streaming*, sono condivisi e sempre e ovunque disponibili. Ed è anche tenendo conto di ciò che la Commissione Europea si sta attivando per la realizzazione di un **mercato unico digitale**.

---

<sup>2</sup> *Ex multis*, nella sentenza 15 giugno 1972 n. 105, si legge che: “*che "tutti" abbiano diritto di manifestare il proprio pensiero "con ogni mezzo", non può significare che tutti debbano avere, in fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione, ma vuol dire, più realisticamente, che a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi o dalla esigenza di assicurare l'armonica coesistenza del pari diritto di ciascuno o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili, giusta i criteri di cui questa Corte ha fatto applicazione in varie occasioni (sentenze n. 59 del 1960, n. 48 del 1964, n. 11 del 1968)*”. A questa sentenza si possono aggiungere le sentenze n. 225/1974 e la 94/1977, nelle quali, secondo PALADIN (in Libertà di pensiero e libertà d'informazione: le problematiche attuali, in Quaderni costituzionali, anno VII, n. 1, aprile 1987, p. 19.), la Corte non qualifica l'utilizzo dei mezzi di comunicazione come una situazione soggettiva garantita ad ogni singolo individuo, piuttosto come un interesse nel senso più generico del termine.

Si veda anche DE MINICO G., *Internet Regola e anarchia*, Jovene Editore, Napoli, 2012, p. 174.



Non riconoscere l'accesso ad Internet vuol dire ostacolare l'utilizzo di questi servizi e favorire la circolazione illegale dei contenuti. Vuol dire regredire per inerzia solo perché l'Italia, diversamente da tutte le altre democrazie, non si preoccupa di implementare le proprie infrastrutture di connessione<sup>3</sup>.

Vuol dire una PA vecchia, frenare la ripresa economica e per esempio, trasformare il diritto d'autore da strumento di diffusione della cultura a briglia sia per gli autori che per gli utenti.

Non riconoscere il diritto di accesso vuol dire esclusione. Ossia l'opposto dell'inclusione che è l'obiettivo principale non solo di Internet ma anche della democrazia.

Quali sono quindi i vantaggi dell'art. 34-bis?

I vantaggi del riconoscimento dell'art. 34-bis possono essere sinteticamente raggruppati in tre punti:

1. Espansione e tutela di tutti i diritti: non solo della libertà di espressione (art. 21 Cost.), ma anche dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), del buon andamento della PA (art. 97 Cost.) e così via con tutti gli altri diritti costituzionali e non, per esempio il diritto di accesso agli atti della l. 241/1990 o il diritto d'autore (della l. 633/1941). L'accesso ad Internet, è stato già detto, è la preconditione dell'esercizio di tutti i diritti nelle nuove democrazie.
2. Essendo un diritto sociale, in ottemperanza all'art. 3 secondo comma Cost. e in linea con l'art. 2 Cost., l'art. 34-bis rimuoverebbe le discriminazioni sociali sia tradizionali, come quelle basate sul censo, il sesso, disabilità fisiche ecc., sia innovative come il *digital divide* (di primo e di secondo livello) e l'*analfabetismo informatico* (o *digital divide culturale*).
3. Infine, opererebbe da volano per l'economia: creando occupazione e incentivando l'impresa (tradizionale e innovativa), creando domanda e facilitando l'offerta di servizi, riattivando il commercio e soprattutto garantendo la libera concorrenza. Ma anche aumentando il PIL, rivitalizzando il turismo e attirando capitali e investitori stranieri.

Considerato quanto detto la necessità di una norma costituzionale risulterà indispensabile.

Si è visto che il tema del digitale è trasversale a tutti i campi del diritto e della vita sociale, e ciò impedisce di parlare di questi argomenti senza tener conto dei riflessi e delle influenze che ogni loro introduzione può avere su tutti gli altri settori dell'ordinamento.

In secondo luogo l'evoluzione tecnologica è così repentina che molto spesso una legge regolatrice di alcune tecnologie rischierebbe di: diventare presto obsoleta, cristallizzare procedure e attività non più

---

<sup>3</sup> Europa digitale, Italia maglia nera: peggio soltanto Grecia, Bulgaria e Romania. La Commissione Ue pubblica l'indice su economia e società digitali. Ansp: "Lavoriamo a rafforzare la fiducia nei servizi online, dall'amministrazione elettronica ai servizi bancari via web", Antonello Salerno, 24.02-2015, su [agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu): <http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/32759-europa-digitale-italia-maglia-nera-peggio-soltanto-grecia-bulgaria-e-romania.htm>

In una classifica di 28 Stati l'Italia si colloca alla 25° posizione: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/italy>



corrispondenti alla realtà pratica, impedire e arrestare la naturale evoluzione e il progresso di questi strumenti, complicare inutilmente il contesto normativo.

In materia di digitale dunque, l'esigenza della **semplificazione normativa** è vitale: bisogna infatti scongiurare il proliferare di numerose leggi, imprecise, sovrapponibili e contrastanti tra loro.

L'art. 34-bis quindi creerebbe invece una **cornice normativa**, con ben definiti principi guida. In questo modo si ordina e si dà organicità a tutte le fonti normative sub-costituzionali, rimuovendo le norme contrastanti con i suoi principi ed impedendo la riduzione e la limitazione dei diritti nella realtà online tramite legge ordinaria.

Ma soprattutto si coordinerebbe e garantirebbe omogeneità alle cc.dd. **agende digitali** di cui, poco a poco, ogni Regione si sta dotando, il tutto in piena attuazione all'art. 117 comma 2 lettera m) Cost.

La necessità di un intervento pubblico è stato inoltre riconosciuto congiuntamente dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), le quali hanno sottolineato come: *«La realizzazione delle reti a banda ultra larga è essenziale per fornire una spinta alla crescita economia. Ma mentre in alcune aree del Paese si assiste a una dinamica concorrenziale da parte degli operatori privati sotto lo stimolo della regolamentazione, in altre si registra una sostanziale assenza di investimenti infrastrutturali. Per questo serve un Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle reti di nuova generazione, anche con la previsione di politiche pubbliche a sostegno degli investimenti (occorre accelerare la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e promuovere interventi pubblici a sostegno della domanda e dell'offerta di servizi a banda ultra-larga; vanno sostenute forme di joint-venture tra operatori privati finalizzate ad accelerare gli investimenti nelle reti di nuova generazione)».*

In conclusione quindi, l'art. 34-bis assume vitale importanza soprattutto perché soddisfa esigenze sociali prima che giuridiche ed economiche.

Lo sviluppo del digitale è strettamente legato a quello economico e culturale del Paese, grazie alla diffusione della cultura della condivisione, degli **open data**, dell'inclusione e del riuso dei dati. Dati che potrebbero essere usati per diffondere nuova linfa vitale in campi abbandonati a se stessi, come il turismo.

Inserire il diritto di accesso ad Internet in Costituzione farà finalmente uscire dalla nicchia un argomento che per le altre democrazie è considerato tema politico primario, di rilevanza strategica, quello del digitale. Al contrario, se si continuerà ad ignorare questa nuova forma di progresso sociale, è difficile che l'Italia raggiungerà il resto delle grandi potenze nella terza rivoluzione industriale.

Grazie.

Dott. **Guido d'Ippolito** ([guido.dippolito@culturademocratica.org](mailto:guido.dippolito@culturademocratica.org))  
Responsabile per l'Innovazione Digitale di Cultura Democratica