



**Audizione dell'Accademia del Codice di Internet presso la
Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica
Italiana sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso ad internet**

Roma, 14 maggio 2015

Intervengono:

Prof. Avv. Alberto Gambino

Presidente dell'Accademia Italiana del Codice Internet

Prof. Augusto Preta

Membro del Comitato Direttivo dell'Accademia Italiana del Codice Internet

Avv. Marco Cappa

Junior Fellow dell'Accademia Italiana del Codice Internet

La contemporanea presentazione di due disegni di legge, il n. 1317 ed il n. 1561, volti alla costituzionalizzazione del diritto di accesso alla rete, è un indice della sensibilità di questa Legislatura al tema del diritto degli utenti di accedere ad internet, in ragione della rilevanza assunta dallo stesso nella società contemporanea. La decisione di inserire tale previsione tra le libertà negative piuttosto che tra i diritti sociali ha, tuttavia, differenti conseguenze in termini di crescita e sviluppo per il Paese e per tutti i cittadini.

Per tale ragione mi preme ringraziare tutti Loro per aver invitato l'Accademia Italiana del Codice di Internet ad essere qui oggi e per l'opportunità che ci viene offerta di confrontarci sul tema della costituzionalizzazione del diritto di accesso ad internet.

1. La libertà di manifestazione del pensiero e l'avvento di internet.

Il tema della costituzionalizzazione del diritto di accesso ad internet è stato affrontato a partire dagli anni '90 da numerosi Paesi, che hanno deciso di ampliare progressivamente l'ambito oggettivo della più generale libertà di informazione, spesso considerata esclusivamente nell'accezione attiva, ossia come libertà di informare e non anche nella prospettiva passiva, ovvero quale diritto dei cittadini ad essere informati.

Soltanto in alcuni testi costituzionali più recenti, difatti, è stato posto in luce il diritto di ottenere informazioni, o quantomeno di accedere liberamente alle fonti di esse, come autonomo diritto; ciò, ad esempio, negli artt. 18 e 105 della Costituzione spagnola del 1978 e nell'art. 35 della Costituzione portoghese del 1976.

In Italia, la libertà di stampa trovò una ben cauta ammissione nell'art. 28 dello Statuto Albertino, che recitava che *“la stampa sarà libera ma una legge ne reprimerà gli abusi”*, completata attraverso una disciplina di dettaglio, ampiamente protettiva delle prerogative pubbliche e private, nel Regio Editto sulla Stampa del 26 marzo 1848, n. 695.

Nell'Italia repubblicana, la libertà di manifestazione del pensiero venne riconosciuta attraverso l'art. 21 della Carta Costituzionale, ai sensi del quale: *“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”*.

Il rango di tale fonte evidenzia la fondamentale importanza che i padri costituenti hanno attribuito al principio: sarebbe inutile assicurare ai cittadini le più varie forme di libertà e diritti se, allo stesso tempo, non fosse loro garantito anche il diritto di esprimere le proprie opinioni, i propri giudizi, le proprie valutazioni in campo politico, religioso, culturale, economico, etc.

La formula presente nel testo costituzionale indica contemporaneamente - come si evince dalle parole *“di manifestare liberamente il proprio pensiero”* - il diritto di esprimersi liberamente e il diritto di utilizzare ogni mezzo allo scopo di portare l'espressione del pensiero a conoscenza del massimo numero di persone.

Il dettato normativo pare individuare i due diritti come endiadi, attraverso la sottolineatura del carattere strumentale, ancorché necessario, del mezzo di diffusione rispetto alla manifestazione del pensiero, e che, pertanto, deve essere ritenuto coperto dalla medesima garanzia costituzionale.

A partire dai primi anni settanta la Corte Costituzionale ha riconosciuto, nelle sentenze n. 105/1972, n. 225/1974 e n. 94/1977, come necessario corollario della libertà di manifestazione del pensiero l'interesse generale all'informazione, che, in un regime democratico, implica pluralità di fonti d'informazione, libero accesso alle medesime,

assenza d'ingiustificati ostacoli legali, ancorché temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee.

La libertà d'informarsi e la libertà d'informare sono intrinsecamente connesse e costituiscono un presupposto indefettibile dell'esercizio dei diritti e doveri riconosciuti a ciascun cittadino. Così, anche il Parlamento Europeo nel 1979, nella raccomandazione n. 854, ha affermato che soltanto una società informata può essere una società democratica.

I mezzi attraverso i quali è possibile manifestare il proprio pensiero sono la parola, lo scritto, e, come previsto con lungimiranza dai padri costituenti, «ogni altro mezzo di diffusione»: oggi, in particolare, la radio, la televisione e la Rete telematica e tutti i servizi tramite essa offerti. Se in passato la Corte Costituzionale ha affermato che il diritto di manifestare il proprio pensiero con ogni mezzo non corrisponde di fatto ad un diritto di tutti a disporre materialmente dei mezzi di diffusione, oggi questo orientamento pare debba essere riconsiderato alla luce dello sviluppo tecnologico, che consente di fatto a tutti e a costi bassissimi di far conoscere il proprio pensiero a livello potenzialmente globale.

Con particolare riferimento alla stampa, nella sentenza n. 105/1972 la Consulta aveva dichiarato che il principio secondo cui tutti hanno diritto di manifestare il proprio pensiero con ogni mezzo non può significare che tutti debbano avere, di fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione. Esso vuol dire, più realisticamente, che fine dell'ordinamento deve essere quello di garantire a tutti la possibilità di usare o accedere ai media, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi o dall'esigenza di assicurare l'armonica coesistenza del pari diritto di ciascuno, o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili, secondo i criteri di cui la Corte medesima ha fatto applicazione in varie occasioni.

Negli ultimi decenni del secolo scorso, fino all'avvento di Internet, la radio e la televisione erano riconosciuti come i mezzi d'informazione per eccellenza, superiori in termini di diffusione alla stampa e a qualsiasi altra forma di manifestazione del pensiero. Essi erano e sono ancora oggi considerati come un vero e proprio servizio d'interesse generale, in quanto diretto ad assicurare, agevolando la circolazione delle idee, l'effettività della libera manifestazione del pensiero e della libertà d'informazione, considerate come due aspetti essenziali ed inscindibili di quell'unico valore costituzionalmente protetto dal sopra richiamato art. 21 Cost.

Lo sviluppo tecnologico cui abbiamo assistito negli ultimi anni ha in realtà permesso il superamento di taluni limiti intrinseci dell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero in un contesto analogico, considerati sia i costi contenuti di

accesso all'infrastruttura, sia la potenziale diffusione del messaggio, opinione o pensiero, in essa trasmessi.

Attualmente, quindi, l'assolutezza del sistema radiotelevisivo è quantomeno posta in forte discussione, dato anche che sono gli stessi operatori televisivi o radiofonici ad usare la Rete per diffondere i loro messaggi, attraverso tecniche, ad esempio, di streaming o similari. Persino i principali mezzi di manifestazione del pensiero conosciuti fino ai primi anni Novanta, dunque, risentono dell'avvento della Rete telematica. A questa nuova realtà, evidentemente, devono adattarsi i tradizionali principi della libertà d'informazione enucleati nel passato.

2. I due disegni di legge per la costituzionalizzazione del diritto di accesso.

Nello scenario appena descritto si è così delineato nell'ordinamento italiano il concetto di «libertà informatica», intesa come libertà di utilizzare strumenti informatici per informarsi e per informare. Ciò ha portato al superamento della distinzione che viene compiuta riguardo alla libertà d'informazione fra soggetti attivi e passivi, in precedenza richiamata, giacché nella rete l'utente può assumere alternativamente la veste di soggetto attivo o di soggetto passivo. Se nei media tradizionali le informazioni sono veicolate e filtrate da pochi operatori, nella Rete telematica invece qualunque soggetto ha la possibilità non solo di ricevere, ma altresì di pubblicare e manifestare le proprie opinioni.

Ciò ha portato al centro del dibattito il tema del diritto di accesso che è stato progressivamente affrontato dalle istituzioni europee a partire dal 2008. In questa prospettiva, nel luglio 2008 la Commissione europea ha redatto un Libro Verde sul diritto d'autore nell'economia della conoscenza, in cui ha analizzato il tema del rapporto tra l'accesso ad Internet e la tutela e diffusione dell'informazione nell'era digitale.

Dal Libro Verde e dalla relativa consultazione pubblica, si è giunti quindi alla Comunicazione del 19 ottobre 2009, nella quale la Commissione ha indicato le future linee operative, basate sulla supervisione di un dialogo costante fra i portatori d'interessi rilevanti. In particolare, ha assunto particolare rilevanza il profilo della tutela delle prerogative degli utenti di fronte alla possibile sospensione dell'accesso ad Internet nei casi di violazione dei diritti d'autore.

Il testo finale approvato - direttiva 2009/140/CE - riconosce la possibilità della restrizione dell'uso di Internet quando appropriata, proporzionata e necessaria in una società democratica, limitando l'intervento di sospensione del collegamento con una serie di garanzie procedurali ed eliminando il riferimento all'esigenza di un intervento esclusivo dell'Autorità giudiziaria.

Il diritto dei cittadini al libero accesso ad Internet è stato così riconosciuto come una delle libertà fondamentali, in linea con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e successive modifiche.

Quanto esposto spiega il perché questa Commissione abbia inizialmente previsto l'esame congiunto di due disegni di legge costituzionale che pur prevedendo entrambi l'introduzione in Costituzione del diritto di accesso ad internet avevano un approccio differente prevedendo uno, il d.d.l. n. 1317, l'introduzione di un comma 1-*bis* nell'art. 21¹², e l'altro, il d.d.l. n. 1561, l'introduzione dell'art. 34-*bis*, quindi una libertà negativa nel primo caso ed un diritto sociale con una chiara indicazione in termini di impegno dello Stato nel secondo.

La decisione della Commissione di procedere all'esame del solo d.d.l. n. 1561 è, così, indice della volontà di tutelare i cittadini rispetto a possibili arretramenti da parte dei pubblici poteri, in quanto il diritto di accesso assume nella connotazione attualmente proposta la veste di diritto a prestazione sociale.

In particolare, la scelta di inserire il diritto di accesso tra i diritti sociali implica la valutazione, che si condivide, che l'accesso alla rete assolve ad un bisogno per i cittadini in quanto membri di una comunità e, dunque, che il diritto d'accesso sia preordinato alla realizzazione di condizioni vita essenziali per tutti, al pari del diritto alla salute (art. 32), del diritto alla ricerca e all'insegnamento (art. 33) ed all'istruzione (art. 34). Per ciascuno diritto sociale, infatti, viene previsto un impegno diretto per la Repubblica alla realizzazione delle condizioni per l'esercizio del diritto stesso e ciò costituisce la differenza principale rispetto alla previsione di una libertà negativa.

Sia, peraltro, consentito di sottolineare come la mera introduzione di un comma dedicato all'interno dell'articolo 21 poco o nulla avrebbe aggiunto al quadro normativo

1

(1317) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - LUCIDI ed altri. - Modifica all'articolo 21 della Costituzione, in materia di tutela e di libero accesso alla rete internet - All'articolo 21 della Costituzione, dopo il primo comma, è inserito il seguente: «Tutti hanno il diritto di accedere liberamente alla rete internet. La Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di rendere effettivo questo diritto. La legge promuove e favorisce le condizioni per lo sviluppo della tecnologia informatica».*

2

(1561) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CAMPANELLA. - Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad internet - «Art. 34-bis. - Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in modo neutrale, in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo ove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale».*

vigente, giacché la libertà di veicolare il pensiero tramite la rete è stato ormai da decenni pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza nazionale ed europea.

3. Il testo dell'art. 34-bis.

La definizione di un preciso perimetro di norme costituzionali entro il quale le Istituzioni, i privati e gli utenti finali potranno operare di concerto per il perseguimento della piena realizzazione del diritto di accesso deve essere letto come un importante momento di crescita e sviluppo per l'intero sistema Paese, nella direzione tracciata dall'Unione Europea nell'ambito della strategia Horizon 2020.

Il disegno di legge costituzionale si colloca, infatti, nell'orizzonte indicato dall'Unione Europea, che, con il progetto "Horizon 2020", individua nell'inclusività, nella sicurezza e nell'innovazione le caratteristiche che i Paesi europei dovranno possedere per affrontare le sfide, anche economiche, del nuovo millennio. Inclusivi, poiché l'integrazione passa attraverso l'approfondimento della conoscenza, specie ove diversità culturali e condizioni di debolezza sociale ne siano di ostacolo; sicuri, per dare fiducia ai mercati ed ai cittadini, con conseguente effettività di tutela dei loro diritti; innovativi, in quanto proprio la capacità creativa volta all'ampliamento di strumenti di accessibilità nei vari ambiti del vivere civile rappresenta un formidabile strumento per fornire maggiore conoscenza.

Per tale motivo anche l'Accademia Italiana del Codice di Internet, come molte autorevoli voci nel dibattito in corso ormai da tempo, ritiene che l'esplicito riconoscimento del diritto d'accesso ad internet nell'ambito della Costituzione possa costituire un passo importante per la crescita del Paese.

L'accesso alla rete per la totalità dei consociati è una condizione essenziale, nell'attuale contesto tecnologico, per una effettiva parità di condizioni e per un pieno esercizio dei diritti di cittadinanza.

Verso una normativa generale e non di dettaglio si stanno rivolgendo anche i lavori della Commissione di studio per la elaborazione di principi in tema di diritti e doveri relativi ad Internet costituita presso la Presidenza della Camera e presieduta da Laura Boldrini.

La definizione di una cornice normativa di principio attraverso il riconoscimento dell'accesso come diritto costituzionalmente garantito, imporrà alle amministrazioni e alle autorità competenti di attuare concretamente quanto delineato nella Costituzione con interventi che accompagnino sistematicamente il continuo mutare della tecnologia.

In questo senso non devono sottacersi le positive conseguenze che seguiranno all'inserimento del diritto di accesso alla rete tra i diritti sociali, anche in termini di spinta propulsiva per il Parlamento e le Amministrazioni.

Resta, quindi, sullo sfondo, il tema delle concrete modalità con cui verrà data piena attuazione a questo diritto sociale, non estraneo al nostro ordinamento essendo già previsto nel Codice dell'Amministrazione Digitale, ma ora accresciuto nella sua forza di diritto di rango costituzionale. Diversi erano, infatti, già gli articoli che attribuivano ai cittadini il diritto all'uso delle tecnologie telematiche con le pubbliche amministrazioni (art. 3), a partecipare ad un procedimento amministrativo telematico (art. 4) - come quello disciplinato dall'Autorità in materia di tutela del diritto d'autore -, nonché a ricevere servizi telematici di qualità (art. 7) in un percorso di progressiva alfabetizzazione dei cittadini (art. 8) che li metta in condizione di essere cittadini che partecipano attivamente alla vita democratica del Paese e che possono esercitare i loro diritti politici e civili, sia individuali che collettivi, attraverso l'uso delle nuove tecnologie (art. 9). Ma è con la modifica introdotta nel 2010 al Codice dell'Amministrazione Digitale che il Legislatore ha ritenuto strategico per il processo d'informatizzazione della società imprescindibilmente intera soprattutto l'informatizzazione della pubblica amministrazione. In essa, difatti, si esplica in modo particolare il ruolo fondamentale che l'informatizzazione svolge in ogni società moderna e democratica rispetto allo sviluppo sociale ed economico, all'esercizio effettivo dei diritti dei cittadini, alla garanzia della libertà dei rapporti sociali. Le tecnologie digitali vengono, così, a rivestire un ruolo determinante per la trasformazione della pubblica amministrazione e, conseguentemente, per lo sviluppo della società civile.

Con l'approvazione del disegno di legge costituzionale n. 1561 verranno chiaramente individuati i principi cui il legislatore dovrà ispirarsi nel rispettare il diritto dei cittadini ad ottenere una prestazione sociale. Abbiamo assistito e stiamo assistendo, infatti, ad una serie di iniziative aventi come scopo il superamento di *gap* infrastrutturali, tecnologici e culturali in cui l'Italia si trova nel settore dell'internet, ma il tutto è avvenuto e sta avvenendo, dato innegabile, con una scarsa sistematicità. Ciò principalmente a causa dell'assenza di una cornice costituzionale entro la quale le istituzioni nazionali e la società civile in generale possano agire coordinandosi ed ottimizzando tempi, risorse e tecnologie, sulla base di riferimenti legislativi chiari ed univoci volti a garantire diritti e tutele in modo esplicito.

La consacrazione dell'accesso ad Internet a livello costituzionale in quanto diritto sociale avrà ripercussioni trasversali nei campi del diritto all'informazione,

dell'iniziativa economica privata, nel rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione, della partecipazione politica.

In tale prospettiva, pare anche opportuno sottolineare che altre *utilities*, quali, a mero titolo esemplificativo, l'acqua, l'energia elettrica ed il gas, non trovano alcun riscontro nella Costituzione rispetto al proprio utilizzo o alla definizione dei relativi standard minimi garantiti e, ciononostante, non si è mai posta in dubbio la loro natura di beni essenziali. Si rintracciano, infatti, proprio nella normativa ordinaria, riferimenti a tali fondamentali aspetti della vita quotidiana che sono ancor più rilevanti, se possibile, dell'accesso ad internet.

Al fianco di questa iniziativa parlamentare, comunque lodevole per il dibattito che ha fatto nascere, si rappresenta allora come un'iniziativa legislativa ordinaria sul diritto d'accesso ad internet sarebbe altrettanto significativa con non minori conseguenze positive per il Paese.

Peraltro, la scelta di prevedere che l'accesso alla rete avvenga “*in modo neutrale, in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate*” rivela come il testo in esame si ponga al centro del dibattito assumendo una posizione ben precisa che vincolerà il Legislatore in futuro imponendogli di non arretrare su tematiche ancora oggi non pacificamente definite.

Così l'opzione legislativa di garantire l'accesso alla rete in modo neutrale in Costituzione e non con provvedimenti normativi di rango primario postula un preciso impegno per certi aspetti anche al di là di quello che oggi può essere il reale orizzonte in materia. L'esperienza statunitense e le variegate posizioni in ambito europeo mostrano, infatti, come sul concetto di neutralità della rete si sovrappongano diverse posizioni, legate alle diverse condizioni di sviluppo dell'infrastruttura e del mercato, che diverse conseguenze possono produrre sul piano economico e di sviluppo del Paese.

Da tale considerazione risulta evidente, altresì, come l'introduzione dell'art. 34-*bis* non avrebbe ripercussioni solo nell'ambito dei rapporti etico-sociali, essendo chiare le conseguenze immediate che esso avrebbe anche nell'ambito dei rapporti economici, fra tutti il diritto di libera iniziativa economica privata che deve svolgersi nel perseguimento della massima utilità sociale ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Così, il testo dell'art. 34-*bis* e le specifiche dichiarazioni circa le modalità con cui il diritto di accesso deve esplicitarsi sollevano anche il tema della ridefinizione della disciplina del servizio universale includendo sotto la sua copertura anche la connessione ad internet a banda larga. L'attualità del dibattito sul servizio universale e sulla sua esatta portata è riscontrabile nella recente iniziativa della Commissione europea volta ad aggiornare il pacchetto legislativo che, nella versione risultante dal processo di

aggiornamento del 2009, presiede alla disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica dell'Unione.

Ci si riferisce, specificatamente, al rapporto tra sviluppo della banda larga e remunerazione degli investimenti degli operatori le cui scelte troveranno sicuramente un limite nell'obbligo di neutralità della rete. Tale posizione è, a parere dell'Accademia che rappresento, encomiabile nella misura in cui vuole da un lato garantire tutti gli utenti impedendo agli operatori di adottare politiche di gestione del traffico discriminatorie, ma al tempo stesso presuppone un maggiore impegno dello Stato ad assicurare lo sviluppo dell'infrastruttura tecnologica nella prospettiva del definitivo superamento del *digital divide* che colpisce il nostro Paese.

Nell'Agenda Digitale Europea ed in quella italiana viene, infatti, data attenzione all'incidenza della connettività qualitativamente elevata ai fini dello sviluppo del mercato dei nuovi servizi e applicazioni online. Come ha ricordato nella sua recente audizione davanti a questa Commissione il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, prof. Angelo Marcello Cardani, il Governo italiano, approvando la Strategia italiana per la banda ultra-larga, si è posto l'obiettivo di garantire l'accesso entro il 2020 all'85% della popolazione italiana ad almeno 100 Mbps, a fronte dell'obiettivo del 50% della popolazione individuato dall'Agenda Digitale Europea.

4. Conclusioni

Il disegno di legge costituzionale in esame appare coerente con la politica legislativa ed economica dell'Italia ed, al contempo, in grado di far assurgere il Paese a protagonista dello sviluppo tecnologico e infrastrutturale a livello europeo.

L'impegno in termini di tutela del cittadino e di sviluppo della rete che il Parlamento assume e pone in capo a tutte le amministrazioni con l'emanazione dell'articolo 34-*bis* è realizzabile, ma allo stesso tempo rilevante e foriero di conseguenze.

Il costante processo di innovazione tecnologica e le necessarie iniziative istituzionali coordinate tra autorità competenti, operatori ed istituzioni consentiranno una disponibilità di infrastrutture sempre più crescente, in particolare della banda larga.

Ciò assicurerà a tutti i cittadini una effettiva ed efficiente connessione nonché un'alfabetizzazione digitale adeguata, affinché i diritti di libertà, eguaglianza, dignità, ed in generale tutti i diritti fondamentali potranno essere esercitati effettivamente, trasversalmente e democraticamente grazie alla costituzionalizzazione dell'accesso ad internet.

Come già evidenziato precedentemente, tuttavia, si sostiene che un'iniziativa legislativa ordinaria sul diritto d'accesso ad internet sarebbe altresì portatrice di non minori conseguenze positive per il Paese e maggiormente in linea con la disciplina, solo di rango primario, delle varie *utilities*, che non trovano alcun riscontro nella Costituzione.

A tal fine si ritiene possa essere di pari, se non di maggiore, impatto l'inquadramento costituzionale dei soggetti preposti alla vigilanza sui mercati di tutte le *utilities* essenziali per la vita dei cittadini – ovvero delle Autorità di regolazione degli specifici servizi (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, Autorità per i trasporti, Autorità della Concorrenza e del Mercato, Garante per la protezione dei dati personali) e più in generale dei mercati – atteso che finora i riferimenti alle stesse nella Carta sono soltanto indiretti.

La vera sfida potrebbe, quindi, essere quella di promuovere un'azione sistematica capace di collocare in un Capo a sé della Costituzione le autorità di controllo e l'accesso alle *utilities* da esse disciplinate (tra cui appunto anche l'accesso ad internet). Ciò consentirebbe di definire quella cornice costituzionale la cui assenza, si è precedentemente osservato, ha condotto nei vari settori strategici ad interventi scarsamente sistematici.

Nondimeno l'Accademia ritiene preziosa l'iniziativa assunta dal Parlamento italiano ed in particolare il lavoro svolto da codesta Commissione.