

Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano

ALESSANDRA VALASTRO*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Qualche precisazione sul fondamento costituzionale del diritto di accesso ad Internet – 3. Gli “scampoli” della legislazione italiana in tema di diritto di accesso: criticità e limiti – 4. Il problema dei contenuti e dell’organizzazione – 5. Conclusioni

1. PREMESSA

Il tema dell’accesso ad Internet incrocia oggi una costellazione di problematiche che lo riconducono, ben più di quanto fosse lecito immaginare anche solo venti anni fa, ai fondamenti stessi della democrazia pluralista.

La rapida evoluzione delle applicazioni che la Rete consente ha infatti determinato la trasformazione di Internet da strumento di realizzazione di diritti individuali a dimensione ulteriore o addirittura esclusiva nella quale esercitare i diritti sociali e di cittadinanza (pubblica amministrazione, sanità, lavoro, istruzione, ecc.).

Così, se negli anni '90 le prime riflessioni sull’inquadramento costituzionale di Internet si sono concentrate sugli artt. 15 e 21 Cost., nel tentativo di ripensare i paradigmi tradizionali delle libertà di comunicazione e di manifestazione del pensiero alla luce della convergenza tecnologica e della polifunzionalità dei mezzi¹, nel giro di pochi anni quella stessa problematica è stata ampiamente superata in virtù della strumentalità di Internet all’esercizio di un panorama assai più ampio di diritti: il tema centrale della riflessione è divenuto quello dell’accessibilità di Internet, da costruire non più soltanto come modalità ulteriore di esercizio di diritti tradizionali bensì come vero e

* L’Autrice è professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell’Università degli Studi di Perugia.

¹ Si trattava, in ogni caso, di problematiche giuridiche di non poco conto, dal momento che l’inquadramento nell’una o nell’altra disposizione costituzionale implicava l’applicazione di regole e garanzie diverse: si pensi al caso della tv interattiva e della discussa applicabilità delle norme sulla tutela del buon costume e dei minori. Per un approfondimento di quel dibattito sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano, Giuffrè, 2001.

proprio diritto di non essere esclusi dal godimento delle risorse accumulate dalla società e depositate nel *web*².

Parallelamente alla riflessione sui principi e sulle garanzie costituzionali applicabili si è dunque sviluppata un'attenzione più generale per le implicazioni sociali e culturali dell'utilizzo di Internet: a partire dall'inizio degli anni '90 l'Unione europea ha riconosciuto con sempre maggior vigore il ruolo essenziale che le nuove tecnologie assumono nella società dell'informazione, quali condizioni di partecipazione e di accesso al sapere; ed ha più volte ribadito la necessità di misure politiche attive per improntare il governo delle ICT ai valori che ispirano il modello sociale europeo. Non solo ma, ciò che qui più specificamente interessa, l'Unione europea ha con sempre maggior frequenza messo in relazione l'accessibilità alle conoscenze e possibilità connesse ad Internet con i principi di economicità, universalità, non discriminazione, cittadinanza attiva, interesse generale.

Tuttavia, la riconosciuta necessità di un sistema di politiche pubbliche inclusive ed emancipanti, cioè ispirate ai valori sociali sottostanti i diritti di cittadinanza di cui Internet è strumento di esercizio, si scontra ancora oggi con ragioni economiche e timidezze politiche difficilmente sradicabili: la lentezza che contraddistingue l'evoluzione giuridica di questi temi (il dibattito sul servizio universale, ad esempio, è sostanzialmente fermo agli argomenti di quindici anni fa) suona addirittura paradossale rispetto alla velocità con cui evolvono le tecnologie.

2. QUALCHE PRECISAZIONE SUL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEL DIRITTO DI ACCESSO AD INTERNET

Il richiamo dei concetti di inclusione e partecipazione quali fondamenti imprescindibili di politiche pubbliche efficaci in tema di Internet impone qualche precisazione in ordine al presupposto teorico-giuridico di quelle stesse politiche, ossia la configurabilità dell'accesso alla Rete in termini di diritto fondamentale: il corretto dimensionamento della situazione soggettiva

² Nel 2000 Rifkin affermava in un celebre lavoro che "In un mondo sempre più imperniato su reti economiche e sociali mediate elettronicamente, il diritto di non essere esclusi – il diritto all'accesso – acquisisce un'importanza crescente. I paradigmi dell'inclusione e dell'accesso hanno ormai sostituito quelli di autonomia e possesso, caratterizzanti il concetto di proprietà in senso tradizionale: nell'economia delle reti si va verso un concetto di proprietà non più inteso come potere di escludere gli altri dal godimento del bene proprio bensì come diritto di non essere esclusi dal godimento delle risorse accumulate dalla società". J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000, p. 319.

riflessa dalla pretesa di accessibilità offre infatti indicazioni essenziali sulle coordinate delle politiche pubbliche in materia.

Il problema della accessibilità del patrimonio conoscitivo e applicativo di Internet, e della conseguente inclusività delle regole che quell'accesso vogliono garantire, pone un immediato ed evidente collegamento con i principi di cui all'art. 3, co. 2, Cost.: eguaglianza sostanziale, pieno sviluppo della persona umana, effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Sui significati di questa disposizione molto vi sarebbe da dire, dal momento che non tutti sono stati compiutamente sviluppati nel tempo³: ciò che qui ci si può limitare ad evidenziare è che, nelle intenzioni del Costituente, i principi di eguaglianza e di partecipazione dovevano costituire il connettore di un sistema democratico in cui l'esercizio della sovranità è il prodotto dello svolgimento in senso positivo della libertà, quale condizione per lo sviluppo della persona che si realizza attraverso l'integrazione sociale di questa e la partecipazione al potere pubblico⁴; e in cui il godimento dei diritti, a qualunque categoria essi appartengano (civili, sociali, politici), risulta di fatto condizionato dalla disponibilità di "condizioni primarie necessarie per una effettiva e paritaria forma di partecipazione"⁵.

Se è vero che Internet costituisce ormai a pieno titolo uno strumento di esercizio dei diritti di cittadinanza e di sviluppo della persona, e che l'impossibilità di accedervi comporta rischi di esclusione sociale direttamente incidenti sul livello di eguaglianza sostanziale, allora non sembra contestabile che il fondamento costituzionale del diritto di accesso debba oggi ravvisarsi negli artt. 1, 2 e 3 Cost. La linea circolare che unisce queste tre disposizioni mette infatti in evidenza un'esigenza di progressiva socialità e inclusione: dall'art. 1, ove si afferma che la *sovranità appartiene* al popolo, il quale non ne è dunque mero titolare in senso formale ma deve poterla esercitare concretamente nelle forme plurime previste dalla Costituzione; all'art. 2, ove

³ Per una rilettura dei lavori preparatori sul principio di partecipazione e sulle implicazioni del suo collocamento nell'art. 3, co. 2, anziché nell'art. 1 (come inizialmente ipotizzato), sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), "Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo", Napoli, Jovene, 2010, p. 10 e ss.

⁴ G. BERTI, *Commento art. 5*, in Branca G. (a cura di), "Commentario della Costituzione", Bologna, Zanichelli, 1975, p. 288.

⁵ F. FICHERA, *Spunti tematici intorno al nesso tra i principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in Aa.Vv., "Strutture di potere, democrazia e partecipazione", Napoli, ESI, 1974, pp. 38 e 50.

si riconoscono i diritti inviolabili individuali e collettivi ma anche i doveri inderogabili di *solidarietà* politica, economica e sociale; all'art. 3, co. 2, ove la rimozione degli ostacoli all'esercizio dei diritti non è finalizzata al solo valore individualistico dello sviluppo della persona bensì anche a quello pluralistico e cooperativo della *partecipazione* alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Il diritto di accesso ad Internet deve allora configurarsi come *diritto sociale fondamentale*: un diritto sociale peraltro peculiare, in quanto a sua volta *strumentale* all'esercizio di altri diritti. Ciò richiede garanzie ulteriori: non è un caso che la prima legge ove si riconosce questo diritto è la l. Stanca n. 4/2004, concernente l'accesso ad Internet da parte dei portatori di *handicap*.

Per questa ragione appaiono riduttivi quei progetti di revisione costituzionale che periodicamente rilanciano la proposta di inserire il riconoscimento di questo diritto nell'art. 21 Cost.: sebbene tali proposte avrebbero certamente il pregio di rafforzare il diritto in questione, sganciandolo dalle timidezze dei legislatori nazionale e comunitario e dallo spettro della sudditanza alle regole del mercato, tuttavia le garanzie della libertà di manifestazione del pensiero – pur nei loro molteplici profili – appaiono insufficienti rispetto alle modalità di fruizione di Internet⁶; inoltre, se pure è vero che il confine tra diritti civili e diritti sociali è ormai grandemente sbiadito, come la stessa vicenda della libertà di informazione dimostra, tuttavia l'inserimento del diritto di accesso ad Internet in quella sede potrebbe, nell'ambito di interpretazioni conservatrici o strumentali a tutt'oggi ancora diffuse, attenuarne il collegamento con l'art. 3, co. 2 Cost.

Mantenere saldo e centrale il rapporto con i principi di eguaglianza sostanziale e di partecipazione appare invece di fondamentale importanza ove si vogliano costruire politiche pubbliche efficaci e adeguate. Quella disposizione, infatti, riflette e nel contempo impone un imperativo di *coerenza tra fini e organizzazione*, tra garanzie delle posizioni individuali e garanzie legate all'assetto organizzativo delle istituzioni e al metodo di governo dalle stesse adottato: i valori e principi sottesi all'art. 3, co. 2, e all'intero impianto costituzionale, implicano la costruzione di un peculiare tipo di struttura politica, chiamata a fornire l'impalcatura sociale dei diritti individuali attraverso la

⁶ Si ricorda, in particolare, la proposta avanzata da Stefano Rodotà in occasione del *Internet Governance Forum* tenutosi a Roma il 29 e 30 novembre 2010, concernente l'inserimento in Costituzione di un art. 21bis nel quale si riconosca che "Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale".

promozione e la garanzia di comportamenti che consentono alla persona di assumere un ruolo attivo e responsabile nella società.

Nell'intento del Costituente la "finalizzazione" dell'eguaglianza sostanziale alla costruzione partecipata della democrazia doveva costituire un vero e proprio principio ordinatore, indicante strutture e istituti politici volti a sanare lo scollamento fra titolarità formale ed esercizio concreto della sovranità, tra eguaglianza formale e diseguaglianza sostanziale⁷.

Ebbene, recuperare la consapevolezza storica della funzione normativa di quel principio consente di reinquadrare il progetto istituzionale di pieno sviluppo della persona nei termini di progetto emancipante: un progetto che richiami una democrazia non soltanto egalitaria ed inclusiva, ma anche abilitante, attraverso politiche pubbliche finalizzate allo sviluppo delle capacità e alla promozione di concrete opportunità oltre che alla mera tutela di astratte possibilità.

Non è un caso che il tentativo di recuperare questo tipo di progetto democratico, centrale nella riflessione costituente e nell'impianto costituzionale ma assai più marginale nell'attuazione concreta, sia oggi alla base delle riflessioni sui concetti di capacità e di democrazia partecipativa: riflessioni trasversali alle varie aree del sapere (dalla filosofia alla scienza politica, dalla sociologia al diritto), che propongono chiavi di rilettura dei principi costituzionali fondamentali volte a riportare l'attenzione sulle opportunità e sull'abilitazione (*empowerment*).

3. GLI "SCAMPOLI" DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA IN TEMA DI DIRITTO DI ACCESSO: CRITICITÀ E LIMITI

Se quella richiamata è la radice del modello di democrazia emancipante che il Costituente aveva inteso imprimere al nuovo ordinamento repubblicano, e che trova tuttora fondamento nella Carta costituzionale, è in questa prospettiva che deve essere valutata e ricercata l'adequatezza delle politiche pubbliche in tema di accesso ad Internet.

Per la verità, il panorama legislativo italiano non è affatto privo di norme in proposito; tuttavia esso è afflitto da un'autentica miopia, che continua a generare interventi frammentari e settoriali grandemente inadeguati rispetto alle esigenze di effettività del diritto in esame.

⁷ Per un'interessante ricostruzione del dibattito su "finalizzazione" e "funzionalizzazione" dei diritti v. F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, Vita e Pensiero, 1999.

Il primo “scampolo” della legislazione in tema di diritto di accesso può ravvisarsi nella già ricordata l. n. 4/2004, concernente i portatori di *handicap*: l’innovatività del principio affermato è tuttavia fortemente ridimensionata dalla genericità delle previsioni e dalla assenza di indicazioni in ordine ai contenuti minimi e alle garanzie del diritto riconosciuto, l’individuazione dei quali viene lasciata integralmente alla fonte di secondo grado.

La seconda area di intervento legislativo è quella concernente i rapporti con la *pubblica amministrazione*. Il Codice dell’amministrazione digitale contiene innovative affermazioni di principio in ordine alla necessità di promuovere l’alfabetizzazione tecnologica e di garantire l’accesso alle informazioni pubbliche (v. ad esempio gli artt. 3, 8, 9, 53): ma l’art. 54, ambiziosamente volto ad indicare i contenuti essenziali dei siti delle pubbliche amministrazioni, risulta poi estremamente deludente in quanto si limita a richiamare dati assai poco significativi (organigramma, caselle di posta elettronica, ecc.).

La terza e più cospicua area di intervento legislativo è quella concernente il *servizio universale* delle comunicazioni elettroniche, che dovrebbe costituire il cuore della disciplina giuridica del diritto di accesso: previsto per la prima volta dalla legge n. 249/1997 istitutiva dell’Agcom, esso è oggi definito come “un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile” (Codice delle comunicazioni elettroniche, art. 1, co. 1, lett. *ll*); e comprende, fra gli altri, l’obbligo di assicurare una connessione che consenta agli utenti finali “un efficace accesso ad Internet” (art. 54, co. 2). Si affida poi all’Agcom il compito di determinare “il metodo più efficace e adeguato per garantire la fornitura del servizio universale ad un prezzo accessibile, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità” (art. 53, co. 2); e al Ministero quello di procedere ogni due anni, sentita l’Autorità, al riesame del contenuto e dell’ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale, “sulla base degli orientamenti della Commissione europea e delle diverse offerte presenti sul mercato nazionale in termini di disponibilità, qualità e prezzo accessibile” (art. 65).

Il concetto di servizio universale doveva dunque segnare la laicizzazione dell’obsoleto concetto di servizio pubblico e il suo adeguamento ad un contesto di mercato concorrenziale. Fin dalla sua comparsa, tuttavia, esso è stato esposto alle ambiguità che derivano dall’ambivalenza della sua funzione: misuratore della funzione sociale e promozionale attribuita dall’Unione

europea e dagli Stati al sistema delle infrastrutture di comunicazione o mero correttivo del mercato volto ad assicurare l'accessibilità di un pacchetto minimo di servizi anche agli utenti non remunerativi?

Nella tensione mai superata fra le diverse prospettive, il legislatore italiano non è purtroppo mai riuscito ad emanciparsi completamente dalla seconda e più riduttiva lettura, falsante e pericolosa in quanto esposta al rischio di subordinare di fatto le garanzie dei diritti alle regole del mercato: ciò ha finito per ridimensionare grandemente le potenzialità di questo istituto, impedendo di farne strumento strategico di vera e propria politica sociale nel governo delle tecnologie, di bilanciamento fra garanzie di effettività dei diritti fondamentali e competitività del mercato.

È emblematica, in questo senso, la riflessione degli ultimi anni sull'opportunità di estendere gli obblighi di servizio universale alla banda larga. La dir. 136/2009 ha precisato, rispetto a quanto previsto nella dir. 22/2002, che i collegamenti alla rete di comunicazione pubblica fissa dovrebbero essere in grado di supportare la trasmissione dati ad una velocità tale da permettere l'accesso a servizi elettronici *on line* quali quelli forniti sulla rete Internet pubblica. Tuttavia, secondo la nuova direttiva non è opportuno stabilire obblighi comuni per una stessa larghezza di banda: la flessibilità delle regole sarebbe necessaria, secondo la Commissione, per permettere agli Stati membri di adottare misure adeguate alle "circostanze specifiche dei mercati nazionali, come ad esempio la larghezza di banda utilizzata dalla maggioranza degli abbonati in un dato Stato membro o la fattibilità tecnologica".

Dunque la Commissione, pur riconoscendo in linea di principio la funzionalità del servizio universale alla "partecipazione sociale" e alla "inclusione sociale", ammette poi l'adozione di un criterio di per sé escludente quale quello della "maggioranza degli abbonati" e del livello di diffusione della domanda.

L'accesso alla banda larga è insomma, ad oggi, una mera *opportunità*, che può essere concessa dagli Stati membri o che può risultare dal mercato stesso nel momento in cui la diffusione della domanda ne renda conveniente l'offerta generalizzata. Ma come è stato efficacemente osservato, "dare opportunità invece che diritti può essere presentato come un ampliamento delle sfere di libertà, ma in concreto può risolversi nell'abbandono sociale"⁸: perché *molti*, anche moltissimi, non è *tutti*.

⁸ S. RODOTÀ, *Le radici di ieri nelle libertà di domani*, in "Il Manifesto", num. spec. 19 dicembre 1997, p. 37.

Non solo, ma il criterio statico e meramente quantitativo del livello di diffusione della domanda appare ancor più inadeguato se visto alla luce del progetto emancipante sotteso all'art. 3, co. 2, Cost., in quanto chiuso in se stesso e privo di proiezioni future: l'argomento per cui l'esclusione dalla banda larga non rappresenterebbe ancora un rischio di esclusione sociale, in quanto modalità non ancora utilizzata dalla maggioranza degli utenti, è infatti funzionale ad un concetto di servizio universale quale mero correttivo del mercato ma di certo non anche alla prospettiva di politiche sociali inclusive volte ad attuare al rialzo le garanzie di effettività dei diritti di cittadinanza⁹.

4. IL PROBLEMA DEI CONTENUTI E DELL'ORGANIZZAZIONE

Oltre a quelli appena visti, altri e più generali limiti affliggono l'efficacia della disciplina del diritto di accesso.

Vi è, innanzitutto, una cronica sottovalutazione del problema dei "contenuti". Diversamente da altri diritti, rispetto ai quali il riconoscimento della mera "accessibilità" è di per sé sufficiente affinché il singolo individuo possa concretamente deciderne i tempi e le modalità di fruizione (si pensi all'abbattimento delle barriere architettoniche rispetto alla libertà di circolazione dei disabili), allorché si tratti di Internet occorre porsi una domanda ulteriore: "*diritto di accesso a che cosa?*".

Come si è visto, in nessuno dei tre casi ricordati (legge Stanca, C.a.d., Codice comunicazioni elettroniche) ci si preoccupa di dettare garanzie in ordine ai livelli minimi di dati, informazioni e servizi di cui assicurare a tutti l'effettiva fruibilità, confondendo e sovrapponendo *accessibilità del mezzo* e *accessibilità dei contenuti* che quel mezzo custodisce. Il problema della alfabetizzazione tecnologica non può essere ridotto alla garanzia di mera acquisizione della capacità individuale di utilizzare singoli strumenti, "ma esige prima di tutto la creazione della possibilità di comprendere e valutare senso e portata delle nuove tecnologie"¹⁰: ciò richiede, tuttavia, il mantenimento di precondizioni legate alla logica dei diritti sociali, e dunque interventi positivi volti ad evitare che quella parte di patrimonio informativo che oggi tanto incide sui modi di esercizio della cittadinanza rimanga di fatto accessibile da parte di minoranze ristrette e culturalmente attrezzate.

⁹ Sul punto v. per tutti G. DE MINICO, *Regulation, banda larga e servizio universale*, in <http://www.astridonline.it>.

¹⁰ S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Bari-Roma, Laterza, 1992, p. 225.

L'attenzione eccessiva per gli aspetti infrastrutturali, a loro volta strettamente connessi ai profili economici e di competitività del mercato, ha spostato il baricentro della riflessione sulle garanzie del diritto di accesso ad Internet, schiacciando le problematiche relative ai contenuti su quelle relative al contenitore: si pensi alla legge Stanca e alla normativa secondaria di attuazione, ove prevale l'attenzione per gli standard di tipo tecnico; al Codice dell'amministrazione digitale, che come si è detto elude di fatto l'obbligo di indicare i livelli informativi essenziali dei siti delle amministrazioni; al servizio universale, ove gli unici riferimenti ad aspetti di carattere vagamente contenutistico sono quelli concernenti le telefonate d'emergenza, gli elenchi telefonici e i servizi di consultazione. Ma se Internet è strumento di esercizio dei diritti di cittadinanza, vi sono funzioni e servizi pubblici (come quelli della p.a.) che devono essere strutturati in funzione dei contenuti che si vogliono (e devono) rendere fruibili da chiunque in quanto considerati di interesse generale; e vi sono servizi e contenitori che devono essere disegnati anche in funzione di ciò che si vuole rendere fruibile o che vi si vuole custodire.

Pensare all'accesso alla Rete come a un problema di tipo infrastrutturale rischia insomma di indebolire in partenza la configurazione che se ne voglia dare in termini di diritto fondamentale, e più in generale di accentuare il fenomeno di impoverimento culturale e democratico che ormai da tempo affligge il modello del *Welfare State*.

L'altro limite della disciplina giuridica in tema di accesso ad Internet è estrinseco, e concerne la frammentarietà e settorialità degli interventi normativi.

Si registra cioè una tendenza allo "spacchettamento" dei vari aspetti concernenti l'accesso a seconda dei contesti e delle finalità di volta in volta prevalenti, la quale ha generato un *puzzle* con tessere che non sempre combaciano.

Su questa tendenza ha inciso la timidezza dei legislatori comunitario e italiano, ma anche di interpreti qualificati come la Corte costituzionale: da un lato rispetto alle istanze del mercato; dall'altro rispetto alle regole di organizzazione amministrativa e ai problemi di riparto delle competenze.

Sotto il primo profilo, si è già visto come criteri di carattere economico-quantitativo pesino ancora oggi sulla costruzione degli obblighi di servizio universale e sulla loro attuazione. Ma, ciò che è più grave, alla timidezza del legislatore comunitario si è aggiunta quella ulteriore e meno giustificabile del legislatore italiano, che pure in presenza di margini di discrezionalità ha attuato al ribasso le indicazioni europee: si pensi ancora una volta al ser-

vizio universale, che risulterebbe fecondo di implicazioni nuove ove se ne accogliesse una nozione *graduale* oltre che evolutiva.

In particolare, come già messo in evidenza in scritti non più recenti¹¹, la chiave per conciliare l'inadeguatezza degli obblighi di servizio universale come attualmente disciplinati e i rischi connessi ad un ampliamento eccessivo delle prestazioni di base potrebbe risiedere nell'accoglimento di una concezione graduale, ossia nell'estensione ad altri profili di quell'elemento di gradualità che pure è già ammesso con riferimento ai livelli di qualità dei servizi e ai regimi tariffari.

Applicato al profilo della capillarità del servizio, il principio della graduazione potrebbe ad esempio giustificare, accanto alla fornitura di servizi minimi su base individuale, la fornitura di un pacchetto ulteriore di servizi avanzati (ad es. la banda larga) presso punti di accesso pubblico adeguatamente dislocati sul territorio (sedi della pubblica amministrazione, strutture sanitarie, biblioteche, scuole, ecc.). Inoltre, la graduazione dell'accesso e dei servizi potrebbe portare ad una frazionabilità degli obblighi di servizio universale in capo a diversi operatori: possibilità che la disciplina vigente prevede (art. 58 Cod. comunicazioni elettroniche) ma che non ha conosciuto nella pratica applicazioni significative.

Sotto il secondo profilo, l'attenzione normativa per gli aspetti infrastrutturali ha finito per sbilanciare il rapporto fra diritti e tecnologie, ribaltando l'ordine logico secondo il quale le seconde sono serventi dei primi e subordinando di fatto i livelli di attuazione dei diritti alle caratteristiche dei mezzi e all'evoluzione del mercato.

Anche su questo versante si aprono problematiche il cui approfondimento condurrebbe lontano. Basti qui sinteticamente osservare che la riforma del titolo V della Costituzione, se per un verso ha introdotto una materia di competenza esclusiva statale di difficile definizione (il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale), per altro verso ha mantenuto in capo allo Stato la competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire in tutto il territorio nazionale: un utilizzo sinergico delle due competenze, e della complementarietà che le caratterizza, avrebbe dovuto indurre il legislatore a ripensare in modo organico le politiche pubbliche in tema di Internet, al fine di coniugare le *garanzie tecniche di accessibilità*

¹¹ A. VALASTRO, *Il servizio universale, fra libertà di comunicazione e diritto all'informazione*, in "Il Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni", 1999, n. 1, p. 56 e ss.

dei mezzi con le garanzie giuridiche di effettiva esplicabilità dei diritti civili e sociali che di quei mezzi si avvalgono.

Ma quel salto di qualità nella riflessione politica non è stato compiuto, come dimostrano anche le ambiguità della giurisprudenza costituzionale sul tema, impantanatasi nella riduttiva prospettiva del riparto di competenze: nelle numerose pronunce in cui la Corte ha avuto modo di soffermarsi sul problema dell'incidenza che le scelte tecnologiche esercitano sui modi dell'agire pubblico, l'attenzione è stata polarizzata dai risvolti organizzativi e dalla preoccupazione di evitare che le scelte statali producano una compressione eccessiva dell'autonomia regionale¹²; mentre le questioni di merito concernenti l'accessibilità e l'usabilità di Internet hanno finito per essere di fatto assorbite, non cogliendosi l'occasione per affermarne la riconducibilità alla competenza di cui alla lett. m) dell'art. 117, co. 2, Cost.¹³.

¹² Sull'ambito materiale del "coordinamento informatico" e sul problema degli strumenti volti a garantire l'autonomia regionale, peraltro prevalentemente cercati nella riduttiva direzione della rigida separazione delle competenze anziché in quella della collaborazione e del coinvolgimento degli enti territoriali nelle politiche tecnologiche statali, v. in part. le sentenze nn. 17/2004, 36/2004, 31/2005, 50/2005, 271/2005.

¹³ Nella sent. n. 31/2005 la Corte ha dichiarato illegittime le disposizioni statali che attribuivano al Ministro per l'innovazione e le tecnologie una serie di poteri relativi ai progetti di innovazione tecnologica senza prevedere l'intesa con le regioni; mentre ha considerato non in contrasto con l'art. 117, co. 4, Cost. la disposizione statale che rinvia ad un regolamento governativo la disciplina del diritto di accesso e di reclamo per via telematica da parte dell'interessato nei confronti dell'amministrazione, sostenendo che il generico riferimento alla "P.A." deve intendersi riferito al solo livello centrale. Così, nella sent. n. 145/2005 la Corte si è limitata a risolvere la questione di legittimità sollevata nei confronti dell'art. 7 della legge Stanca sulla base del dato formale dello speciale criterio di ripartizione di competenze che regola il rapporto fra Stato e Province autonome, dichiarando illegittima la disposizione ove presuppone l'immediata applicazione della legge anziché l'obbligo di adeguamento della legislazione provinciale alle norme statali; mentre non ha raccolto le pur significative sollecitazioni presenti nei ricorsi dell'Avvocatura e della Provincia di Trento relativamente, da un lato, alla riconducibilità della *web usability* alla competenza statale sui livelli essenziali, dall'altro al fatto che la legge Stanca non individua i livelli essenziali delle prestazioni *on line* di cui garantire l'accessibilità. Ancora in tema di *digital divide*, v. anche la sent. n. 307/2004, ove la Corte si è concentrata sulla questione della lesività della competenza regionale, negandola, da parte di norme statali concernenti contributi finanziari per agevolare l'alfabetizzazione informatica dei giovani; e non ha affrontato (perché di fatto assorbita dal profilo della competenza, già favorevole allo Stato) l'ulteriore questione prospettata dall'Avvocatura circa la configurabilità dell'accesso ai mezzi informatici quale vero e proprio diritto sociale, come tale riconducibile alla competenza di cui alla lett. m). Per un esame più approfondito di questi aspetti, volendo, A. VALASTRO, *Le vicende giuridiche dell'handicap e la "società dell'informazione": vecchie conquiste e nuove insidie per la Corte costituzionale*, in Pace A. (a cura di), "Corte costituzionale e processo costituzionale", Milano, Giuffrè, 2006, p. 988 e ss.

È vero che la riconducibilità del diritto di accesso ai diritti civili e sociali di cui lo Stato deve garantire i livelli essenziali è oggi considerata pacifica da gran parte della dottrina, in quanto desumibile dal quadro dei principi costituzionali; ed è anche vero che non può caricarsi l'organo di giustizia costituzionale dell'onere di surrogare la disattenzione del legislatore. Tuttavia non v'è dubbio che una presa di posizione in questo senso da parte della Corte costituzionale avrebbe avuto un'importanza dirimente nell'evoluzione della disciplina di questo diritto.

5. CONCLUSIONI

Come può evincersi dalle osservazioni che precedono, ciò che maggiormente affligge l'evoluzione giuridica e l'attuazione del diritto di accesso ad Internet non è tanto la mancanza di norme quanto, piuttosto, la frammentarietà e settorialità delle stesse nonché la timidezza politica nell'individuazione degli obiettivi da perseguire.

Sebbene non sia questa la sede per addentrarsi in un tema che condurrebbe lontano, non sembra oggi seriamente possibile contestare la diffusa convinzione che anche i processi di sviluppo economico, tanto più quando si tratti di uscire da situazioni di crisi, richiedano politiche di tipo solidaristico e cooperativo, in senso sia verticale (tra livelli di governo) che orizzontale (tra istituzioni e società civile).

È del resto questo il monito lanciato dal Costituente italiano e tuttora leggibile fra le righe dell'art. 41, ove l'attività economica risulta di fatto circoscritta da riferimenti di carattere teleologico. Ma è questo anche il senso della riflessione sul concetto di federalismo, che non a caso è andata progressivamente riemergendo negli ultimi anni e che nulla ha a che vedere con la fuorviante discussione in atto in Italia: l'accezione originaria di federalismo, infatti, ben lungi dal limitarsi alla mera articolazione territoriale del potere, indicava piuttosto un metodo di governo di tipo reticolare basato su un certo tipo di relazioni non solo fra i governanti ma anche fra i primi e la società civile.

Ebbene tutto il dibattito sull'Internet *governance*, volto ad evidenziare il collegamento forte tra pubblico e privato nell'individuazione e governo delle problematiche di Internet, conduce a ben vedere in quella stessa direzione, imponendo di recuperare una concezione "federalista" del modo di organizzazione e di esercizio del potere, quale presupposto di un metodo di governo partecipato della complessità sociale.

Tutto ciò è possibile, però, a patto che si recuperi una visione organica e prospettica delle problematiche legate ad Internet, ed in particolare delle molteplici e sfaccettate implicazioni del diritto di accesso: occorre una politica che non accetti di abdicare al proprio ruolo, appiattendosi su posizioni dettate da interessi di natura puramente economica, ma si cimenti nella costruzione di politiche pubbliche volte ad esaltare le potenzialità sociali ed emancipanti della Rete; occorre una capacità progettuale che si rinnovi nell'intento di attuare appieno il modello dell'art. 3, co. 2, Cost., ristabilendone la priorità e precedenza logica rispetto ai temi dell'organizzazione¹⁴.

La sfida è grande, ma ancor più grande è l'urgenza di porvi mano: perché il superamento della crisi in cui versa la democrazia pluralista non può non passare attraverso un rinnovato senso di inclusione e di limitazione del potere; e perché, se l'accesso ad Internet è strumento di capacitazione rispetto all'esercizio dei diritti di cittadinanza, esso richiama una categoria (quella di *capacità*) assai più esigente di quella di diritti, poiché impone la costruzione di strumenti collaborativi e di opportunità concrete.

¹⁴ Non si può non ricordare, a questo proposito, il monito di chi già all'inizio degli anni '90 segnalava con preoccupazione la progressiva sostituzione della "contemplazione del potere" alla "contemplazione dell'uomo", con la conseguente assunzione dell'organizzazione politico-amministrativa quale valore supremo in sé e la relegazione delle libertà individuali e sociali in una posizione di destinatarietà: G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, p. 64.