

Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso ad Internet

EMANUELE COCCHIARA*

Abstract: *The issue of the digital divide goes back further than we think, but it has been emphasised by the pandemic crisis that has forced the digitalisation of human relations.*

This has prompted a renewed discussion of the right of access to the Internet as a social right, as it affects the protection of several constitutional rights that are now also increasingly linked to the online dimension.

However, social rights entail a new economic burden for the state, which has to deal with tight financial constraints. In the current historical context, the required funds to overcome these inequalities can be partly addressed by the extraordinary instrument of European solidarity constituted by the funds from the Next Generation EU plan.

Keywords: *digital divide; diritti sociali; PNRR; Internet; financial constraints.*

Sommario: 1. Il divario digitale e il caso italiano. – 2. Il diritto di accesso ad Internet e l'esperienza della pandemia. – 3. Il diritto di accesso ad Internet è un nuovo diritto sociale? - 4. I diritti sociali di nuova generazione e l'onere economico per lo Stato. – 4.1. I fondi del PNRR come strumento per la riduzione del *digital divide*.

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2023

Suggerimento di citazione

E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso ad Internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottorando di ricerca in Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche nel Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Indirizzo mail: emanuele.cocchiara@uniba.it.

*L'accesso alla conoscenza va garantito nella maniera più larga.
Qui le grandi opportunità offerte dalla tecnologia,
dalla creazione di quell'immenso spazio pubblico che è Internet,
rappresentano una risorsa grande per la crescita della persona,
e in relazione a ciò devono trovare la loro misura.
(S. Rodotà, Perché Laico, 2005)*

1. Il divario digitale e il caso italiano

Fra i problemi che impediscono all'Unione europea, al di là di divergenze ideologiche e politiche contingenti, di assicurare finalmente ad una unione di comunità coesa e capace di avere una unica voce sul piano internazionale, vi sono rilevanti divari sul piano economico, infrastrutturale e culturale.

Divari analoghi, però, sono innanzitutto rilevabili all'interno degli Stati che ne fanno parte. E, come è noto, l'Italia non fa eccezione. Sin dalla sua unificazione, fatica, senza registrare grossi passi in avanti, a superare l'annosa "questione meridionale"¹, alla quale si è aggiunta una problematica certamente meno risalente nel tempo (ma da datare a prima dell'avvento di *Internet*²), quella del *digital divide* o, meglio, del divario digitale in tutte le sue sfaccettature.

Con tale locuzione – la cui origine viene ricondotta ad un discorso dell'allora Vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore³ – si intende il divario nell'accesso a strumenti informatici sotto molteplici aspetti. Possono essere, infatti, individuati diversi tipi di divario digitale. Da un punto di vista oggettivo vengono distinti, il

¹ Il tema della questione meridionale ha profonde radici economiche e culturali, con risvolti sul piano sociale e politico. Quanto alle implicazioni della questione meridionale sulla forma di governo e sulle politiche pubbliche v., *ex multis*, L. CHIEFFI, *Sviluppo delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 487 ss.; S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019.

² Diversamente da come spesso si è portati a credere, il tema è dibattuto da qualche decennio. Sin dal momento in cui le diverse tecnologie dell'informazione hanno iniziato ad avere una diffusione su larga scala, si è iniziato a sottolineare come il divario fosse un problema da non sottovalutare. Già agli albori del nuovo millennio le tecnologie che oggi ci appaiono come obsolete se non antiquate (palmari, *sms* e i primi cellulari con accesso al *web*) erano al centro di dibattiti relativi al loro godimento su larga scala (cfr. L. SARTORI, *Il divario digitale. L'accesso ad internet*, in *Nuova informazione bibliografica*, 4, 2006, p. 683 ss.).

³ A.A. GORE, 10 ottobre 1996, Knoxville, Tennessee. In un discorso pubblico, il Vicepresidente evidenziò la necessità di ridurre la disparità di accesso ai servizi informatici, in particolare riferendosi al sistema dell'istruzione. In quella occasione distinse tra *informations have and information have not*, concludendo con la famosa frase «*We challenged the nation to make sure that our children will never be separated by a digital divide*».

cd. *access divide*, ossia le difficoltà al materiale accesso al mezzo informatico, dal cd. *skills divide*, cioè l'insieme delle competenze e conoscenze utili ad operare *online*⁴, comunemente chiamati, rispettivamente, *digital divide* infrastrutturale e *digital divide* culturale. Da un punto di vista soggettivo, invece, il divario, sia per quanto attiene alla sfera infrastrutturale, sia per quanto attiene a quella culturale, ha altresì un carattere da non sottovalutare che è quello intergenerazionale, in quanto vi è una netta differenza tra i cd. nativi digitali e gli appartenenti a generazioni trovatasi "costrette" all'utilizzo di determinati strumenti solo in età adulta⁵.

Per constatare l'entità che i divari territoriali hanno in questo momento storico occorre fare riferimento al nono rapporto della Commissione UE sulla Coesione⁶ che si occupa, sin dal 2014, di analizzare l'indice di digitalizzazione all'interno dell'Unione, il cd. Rapporto DESI, la cui ultima versione è stata resa pubblica nel luglio 2022. Esso ha chiaramente evidenziato una netta differenza tra diverse zone dell'UE. Risulta, infatti, di immediata percezione la distanza tra i paesi del Nord Europa, che da anni hanno investito in una forte e progressiva digitalizzazione degli apparati statali (e non solo), e i paesi dall'area compresa tra il Sud e l'Est Europa, che hanno maggiori difficoltà a raggiungere una coesione dal punto di vista digitale.

L'analisi basata su quattro differenti fattori⁷ ha individuato un punteggio medio UE che si attesta a 52,3, lì dove il punteggio italiano è pari a 49,3, il che rende il nostro paese ben diciottesimo tra i ventisette stati membri.

Interpretando i dati numerici e focalizzando l'attenzione sulla differenza tra i divari culturali ed infrastrutturali, si evince come l'elemento davvero critico sia rappresentato dai primi⁸. Uno dei punti su cui si basa l'indice *de quo*, definito «*Capitale umano*», mostra come vi sia un forte *deficit* nella alfabetizzazione digitale.

⁴ K. MOSSBERGER, C.J. TALBERT, M. STANSBURY, *Virtual inequality. Beyond the digital divide*, Georgetown University Press, Washington, 2003, p. 9 ss.

⁵ È stato evidenziato come il 95,1% delle famiglie in cui vi sia almeno un minorenni dispongono di una connessione a banda larga, mentre in quelle composte esclusivamente da ultrasessantacinquenni la percentuale scende al 34% (cfr. ISTAT, *Cittadini e ICT*, Anno 2019).

⁶ European Commission, *Digital Economy and society index (DESI) 28 Luglio 2022*, disponibile all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>.

⁷ I punti cardine dello studio DESI sono: capitale umano, connettività, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali. Essi sono a loro volta analizzati attraverso undici diversi indicatori.

⁸ Cfr. C.P. GUARINI, *Pubblica amministrazione e cittadinanza digitale. Prime riflessioni tra evoluzione normativa e questioni di sistema*, in *I Battelli del Reno – Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa*, 24 ottobre 2021.

Viene messo in rilievo come i soggetti in possesso di competenze digitali di base siano il 46%, al di sotto della media UE del 54%, mentre quelli con competenze superiori a quelle di base siano il 23%⁹, risultati che pongono l'Italia al venticinquesimo posto.

Al contrario, come si evidenzia nel secondo macro-indicatore, «Connettività», legato al *digital divide* infrastrutturale, i dati nazionali sono decisamente più confortanti, tanto che il nostro paese è classificato al settimo posto con un punteggio di 61,2, al di sopra della media UE pari a 59,9¹⁰. Emblematico è il punto relativo alla copertura della connessione 5G, misurato in relazione alla percentuale delle zone abitate, che in Italia sono coperte per il 99,7%, a fronte della media europea del 66%¹¹.

Vi sono da osservare, inoltre, i passi avanti dell'Italia nel tentativo di raggiungere, entro il 2030, gli obiettivi di digitalizzazione fissati per il «Decennio digitale europeo»¹², poiché le misure adottate nell'ultimo anno hanno portato l'Italia alla diciottesima posizione dopo essere stata ventesima nel rapporto DESI dell'anno precedente¹³.

Circoscrivendo l'analisi al territorio nazionale è noto come, prendendo quale riferimento dati globali, vi siano profonde differenze tra il Nord e il Sud Italia. Tuttavia, tali dati generali non corrispondono a così evidenti differenze a discapito

⁹ DESI 2022, cit., p. 7. Lo stesso rapporto pone in evidenza che «*Il rafforzamento delle competenze digitali e lo sviluppo del capitale umano dovrebbero rimanere una delle principali priorità per l'Italia, in quanto sono le condizioni per una trasformazione digitale inclusiva e realmente incisiva. È fondamentale garantire la continuità delle iniziative avviate negli ultimi anni e agire su tutti i fronti, ponendo la stessa enfasi sull'alfabetizzazione digitale, sulla riqualificazione e sul miglioramento delle competenze della forza lavoro e sull'istruzione di eccellenza a tutti i livelli. Le iniziative e le politiche per le competenze digitali devono essere strettamente integrate con le politiche industriali e del mercato del lavoro, anche al fine di creare opportunità per i giovani, attrarre e trattenere i talenti*».

¹⁰ DESI 2022, cit., p. 10.

¹¹ Tale indicatore, come specifica il rapporto *de quo*, «*non misura l'esperienza degli utenti, che può essere influenzata da svariati fattori quali il tipo di dispositivo utilizzato, le condizioni ambientali, il numero di utenti simultanei e la capacità della rete. La copertura 5G fa riferimento alla percentuale di aree popolate coperte da almeno un operatore, come segnalata dagli operatori e dalle autorità nazionali di regolamentazione*».

¹² Commissione UE, 9 Marzo 2021, ha presentato una visione e prospettive per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. La commissione propone una bussola digitale che si sviluppa attorno a quattro punti cardinali: *skills, government, infrastructure, business*, disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age>

¹³ Rapporto *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società* (DESI), Dicembre 2021, Commissione UE, disponibile all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

del *Mezzogiorno*. Diversamente da quanto si possa pensare, ragionando per analogia con problemi infrastrutturali del meridione sul piano soprattutto dei trasporti, ciò che rileva, come detto, non è tanto il dato infrastrutturale, bensì quello culturale. Le infrastrutture digitali di molte aree del Sud Italia sono, difatti, in linea con la media nazionale. Nel 2019 si è stimato che le regioni “più connesse” del territorio nazionale siano state Sicilia e Puglia, con rispettivamente l’88,8% e l’87,6% di copertura di banda larga¹⁴. Secondo uno studio recente¹⁵, senza considerare le risorse che verranno destinate dal PNRR, nel 2026 la regione con maggiore copertura a banda ultra-larga sarà il Friuli-Venezia Giulia seguita dalla Sicilia, che avrebbe anche, tra le grandi province, quella con maggior copertura (86%), ossia Palermo.

2. Il diritto di accesso ad Internet e l’esperienza della pandemia

Come incide il *digital divide* sui diritti individuali? Quali sono le conseguenze di una disparità tra cittadini nell’accesso ai mezzi di comunicazione digitale?

In un mondo sempre più interconnesso, a seguito della cd. IV rivoluzione industriale¹⁶, può oramai ritenersi assodato che il *digital divide* rappresenti una enorme causa di esclusione sociale nelle società contemporanee, per molteplici aspetti della vita quotidiana¹⁷.

Non si può non concordare con coloro i quali sostengono che l’accesso ad Internet non sia, o non sia più da tempo, legato al solo piano delle telecomunicazioni¹⁸, ma, considerato il *cyberspazio* quale vera e propria struttura sociale, sia un vero e proprio strumento di integrazione sociale¹⁹. Se potevano

¹⁴ L. PRINCIPALI, *Banda larga e ultralarga, ecco le aree più veloci d’Italia e i problemi da risolvere*, in *agendadigitale.eu*, 26 novembre 2019, disponibile all’indirizzo <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/banda-larga-e-ultralarga-ecco-le-aree-piu-veloci-ditalia-e-i-problemi-da-risolvere/>

¹⁵ Icom, Istituto per la Competitività, *Rapporto osservatorio Reti & servizi di nuova generazione “Fare reti nella ripresa. Gli scenari del decennio digitale europeo e italiano”*, 21 ss., disponibile all’indirizzo <https://www.i-com.it/2021/10/26/fare-reti-nella-ripresa-gli-scenari-del-decennio-digitale-europeo-e-italiano-2/>

¹⁶ Concetto riferito alla rivoluzione digitale caratterizzata dall’uso di intelligenze artificiali capaci di modificare ogni aspetto della vita umana, reso celebre da L. FLORIDI, *The fourth revolution – how the infosphere is reshaping human reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

¹⁷ P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell’emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2020, pp. 285 e 287.

¹⁸ C. LOTTA, *Un nuovo diritto al tempo del covid-19? Accesso a internet e digital divide*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2, 2020, pp. 61 e 63.

¹⁹ P. MARSOCCI, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 8, 2011, p. 5.

esservi ancora alcune perplessità circa la dimensione sociale del fenomeno, esse sono state definitivamente superate dalla crisi pandemica che, limitando significativamente i contatti umani, ha digitalizzato quasi ogni azione della quotidianità, evidenziando le discriminazioni nell'accesso a beni e servizi tra "cultori digitali" e non.

Non volendo in questa sede soffermarsi sull'ampio dibattito dottrinale circa la limitazione dei diritti fondamentali durante il Covid-19²⁰, si possono a titolo esemplificativo elencare alcuni diritti costituzionali che, al di là del contenuto delle restrizioni previste dalla legislazione emergenziale, sono stati lesi a causa del divario digitale, al pari dell'analfabetismo²¹.

Le piattaforme digitali e Internet in generale sono stati, infatti, il mezzo attraverso i quali i cittadini hanno potuto continuare a "vivere" durante le restrizioni, come una sorta di "via di uscita" dalla pandemia, ma al contempo gli strumenti che hanno non solo evidenziato, bensì enfatizzato, molte disuguaglianze sociali²².

Questione decisamente controversa è stata quella legata all'istruzione, in quanto la chiusura delle scuole ha portato circa otto milioni di studenti dagli edifici scolastici alla didattica a distanza (DAD). Superfluo evidenziare la centralità di tale diritto, confermata dal fatto che i padri costituenti gli hanno dedicato ben due disposizioni costituzionali (artt. 33 e 34), tanto da ritenerlo funzionale alla tenuta stessa della democrazia²³. Garantire l'accesso alla didattica a distanza significava garantire che tale diritto fondamentale non fosse sospeso a causa della situazione epidemiologica, tutelando al contempo il progresso culturale delle nuove generazioni²⁴.

²⁰ Per tutti v. R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, 3, 2020, pp. 513 ss.; I.A. NICOTRA, *Pandemia Costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

²¹ Sul punto v. G.M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo. Lezioni Volterriane 2006*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 43 «... la vera emarginazione si esprime nella esclusione dalla conoscenza: si pensi alle discriminazioni causate dall'analfabetismo e (oggi) dal digital divide».

²² Cfr. D. SELVA, *Divari digitali e disuguaglianze in Italia prima e durante il Covid-19*, in *Culture e studi del sociale*, 5(2), 2020, pp. 463-480.

²³ Così M. TROISI, *Il sistema nazionale d'istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da Covid-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, 4, 2020, pp. 781-783.

²⁴ Se funziona il sistema scolastico, funziona la democrazia, in quanto un suddito diventa cittadino quando diventa responsabile (cfr. P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, in *Il Ponte*, 1, 1946, p. 4, «i meccanismi della Costituzione democratica sono

Consapevole di ciò, l'esecutivo ha destinato ingenti somme per l'acquisto di dispositivi elettronici per le scuole con popolazione scolastica in situazioni socioeconomiche più disagiate, cercando di compensare i problemi derivanti dal *digital divide* in vaste microaree disseminate in tutto lo Stato²⁵. L'aiuto economico dello Stato, attraverso la fornitura di strumenti, quali *tablet* in comodato d'uso, era volta ad ovviare al problema della carenza di determinati dispositivi in quasi una abitazione su tre²⁶. Tuttavia, ciò non ha costituito un intervento da solo sufficiente a garantire la qualità di un insegnamento già di per sé minato dall'assenza di contatto umano, per una serie di problemi non indifferenti, il che non ha reso agevole l'apprendimento a distanza; questione particolarmente avvertita da famiglie numerose a reddito medio-basso. Da un punto di vista infrastrutturale, inoltre, l'assenza di copertura di connessione a banda larga in molte aree non ha consentito una stabilità di connessione sufficiente per poter seguire l'attività didattica senza "intoppi". E anche qualora vi fossero state infrastrutture adeguate, non si sarebbe comunque oltrepassato il problema delle competenze digitali, non solo da parte di molto studenti ma soprattutto degli adulti²⁷, sia genitori non tutti in grado di aiutare i figli nell'utilizzo di determinati strumenti, sia gli stessi insegnanti non tutti "digitalmente formati". Tali difficoltà, peraltro, rinvergono la loro origine in una scarsa predisposizione del sistema scolastico all'uso di strumenti informatici nella didattica in presenza che, come evidenziato da numerosi studi²⁸, ha poi fatto sì che molti docenti fossero impreparati dalla forzata didattica a distanza²⁹.

costruiti per essere adoprati non dal gregge dei sudditi inerti, ma dal popolo dei cittadini responsabili: e trasformare i sudditi in cittadini è miracolo che solo la scuola può compiere").

²⁵ D. l. n. 18/2020, cd. decreto "Cura Italia", convertito con legge n. 27/2020.

²⁶ Rilevante su questo aspetto la differenza tra Nord e Sud, in quanto il 30% delle famiglie che non usano Internet si trova nei comuni con meno di 2 mila abitanti nel Sud Italia. V.A. RAGUSA, *La formazione al tempo del coronavirus: il nodo del digital divide*, in *Il Sole24ore*, 8 luglio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ilssole24ore.com/art/la-formazione-tempo-coronavirus-nodo-divario-digitale>

²⁷ Lo stesso Consiglio Europeo ha sottolineato come «*I discenti adulti, specie quelli poco qualificati, a volte non hanno le competenze digitali necessarie per fruire dell'apprendimento digitale, il che può influire sulle loro opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione*», «*Conclusioni del Consiglio sul contrasto alla crisi Covid-19 nel settore dell'istruzione e della formazione*», 2020/C 212 I/03.

²⁸ OECD, *The Teaching and Learning international survey*, 2018, ha evidenziato che in Europa, in media sono meno del 50% gli insegnanti che utilizzano strumenti digitali nelle pratiche professionali, disponibile all'indirizzo <https://www.oecd.org/education/talis/>

²⁹ P. FERRI, *Dispari opportunità: i fattori di esclusione dall'apprendimento durante la pandemia*, in *agendadigitale.eu*, 5 aprile 2022, disponibile all'indirizzo

Altro effetto negativo conseguente al *divide*, enfatizzatosi durante la pandemia e conseguente alle restrizioni decise dall'esecutivo, ha riguardato il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Le difficoltà avute dagli uffici pubblici nell'erogare efficientemente i propri servizi sono state una prova per la tenuta in concreto delle previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)³⁰, pensato appositamente per de-burocratizzare e agevolare il “dialogo” tra cittadini e amministrazioni attraverso l'uso di strumenti digitali³¹. I necessari ammodernamenti della PA avvenuti negli anni non hanno però reso meno evidenti le difficoltà causate dal divario tecnologico, sia a causa del sovraccarico delle spesso non abbastanza efficienti reti *wi-fi*, sia (soprattutto) in ragione della non adeguata e non abbastanza diffusa alfabetizzazione culturale tanto tra i fruitori dei servizi quanto tra i dipendenti in lavoro-agile (*smart working*) a prescindere dalla loro età³².

In definitiva, la situazione pandemica ha reso ancora più urgente agli occhi di tutti l'attuazione di misure tempestive per garantire il superamento dei divari digitali e per riequilibrare, sebbene *ex post*, una parte delle disuguaglianze sociali esistenti³³ accentuatesi in una situazione ulteriormente compromessa³⁴.

<https://www.agendadigitale.eu/scuola-digitale/dispari-opportunita-i-fattori-di-esclusione-dallapprendimento-durante-la-pandemia/>

³⁰ D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005, successivamente modificato e integrato prima con il decreto legislativo 22 agosto 2016, n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale, disponibile all'indirizzo <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>

³¹ A tal fine, ed in ottemperanza dell'Agenda Digitale Europea, il Consiglio dei Ministri ha approvato il 3 marzo 2015, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo della banda ultra-larga e la crescita digitale, declinato su un piano strutturale e un piano culturale rivolto a dipendenti della PA e cittadini/utenti. Sul tema cfr. C.P. GUARINI, *Pubblica amministrazione e cittadinanza digitale*, cit.

³² P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide*, cit., p. 292 ss., evidenzia il fatto che anche tra le “nuove generazioni” non vi sia una adeguata cultura digitale in grado di consentire un corretto e ottimale utilizzo della rete. Infatti, risulta che nella fascia di età tra i 14 e i 17 anni sono soltanto 1/3 i soggetti con competenze digitali medio alte, dato inferiore a quello della fascia di età 20-24. ISTAT, *Spazi in casa e disponibilità di computer tra bambini e ragazzi*, 6 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/240949>

³³ Per sottolineare come il divario porti a vere e proprie esclusioni sociali è stato coniato, presumibilmente dall'ex Segretario di Stato USA Colin Powell, il termine, forte, di *digital apartheid*. V. *Digital Apartheid and the effect of mobile technology during rural fieldwork*, in *South African Journal of Occupational Therapy*, vo. 48, 2, 2018, pp. 20-25

³⁴ L. GIANNINI, *Coronavirus, ora il digital divide minaccia anche i diritti fondamentali*, in *agendadigitale.eu*, 31 marzo 2020, disponibile all'indirizzo

3. Il diritto di accesso ad Internet è un nuovo diritto sociale?

L'analisi dell'impatto sociale delle disuguaglianze strutturali e culturali legate all'utilizzo di strumenti digitali informatici è propedeutica alla riflessione sulla portata e sulla configurabilità dell'accesso ad Internet quale nuovo ed autonomo diritto.

Sin dagli anni '90 sul punto le argomentazioni si muovono in molteplici direzioni, sia sul piano della sua natura sia sul piano del suo ancoraggio nel sistema delle fonti; il dibattito vede contrapporsi essenzialmente chi propone di inserirlo espressamente in Costituzione e chi, invece, all'uopo opta per una interpretazione evolutiva della Carta³⁵.

Per quanto attiene alla forma da conferire all'accesso ad Internet, la concezione più restrittiva è quella che lo vede come una mera libertà e non come un autonomo diritto. Questa prospettiva, pur sottolineando l'importanza della rete, ritiene l'accesso non già come un diritto a sé stante, bensì come un mezzo legato ad altri diritti costituzionalmente garantiti³⁶. Pertanto, l'accesso ad Internet è ritenuto uno strumento servente³⁷, che consente a diritti e libertà costituzionali di poter essere esercitati a pieno *online*. Tra le argomentazioni a sostegno di questa tesi emerge, infatti, il confronto con i mezzi attraverso i quali vengono tutelati, da parte dello

<https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/coronavirus-ora-il-digital-divide-minaccia-i-diritti-fondamentali/>.

³⁵ In particolare si fa riferimento ai legami tra il diritto di accesso ad Internet e diverse disposizioni costituzionali, quali gli artt. 3, 15 e 21 Cost. Per un quadro su alcune delle diverse teorie in merito alla configurabilità del diritto di accesso ad Internet v. già V. ZENO ZENCOVICH, *Informatica ed evoluzione del diritto*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2003, p. 89 ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Rivista AIC*, 1, 2011; P. PASSAGLIA, M. NISTICÒ (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2013; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del Diritto*, 2-3, 2012, p. 263 ss; G. DE MINICO, *Internet e le sue fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2013; più di recente v. V.G. PERUGINELLI, *Internet access as a fundamental right: an overview of the italian debate*, in *International Information e Library review*, 3, 2022, p. 274 ss., 277 ss.

³⁶ Molti di coloro che sostengono questa tesi fanno riferimento ad alcune pronunce della Corte Costituzionale, quali *ex multis*, 225/1974 e 112/1993, nelle quali i giudici si sono espressi circa il rapporto tra la libertà di manifestazione del pensiero *ex art.* 21 Cost. e il suo mezzo di diffusione, stabilendo la non estensione del diritto alla possibilità di disporre di ogni mezzo possibile. Cfr. P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad Internet*, in *Consulta Online*, 17 ottobre 2012, p. 9; C. LOTTA, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19*, cit., pp. 61-67.

³⁷ P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Collana ITTIG-CNR, Serie Studi e documenti, n. 9, ESI, Napoli, 2011, p. 59.

Stato, diritti quale l'istruzione o la salute, per i quali la Costituzione e l'azione pubblica, garantiscono la realizzazione e la fruibilità delle infrastrutture indispensabili per il loro libero godimento³⁸. Inoltre, l'obbligo per il soggetto pubblico di garantire a livello culturale e infrastrutturale l'accesso alla rete per superare il divario digitale sarebbe mera attuazione dell'art. 3 Cost, ossia attività di rimozione di ostacoli nel mondo digitale³⁹. Tale concezione fa leva su una visione della Costituzione poco sensibile ai progressi tecnologici, argomentando sulla base di una interpretazione analoga a quella affermata in relazione agli artt. 15 e 21 al tempo dell'avvento delle telecomunicazioni, quando il diritto di stampa o di accesso alla stessa non era considerato un diritto autonomo ma una specificazione del più generale mezzo di diffusione dell'informazione e della manifestazione del pensiero⁴⁰. Elemento condivisibile di queste teorie è il rifiuto di porre a fondamento di una eventuale sussunzione dell'accesso ad Internet tra i diritti sociali la circostanza che lo sia in altri ordinamenti, in quanto è all'interno del nostro ordinamento che deve (e può) essere trovato il suo fondamento⁴¹.

Altra linea di pensiero distante dal riconoscimento dell'accesso ad Internet come diritto sociale autonomo – maggiormente condivisibile in tempi (ormai

³⁸ Cfr. M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, p. 6 ss.

³⁹ «Ecco, dunque, che il diritto di accesso, inteso come preconditione per l'esercizio delle libertà che si esercitano nel cyberspazio, chiama il legislatore a svolgere quel compito consacrato nel secondo comma dell'art. 3 Cost., rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono a tutti di poter esercitare sulla rete le libertà costituzionalmente riconosciute. Se l'uso della tecnologia deve essere implementato attraverso politiche sociali che siano in grado di neutralizzare le distorsioni del mercato e se il divario digitale tra i territori richiede, per il suo superamento, politiche statali o europee che permettano di superare le disuguaglianze di fatto, al modello classico delle libertà negative si deve accompagnare «la necessità di una politica pubblica opportunamente diretta [...] ad acquisire la tecnologia richiesta dall'esercizio più efficace del diritto». C'è bisogno, in altre parole, di politiche pubbliche ad hoc, finalizzate a perseguire un'alphabetizzazione digitale che consenta a tutti, cittadini e non, l'esercizio delle libertà costituzionali che possono esplicarsi in Internet o «mediante Internet». In questo senso, garantire l'accesso al mezzo telematico è la preconditione per l'esercizio non solo delle libertà di comunicazione o di manifestazione del pensiero, ma anche di alcuni diritti sociali costituzionalmente tutelati, come il diritto all'istruzione, alla salute o al lavoro» (M. BETZU, *Regolare Internet. La libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 186).

⁴⁰ P. COSTANZO, *Miti e realtà*, cit., p. 4.

⁴¹ «L'argomento di diritto comparato può, infatti, essere utile in chiave culturale, ma non certo prescrittiva: il fatto che un diritto sia riconosciuto come costituzionale, ad esempio, in Costa Rica, nulla dice in ordine alla sua rilevanza nella Costituzione italiana» (ancora M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione*, cit., 7); ma pure P. COSTANZO, *Miti e realtà*, cit., p. 7.

lontani) nei quali il *web* era per il comune cittadino un mero strumento di contatto a distanza⁴² – è quella che riconduce l'accesso ad Internet al solo art. 21 Cost. e al diritto ad informarsi e ad informare⁴³. Essa è sfociata nella proposta di revisione costituzionale concernente l'inserimento nell'art. 21*bis*, poi trasformata nella proposta di inserimento di un ulteriore comma allo stesso art. 21, il quale avrebbe dovuto recitare «*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*»⁴⁴. A questa proposta, legata quindi alle libertà e al principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*⁴⁵, è seguita la *Dichiarazione dei Diritti di Internet* secondo cui l'accesso ad Internet «è diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale»⁴⁶. Il pregio della Dichiarazione, che intenderebbe tutelare l'accesso non più come mezzo servente ad altre libertà ma come diritto fondamentale, è quello di fare riferimento al divario digitale ponendo in capo alle istituzioni l'obbligo di garantire gli interventi utili al suo definitivo superamento⁴⁷, oltre ad esplicitare come attraverso la rete siano garantiti i diritti fondamentali di ogni persona⁴⁸. Tuttavia, essa non si spinge a riconoscere l'accesso quale diritto sociale⁴⁹, legandolo invece ai diritti tutelabili *in*

⁴² Evoluzione dottrinale analizzata da P. PASSAGLIA *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 21 giugno 2019, p. 2 ss.; A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, cit., p. 45 ss.

⁴³ P. COSTANZO, *Miti e realtà*, cit., p. 4.

⁴⁴ S. RODOTÀ, *Audizione Comm. Affari Costituzionali*, Senato della Repubblica, 17 marzo 2015, p. 1.

⁴⁵ G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad internet in Italia. Dal 21 (bis) al 34 bis*, in *MediaLaws*, 1, 2021, pp. 81-93

⁴⁶ Art. 2, punto 1, della *Dichiarazione dei diritti di internet*, elaborata dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione del 14 luglio 2015.

⁴⁷ Art. 2, punto 5, della *Dichiarazione dei diritti di internet*: «Le Istituzioni pubbliche garantiscono i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale tra cui quelli determinati dal genere, dalle condizioni economiche oltre che da situazioni di vulnerabilità personale e disabilità».

⁴⁸ Art.1, punto 1, della *Dichiarazione dei diritti di internet*: «Sono garantiti in Internet i diritti fondamentali di ogni persona riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dalle costituzioni nazionali e dalle dichiarazioni internazionali in materia».

⁴⁹ Vi è da registrare però autorevole dottrina che ritiene il *diritto a ricevere informazioni*, un valore costituzionale che in quanto tale può essere guardato come diritto sociale che il legislatore è tenuto a riconoscere e garantire *nei limiti del possibile e del ragionevole* (F.

Internet, e ponendolo, infatti, all'interno dell'art. 21 e quindi nel Titolo I della Parte I della Costituzione, dedicata ai rapporti civili⁵⁰, ancorato alla "sola" libertà di manifestazione del pensiero⁵¹.

La già menzionata evoluzione dottrinale ha portato, tuttavia, a proporre una diversa modifica al testo costituzionale, inserita all'interno del Titolo II della Parte I, dedicata ai rapporti etico-sociali. Secondo tale proposta l'art. 34 *bis*⁵² avrebbe dovuto prevedere che «*Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete Internet come luogo dove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. La limitazione di tale diritto può avvenire, con le garanzie stabilite dalla legge, solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria. È riconosciuta la neutralità della rete Internet. La legge determina le condizioni affinché i dati trasmessi e ricevuti mediante la rete Internet non subiscano trattamenti differenziati se non per fini di utilità sociale e riconosce la possibilità di utilizzare e di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta*».

Il primo comma ricalcava sostanzialmente la modifica ipotizzata inizialmente da Stefano Rodotà, mentre il secondo poneva l'onere in capo alla Repubblica⁵³ di promuovere le condizioni per garantire ad ogni cittadino l'accesso ad Internet,

MODUGNO, I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, 1995, p. 76).

⁵⁰ G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad internet*, cit., p. 93.

⁵¹ Contrario all'ipotesi dell'introduzione in Costituzione dell'articolo 21-*bis* G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, p. 5, secondo il quale è preferibile, piuttosto, l'inserimento di un nuovo comma all'interno dell'art. 21, in quanto «*sembra che il diritto d'accesso alla rete rappresenti una specificazione del più generale diritto alla libera manifestazione del pensiero*».

⁵² Proposta contenuta inizialmente nell'atto del Senato della Repubblica n.156 del 10 luglio *Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet*, disponibile all'indirizzo <https://www.senato.it/leg/17>, e ripresa nell'atto della Camera dei Deputati n. 2816 del 14 gennaio 2015 *Introduzione dell'articolo 4-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto universale di accesso alla rete Internet*, disponibile all'indirizzo <https://www.camera.it/leg17/126>

⁵³ Viene evidenziato come, rispetto alla proposta relativa all'art. 21, l'«*art. 34 bis introduceva due elementi necessari al testo precedente: il debitore e il contenuto minimo di questa prestazione, consegnando al diritto quella forza prescrittiva indispensabile per la sua azionabilità in giudizio*» (G. DE MINICO, *L'accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, pp. 126-144).

configurandolo pertanto come un diritto sociale e quindi pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche.⁵⁴

Se la proposta di emendare la Costituzione si è nel tempo arenata, rimangono però condivisibili il suo contenuto e l'idea di fondo. È da ritenere oramai riduttivo pensare alla rete soltanto come un mezzo per accedere ad altri diritti, in quanto essa è divenuta una struttura sociale in cui si sviluppano rapporti umani, economici e politici; l'assenza di garanzie all'accesso non farebbe altro che accentuare un distanziamento costituzionale⁵⁵ che, in definitiva, potrebbe minare la dignità della persona.

Il fatto che il *web* sia strumentale all'effettivo esercizio di altri diritti costituzionalmente garantiti non pare ragione sufficiente per negargli il rango di diritto sociale autonomo; in fondo, basti pensare che la stessa istruzione è condizione strumentale all'esercizio di altri diritti⁵⁶. Esso si dovrebbe costruire, quindi, quale pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche⁵⁷ in grado di trainare con sé tutte quelle azioni capaci di diminuire il divario digitale non solo garantendo un "diritto alla connessione veloce"⁵⁸, e quindi legato al *divide* infrastrutturale, ma anche (e forse soprattutto) garantendo una adeguata alfabetizzazione e cultura digitale⁵⁹ affinché un corretto utilizzo della rete porti ad un proficuo rapporto tra cittadini e tecnologie, funzionale all'esercizio di diritti e doveri costituzionali.

Il problema legato ai diritti sociali di nuova generazione, che per la verità accomuna tutti i diritti sociali, consiste, come noto, nella mancanza di capacità auto-satisfattiva⁶⁰ in quanto necessita di un riconoscimento e della collaborazione attiva da parte dello Stato.

⁵⁴ Le prestazioni pubbliche che ne deriverebbero sarebbero quindi legate alla rimozione delle diseguaglianze digitali al fine di garantire quegli altri diritti che l'accesso ad internet consente di godere. Cfr. M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso ad Internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws*, 1, 2021, pp. 57-66.

⁵⁵ A. RUGGERI, *Società tecnologicamente avanzata e stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Consulta Online*, 2, 2020, pp. 283-288.

⁵⁶ Nello stesso senso L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del diritto*, 2-3, 2012, pp. 263-285.

⁵⁷ V. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, cit., pp. 23-32.

⁵⁸ G. DE MINICO, *Diritti regole e Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011, p. 2.

⁵⁹ L'importanza dello sviluppo della alfabetizzazione digitale è stata sottolineata anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza 307/2004, in cui ha ritenuto legittima la mera previsione di contributi finanziari finalizzati all'acquisto di *computer* in ottica di favorire lo sviluppo della cultura informatica, «*il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (Art.9 Costituzione)*». Cfr. L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica*, cit., p. 278.

⁶⁰ G. DE MINICO, *Diritti regole e Internet*, cit., p. 2.

Per quanto attiene al suo riconoscimento, si può sostenere che non è condizione necessaria una modifica della Costituzione, in quanto il diritto sociale di accesso ad Internet può comunque essere ricavato a carta invariata facendo ricorso all'elasticità dell'art. 3, comma 2⁶¹ o dell'art. 2 Cost., specie considerando il riferimento che quest'ultimo fa alle formazioni sociali che oggi vivono anche in una dimensione digitale. Se ciò non fosse sufficiente, a completare il quadro potrebbe soccorrere l'art. 117, comma 2, lett. m), che assegna al legislatore statale la competenza di garantire i livelli essenziali delle prestazioni per l'accesso a diritti civili e sociali⁶².

Ad ogni modo, l'ovvia assenza di riferimenti nel testo costituzionale a indicatori del progresso tecnologico, quali quelli fin qui menzionati, non giustifica certo la fondatezza di riserve ad una modifica che li faccia propri, né tantomeno ad una interpretazione tecnologicamente orientata e figlia delle generazioni che si apprestano a vivere anche nel *Metaverso*, perché, parafrasando la Costituzione francese del 1793, ogni generazione ha diritto di essere tutelata da una Costituzione che viva e si adatti ai tempi in cui vive⁶³.

La questione più problematica rimane, pertanto, la concretizzazione del diritto astrattamente individuato, la quale passa attraverso l'annoso problema del costo dei diritti sociali e dei vincoli di bilancio, non dovendo però essi costituire l'argomento fondante contro il riconoscimento del diritto di accesso ad internet⁶⁴. Se, infatti, è riconosciuto lo *status* di diritto sociale all'accesso ad Internet, la Repubblica deve perciò fare in modo di intraprendere tutte le azioni necessarie affinché nessuno sia escluso da tale diritto ormai legato ad ogni processo

⁶¹ L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica*, cit., p. 286.

⁶² G. DE MINICO, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 maggio 2013, p. 3.

⁶³ Costituzione rivoluzionaria francese del 1793, art. 28 «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future». Il tema della assunzione costituzionale della dimensione intergenerazionale rappresenta uno dei temi centrali del costituzionalismo, sin dal famoso dibattito tra T. Jefferson e J. Madison durante i lavori della Convenzione di Philadelphia de 1787. Sul tema v. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

⁶⁴ Appare infatti non contrastante all'idea che "i diritti sociali costano", poiché constatare la veridicità di tale affermazione non osta alla identificazione d'un nuovo diritto sociale; in caso contrario vorrebbe dire sostenere che non possono più "nascere" diritti sociali per la paura di non poter sostenere economicamente il godimento di quelli affermati precedentemente. Contra P. TANZARELLA, *L'accesso ad internet è fondamentale: ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *MediaLaws*, 1, 2021, pp. 39-54.

democratico⁶⁵, ma a tal fine dovrebbe conseguentemente trovare le risorse finanziarie necessarie a tal fine⁶⁶.

4. I diritti sociali di nuova generazione e l'onere economico per lo Stato

Per loro natura i diritti sociali sono doppiamente condizionati, perché dipendono, in primo luogo, dal loro riconoscimento e, successivamente, dalla previsione legislativa finalizzata alla erogazione delle risorse economiche, la quale a sua volta deriva da una decisione politica che deve valutare le modalità e le condizioni di reperimento delle stesse⁶⁷. Tuttavia, nonostante essi siano il fulcro del *welfare state* e un pilastro della stessa democrazia sociale⁶⁸, sin dalla crisi economica mondiale del 2008 i vincoli economici sono divenuti centrali nell'azione pubblica. La necessità di contenere la spesa pubblica portò alla modifica dell'art. 81 Cost. con la quale venne introdotto l'equilibrio di bilancio nella Costituzione⁶⁹, in attuazione dei principi della politica comunitaria volta a mitigare gli effetti della crisi⁷⁰.

Dalla adozione di quella scelta, non esente da critiche⁷¹, è sembrata essersi quasi capovolta la prospettiva di stato sociale dei Costituenti: da un temperamento

⁶⁵ Secondo G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, cit., p. 3, «è opportuno anche rilevare che internet non è tanto o solo uno strumento a difesa della libertà individuale (di conoscere, di sapere, di manifestare la propria idea) contro il potere dispotico, ma anche e sempre più uno strumento di partecipazione alla vita democratica di un paese».

⁶⁶ La legge “serve” a rendere gradualmente possibile in concreto il godimento del diritto, ma non è su di essa che si fonda in quanto il fondamento della pretesa del cittadino nasce dalla Costituzione e non dalla legge. (F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 69).

⁶⁷ Cfr. F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e (in)disponibilità delle risorse*, in F. GABRIELE, C.P. GUARINI, G. LUCHENA, A. NICO, V. TEOTONICO, *Costituzione Diritti Sociali ed Economia*, Cacucci, Bari, 2020, pp. 11-15.

⁶⁸ E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2, 2017, pp. 201-235.

⁶⁹ Legge costituzionale n. 1/2012 approvata il 18 aprile 2012 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2014 a seguito della quale l'art. 81 al primo comma recita «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Nonostante il principio sia quello dell'*equilibrio*, viene comunemente ed erroneamente definito *pareggio di bilancio* anche a causa del titolo della stessa proposta di legge, disponibile all'indirizzo <https://leg16.camera.it/pareggiobilancio>

⁷⁰ La Direttiva 2011/85/UE del 8 novembre 2011 relativa ai requisiti quadro per i bilanci degli stati membri, introduceva regole di bilancio specifiche oltre a strumenti di monitoraggio e analisi per i bilanci statali, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/>

⁷¹ V. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 3.

tra interessi finanziari e interessi costituzionalmente garantiti ad una netta prevalenza dei primi, in grado di condizionare e ridimensionare i secondi⁷². Si è, infatti, assistito ad una serie di politiche di *austerità* per ripianare i bilanci statali resi ancora più incerti dalla crisi economica, costringendo gli Stati a dover “scegliere” su cosa investire le risorse disponibili, spesso a discapito della protezione dei più deboli, e ciò pur in costanza del tentativo, quantomeno ideale, di seguire il modello di *deficit* sostenibile e di riduzione del debito fortemente raccomandato dalle istituzioni UE senza minare il progetto costituzionale di eguaglianza sostanziale⁷³.

Ciononostante, la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire come nel bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritti soggettivi, l'esigenza di tutela del primo non può giungere alla lesione delle garanzie minime dei secondi. Con la sentenza 275/2016⁷⁴ la Consulta ha, infatti, ribadito la preminenza dei diritti sociali sui vincoli di bilancio, richiamando quella scala di valori da tenere presente nelle scelte del legislatore.

⁷² E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 1, 2017, p. 4.

⁷³ A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 563-564; *Lo strano destino dei diritti sociali fondamentali – prima affermati in via di prassi dalle Corti ma oblitterati dal diritto della U.E.; poi affermati in via di (pieno) diritto ma ridimensionati nella loro effettività dalla crisi economica e sociale – è frutto, come è oramai chiarissimo, di precise scelte politiche dei governanti europei, a partire dall'ambiguità impressa all'integrazione europea* (così G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 novembre 2013, p. 43).

⁷⁴ Corte Costituzionale, sentenza 275 del 19 ottobre 2016, pubblicata in G.U. il 21 dicembre 2016, disponibile all'indirizzo <https://www.cortecostituzionale.it/>. La questione aveva ad oggetto l'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (*Interventi per l'attuazione del diritto allo studio*), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, in quanto prevedeva un contributo del 50% della spesa necessaria per i servizi di trasporto degli studenti portatori di *handicap* solo nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa. La Corte dichiarò illegittima la norma in relazione all'art.3 8 Cost. Sulla questione v. L. MADAU, «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1, 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit.

Al fine di non rendere i diritti sociali delle promesse eccessive delle *democrazie novecentesche*⁷⁵ era, però, necessario fare in modo che quei vincoli europei, nati in momenti di instabilità non solo economica ma anche politica e in assenza di coesione, venissero letti in modo da far prevalere una visione solidaristica, in quanto il principio di solidarietà sociale è in netta antitesi rispetto alla quantificazione di un diritto in termini monetari⁷⁶. Le azioni dell'Unione Europea e i principi della Costituzione Repubblicana, in parte intrinseci alla stessa UE⁷⁷, avrebbero dovuto essere in ogni caso armonizzati in modo da bilanciare le necessità economiche contingenti e la garanzia dei diritti sociali, pur con tutte le evidenti difficoltà dovute a divisioni e approcci discordanti di alcuni Stati membri.

Il punto di svolta, che ha fatto registrare un cambio di prospettiva nelle politiche europee, è (forse) giunto con la più recente crisi economica, stavolta causata da una crisi sanitaria durante la pandemia da Covid-19, che ha condotto, come noto, anche ad una forte crisi sociale. Differentemente dalle politiche di *austerity* imposte poco più di un decennio fa⁷⁸, nel 2021 si è assistito ad un grande esempio di solidarietà europea attraverso il quale (non senza difficoltà) si è arrivati a stanziare una enorme quantità di fondi per aiutare gli Stati membri⁷⁹.

Lo strumento di programmazione comune destinato alle prossime generazioni europee è, pertanto, un irripetibile mezzo da utilizzare per superare, quantomeno nel medio termine, quei problemi strutturali che tengono il nostro paese, e non solo, lontano dai più alti standard dell'UE ed impediscono una vera coesione senza disuguaglianze all'interno del territorio nazionale e conseguentemente all'interno dell'Unione.

⁷⁵ L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Laterza, Bari-Roma, 2013, p. 158.

⁷⁶ I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2012, p. 13.

⁷⁷ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, pp. 136-145. Sulla evoluzione del valore dei diritti sociali nel processo di integrazione europea v. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del Diritto*, 3, 2000, p. 367 ss.

⁷⁸ Le politiche di austerità negli anni della crisi hanno comportato significative riduzioni di stipendi, pensioni e fondi per l'assistenza sociale al punto da ritenere *a tutti ormai evidente* «Che la risposta alla crisi sia stato l'ignorare l'Europa sociale» (A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, p. 11).

⁷⁹ È stata una decisione politica poiché, dato che i «*diritti sociali costano*», la decisione di proteggere i diritti sociali e non le logiche di bilancio è una decisione politica fondamentale. (Cfr. A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali*, cit., p. 13).

4.1. I fondi del PNRR come strumento per la riduzione del *digital divide*

Il piano *NextGen EU*⁸⁰ – di cui l'Italia è il maggiore beneficiario⁸¹ – può costituire un fondamentale punto di svolta per colmare il *gap* con altri Stati su molteplici fronti; quelli rappresentativi delle sfide che la stessa Unione si pone per il futuro: transizione digitale e transizione verde. Attraverso di esso, a cascata, l'Italia può agire per ridurre i problemi derivanti dalla “questione meridionale”.

Attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza⁸², denominato anche “Italia Domani”, con il quale lo Stato italiano specifica le modalità e le finalità con le quali verranno adoperati gli investimenti nel *NextGen EU*, possono essere fornite delle risposte concrete al superamento dei divari digitali. Infatti, nella premessa dello stesso piano è sottolineato che «*la scarsa familiarità con le tecnologie digitali caratterizza anche il settore pubblico. Prima dello scoppio della pandemia, il 98,9 per cento dei dipendenti dell'amministrazione pubblica in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile. Anche durante la pandemia, a fronte di un potenziale di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53 per cento, l'utilizzo effettivo è stato del 30 per cento, con livelli più bassi, di circa 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno*»⁸³.

Analizzando nel dettaglio le missioni in cui si articola il PNRR, ve ne sono alcune che possono essere considerate come strumenti idonei a garantire il diritto di accesso per superare il *digital divide*. Ad esempio, all'interno della prima missione, non a caso dedicata a «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo», vi sono diverse previsioni volte a combattere sia il divario infrastrutturale sia quello culturale che si pongono come barriera tra cittadini e pubblica amministrazione.

⁸⁰ È il piano integrativo del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione Europea 2021/2027 e prevede un ammontare di risorse pari a 1.085,3 miliardi di euro. Per un approfondimento sul contesto UE e le conseguenze sul piano nazionale, v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico “normativo”?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, pp. 235-261.

⁸¹ «*L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021- 2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi*» (Premessa del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, p. 3).

⁸² Trasmesso il 30 aprile 2021 dal Governo Italiano alla Commissione UE e successivamente approvato dal Consiglio UE il 13 luglio 2021.

⁸³ Premessa del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, p. 2.

L'investimento 1.4, «*servizi digitali e cittadinanza digitale*»⁸⁴, puntella, per così dire, quei principi enunciati e non a pieno concretizzati dal *Codice dell'amministrazione digitale (CAD)*⁸⁵ sulla cittadinanza digitale, rafforzando i servizi per il cittadino attraverso lo sviluppo di diverse piattaforme *online*.

Se tali investimenti sugli strumenti verosimilmente non saranno sufficienti senza una adeguata preparazione al loro utilizzo, la previsione di maggior pregio è quella dell'investimento 1.7, «*competenze digitali di base*». Infatti, dopo le previsioni di stanziamento di fondi per il *cloud* e per l'identità digitale, questa sezione del piano è rivolta allo sviluppo della alfabetizzazione digitale e cita espressamente il *digital divide* quale fenomeno che colpisce una larga parte della popolazione. Per aiutare i soggetti più lontani dagli strumenti tecnologici sarà istituito il *Servizio Civile Digitale*⁸⁶, «*attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base*»⁸⁷.

Per incentivare la cultura digitale, come sottolinea lo stesso investimento 1.7, la missione sulla digitalizzazione della P.A. deve essere vista in stretto collegamento con la missione 4 sulla istruzione. Dal momento che la pandemia ha posto in evidenza l'impreparazione del sistema scolastico a gestire su larga scala l'erogazione del servizio in via telematica e considerato che l'educazione digitale costituisce il primo passo per un proficuo e diffuso utilizzo di Internet, gli investimenti a tal fine devono muoversi su diverse direzioni. Il *PNRR* individua, quindi, degli investimenti sulle competenze digitali sia a favore del personale scolastico⁸⁸, sia principalmente a favore di studenti e lavoratori universitari⁸⁹.

Se il piano predisposto dall'esecutivo, e approvato dalle istituzioni europee, verrà concretizzato a pieno, saranno poste le fondamenta per una vera rivoluzione digitale con effetti rimarchevoli sul piano sociale. Sia che si consideri l'accesso ad Internet come un diritto sociale, sia che lo si consideri una mera libertà funzionale all'esercizio di altri diritti costituzionali, il futuro di questo fenomeno, data la

⁸⁴ *Ivi*, p. 93.

⁸⁵ Codice dell'Amministrazione digitale, istituito con d.lgs. 7 marzo 2005, n.82 e modificato e integrato prima con d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179 e successivamente con d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

⁸⁶ «Una rete di giovani volontari di diversa provenienza in tutta Italia per fornire alle persone a rischio di esclusione digitale una formazione per lo sviluppo e il miglioramento delle competenze digitali e rafforzando la rete esistente di "Centri di facilitazione digitale"», disponibile all'indirizzo <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/investimenti/competenze-digitali-di-base.html>.

⁸⁷ *Ivi*, p. 95.

⁸⁸ *Investimento 2.1: Didattica integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico, Piano nazionale Ripresa e Resilienza*, p. 188.

⁸⁹ *Investimento 3.4, Didattica e competenze universitarie avanzate, ibidem*, p. 190.

straordinarietà dei fondi disponibili, dipenderà dalla volontà politica⁹⁰ e dalla capacità in concreto delle istituzioni di adoperare un piano che potrebbe essere una delle ultime *chance* per “recuperare” terreno rispetto ad altre realtà e tutelare diritti individuali spesso lasciati indietro in assenza di condizioni economiche sufficienti a garantirli in punto di effettività.

⁹⁰ «È da chiedersi se il governo (o i governi) che si succederanno sapranno assumersi la responsabilità politica del Piano rinunciando ai “dividendi elettorali” che nel breve periodo non potranno esserci atteso che gli obiettivi economici del Piano hanno una gittata temporale di medio e lungo periodo», (così A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo*, cit., pp. 235-261).