



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.6.2009
COM(2009) 277 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Governance di internet: le prossime tappe

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Governance di internet: le prossime tappe

1. INTRODUZIONE

La governance di internet è stata, fin dalla metà degli anni '90, al centro del dibattito internazionale e in tale dibattito la UE ha svolto da subito un ruolo attivo per quanto riguarda l'identificazione delle principali tematiche strategiche di interesse pubblico da affrontare con gli Stati membri della UE e con i paesi partner a livello internazionale.

Da allora la governance di internet continua a essere una priorità strategica pubblica fondamentale, dato il modo in cui internet ha trasformato la vita e l'ambiente di lavoro di milioni di cittadini europei. La UE, per fare un esempio, conta più del 7% della popolazione mondiale ma circa il 19% degli utenti mondiali di internet¹. Internet è ormai diventato uno strumento onnipresente nel campo del commercio, dell'istruzione, dei servizi sociali e delle interazioni sociali quotidiane. Le interazioni uomo-uomo sono ormai sempre più sostituite dalle interazioni macchina-macchina – il cosiddetto "internet degli oggetti" – che sono alla base di importanti attività, anche se non sempre consapevoli della presenza di internet.

2. PERCHÉ È IMPORTANTE LA GOVERNANCE DI INTERNET?

Negli ultimi venti anni internet ha esercitato un notevolissimo impatto sulla società. Già verso la metà degli anni '90 quella che era stata in origine una rete per la ricerca scientifica di dimensioni ridotte si è trasformata in un'autentica piattaforma di comunicazione globale. Da allora i governi devono ormai fare i conti con una serie di aspetti di strategici di interesse generale: dalla necessità di fare in modo che i propri cittadini beneficino al massimo delle potenzialità di internet, alla lotta contro i contenuti inadeguati o illegali, all'esigenza di adottare misure idonee di protezione dei consumatori e di affrontare le questioni inerenti alla giurisdizione in un mondo online sempre più globalizzato.

Notevole importanza riveste il fatto che l'uso e la penetrazione di internet sono tanto capillari, soprattutto in paesi sviluppati come quelli della UE, che internet è ormai una **risorsa critica** e gravi perturbazioni del suo funzionamento potrebbero avere effetti catastrofici sulla società e l'economia. Interi modelli di attività economica sono ormai basati sul postulato della disponibilità quasi ininterrotta della connessione a internet. Molti servizi governativi e finanziari sono già passati così massicciamente a internet che qualsiasi grave perturbazione del servizio potrebbe ostacolare seriamente l'accesso dei cittadini a servizi fondamentali.

La maggior parte degli internauti della CE hanno pertanto aspettative legittime quanto all'*affidabilità* del "loro internet". **In caso di grave perturbazione del servizio internet a livello nazionale è ovvio aspettarsi che gli utenti si rivolgano ai governi** e non già ai vari organismi di governance di internet responsabili del coordinamento delle risorse.

¹ <http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>.

3. IL SUCCESSO DI INTERNET

3.1. Un'architettura aperta e interoperabile

All'inizio internet era un'emanazione del mondo scientifico e accademico. Le decisioni che oggi etichettiamo come "governance" erano prese da ingegneri e ricercatori e hanno dato vita – a beneficio dei successivi milioni di utenti di internet – a un'architettura aperta e interoperabile, in cui l'efficienza e l'affidabilità erano conseguite distribuendo le funzioni fino ai punti più estremi della rete. Rispettando protocolli relativamente semplici, qualsiasi rete era in grado di collegarsi con un'altra.

Questo fatto ha consentito che l'innovazione scaturisse da una pluralità di fonti, compresi i singoli utenti e soggetti del tutto nuovi il cui ingresso era praticamente non ostacolato. Il carattere *distribuito* di internet a livello mondiale costituisce inoltre uno dei suoi punti di forza in materia di sicurezza, in quanto ogni disfunzione a livello locale ha scarse possibilità di interferire con il traffico altrove.

Il successo di questa architettura aperta e neutrale ha indotto molti altri soggetti a sfruttare la flessibilità e l'efficienza intrinseche di internet per fornire servizi e a utilizzare la rete come piattaforma per le proprie innovazioni.

3.2. Leadership del settore privato

Con il passaggio di internet dal mondo accademico alla società in senso lato, è stato soprattutto il settore privato ad assumere un ruolo guida nel fornire gli investimenti, le competenze e l'imprenditorialità necessari per sostenere l'innovazione e la diffusione di internet che conosciamo oggi. Ed è il settore privato a detenere e gestire la maggior parte delle infrastrutture fondamentali a livello internazionale e le reti via cavo nazionali e a fornire i diversi servizi per facilitare e gestire il traffico. La maggior parte delle norme che disciplinano il funzionamento di internet sono elaborate dalla Internet Engineering Task Force (task force ingegneria di Internet - IETF), anch'essa organismo non governativo. Analogamente, l'attribuzione degli indirizzi IP a livello regionale è effettuata da organismi privati quali RIPE NCC² responsabile per tutto il continente europeo³. **La leadership del settore privato continua a garantire il conseguimento di importanti obiettivi pubblici strategici e deve essere mantenuta e appoggiata.**

3.3. Compartecipazione di una pluralità di soggetti

Un altro aspetto della governance di internet che ha contribuito al successo della rete è stato l'utilizzo di processi con la partecipazione di una pluralità di soggetti per dar vita e sviluppare posizioni condivise sulle politiche di governance di internet. Il forum sulla governance di internet (Internet Governance Forum) costituisce un buon esempio di forum cui partecipa una pluralità di soggetti interessati.

² Réseaux IP Européens Network Coordination Centre

³ E, in realtà, oltre che per l'Europa anche per l'Asia centrale e il Medio Oriente.

4. IL RUOLO DEI GOVERNI E LA QUESTIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Tuttavia, l'importanza crescente di internet per la società nel suo complesso richiede sempre di più un coinvolgimento attivo dei governi nei principali processi decisionali che disciplinano lo sviluppo della rete.

È inoltre importante riconoscere che, a seguito della crisi finanziaria, è cambiato anche l'atteggiamento dell'opinione pubblica verso il concetto di autoregolamentazione. Quando sono in gioco risorse di importanza fondamentale, si tratti di infrastrutture e servizi dei sistemi bancari o di internet, **si registrano ora maggiori e comprensibili aspettative che i governi siano più prevedenti che in passato nel difendere l'interesse pubblico.**

Continuare a sottrarsi alla definizione di pratiche di sviluppo della governance internazionale di internet **non è più un'opzione praticabile.** Ciò **non significa tuttavia che i governi debbano svolgere un ruolo più marcato nella gestione o controllo dell'operatività giornaliera di internet.**

L'attuale leadership del settore privato nella costruzione e nella gestione giornaliera di internet ha dato buoni frutti. Come sottolineato in precedenza **l'iniziativa del settore privato in questo campo deve essere mantenuta**, ma i soggetti non governativi devono riconoscere che gli utenti di internet a livello mondiale – la maggior parte dei quali non partecipa e non è altrimenti rappresentata nelle sedi di governance di internet – si aspettano legittimamente dai loro governi la garanzia che ogni accordo presente o futuro di governance rifletta **l'interesse pubblico della società nel suo complesso** e non sia appannaggio di interessi commerciali o locali limitati. **La leadership del settore privato e l'attuazione di efficaci politiche pubbliche non si escludono a vicenda.** Un quadro strategico pubblico forte e chiaro può inoltre contribuire a creare un contesto stabile e prevedibile che favorisce gli investimenti, indicando gli obiettivi strategici pubblici da appoggiare e i "limiti invalicabili" da non superare. A tal fine è necessario che i governi siano in grado di verificare il rispetto di tali principi e quindi è opportuno imporre obblighi di rendicontazione agli organismi privati che gestiscono l'operatività quotidiana di internet.

5. QUALE RUOLO PER LA UE?

Come sottolineato in precedenza la UE ha svolto fin dall'inizio un ruolo di primo piano nel dibattito internazionale sulla gestione di internet. La prima comunicazione della Commissione in tal senso è stata pubblicata nel 1998⁴ e l'Unione ha dato vita alle discussioni sulla governance di internet al Vertice mondiale sulla Società dell'informazione (World Summit on the Information Society – WSIS) tra il 2003 e il 2005. La UE, inoltre, ha promosso e influenzato le discussioni internazionali che hanno portato alla costituzione della Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)⁵ alla fine degli anni '90 e alla definizione degli obiettivi della stessa. La comunicazione della Commissione dell'aprile 2000 sull'organizzazione e la gestione di internet⁶ e la risoluzione del Consiglio del 3 ottobre 2000⁷

⁴ COM(98) 111 del 20.2.1998, "Aspetti della politica internazionale connessi con la gestione di internet" (seguita lo stesso anno da altre comunicazioni sulla stessa tematica: COM(1998) 476 del 29.7.1998, e quindi nel 2000 dalla comunicazione: COM (2000), 202 dell'11.4.2000).

⁵ Cfr. punto 8.2.

⁶ COM(2000) 202.

⁷ GU C 293 del 14.10.2000, pag. 3.

avevano tuttavia sottolineato che gli obiettivi dell'Unione europea in materia di gestione dei nomi di dominio non erano stati del tutto conseguiti, in particolare per quanto riguardava i seguenti aspetti:

- le caratteristiche e le modalità di supervisione equilibrata ed equa di certe attività dell'ICANN da parte delle autorità pubbliche;
- le norme che disciplinano i nomi di domini generici, in particolare la proprietà delle banche dati e la separazione delle attività di registro e dei conservatori dei registri;
- il trasferimento della gestione del sistema di server DNS di riferimento (root server) dal Ministero del commercio degli Stati Uniti all'ICANN, sotto il controllo internazionale delle pubbliche autorità.

E a tutt'oggi non si può dire che tutti questi aspetti siano stati affrontati in modo soddisfacente.

Nel frattempo è importante sottolineare che l'iniziativa della UE di creare un proprio dominio di primo livello ".eu" si è rivelata un notevole successo, tanto che fino ad oggi sono stati registrati oltre tre milioni di nomi di dominio "EU".

6. LA PROSPETTIVA DELLO SVILUPPO

La UE ha inoltre sempre dato priorità politica agli aspetti di sviluppo della governance di internet inerenti allo sviluppo e alla necessità di colmare il "divario digitale". Poiché il primo miliardo di utenti di internet proveniva in gran parte dal mondo sviluppato, non è sorprendente che all'inizio le decisioni e le strutture di governance vedessero la partecipazione maggioritaria di soggetti dei paesi sviluppati. Il prossimo miliardo di utenti proverrà invece in gran parte dai paesi in via di sviluppo e i loro interessi dovranno essere presi in considerazione in tutte le decisioni future di governance.

7. PRINCIPI DELLA GOVERNANCE DI INTERNET

L'esperienza degli ultimi 10 anni dimostra la validità dell'approccio strategico propugnato dalla UE per la governance di internet fino ad oggi. La Commissione ritiene che la UE debba continuare a porre energicamente l'accento sulla **necessità di garantire la sicurezza e la stabilità di internet a livello mondiale, il rispetto dei diritti umani, la libertà di espressione, la protezione dei dati personali e la promozione della diversità culturale e linguistica.**

Inoltre, i principi fondamentali per garantire il successo di internet promossi dalla UE rimangono i seguenti:

- la struttura aperta, interoperabile di internet e la connettività "da punto a punto", principi che costituiscono il nucleo della sua architettura, devono essere mantenute, come sottolineato dal Consiglio nel 2005⁸ e ribadito nel 2008⁹;

⁸ Cfr. documento 10285/05 (Presse 156).

⁹ Conclusioni del Consiglio telecomunicazioni del 26-27 giugno 2005 relative al WSIS e del 28 novembre 2008 relative all'internet e alle reti del futuro (COM(2008)594).

- la leadership del settore privato nella costruzione e nella gestione giornaliera di internet deve essere mantenuta ma, al contempo, gli organismi privati responsabili del coordinamento delle risorse mondiali di internet devono rispondere delle proprie azioni alla comunità internazionale; il ruolo dei governi deve essere centrato soprattutto sui temi di interesse pubblico, escludendo qualsiasi loro coinvolgimento nell'operatività giornaliera di internet;
- il processo di governance di internet con la partecipazione di una pluralità di soggetti continua a garantire un meccanismo inclusivo ed efficace per promuovere la cooperazione globale e deve essere ulteriormente incoraggiato;
- è necessario che i governi interagiscano in questi processi e che tutte le parti interessate accettino il fatto che spetta ai governi e solo ad essi la responsabilità ultima della definizione e attuazione delle politiche di interesse generale;
- le disposizioni in materia di governance di internet devono essere del tutto inclusive e affrontare la necessità urgente di migliorare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo nei principali consessi decisionali in questo ambito.

8. NOMI E INDIRIZZI INTERNET

8.1. Come funziona l'attribuzione dei nomi e degli indirizzi

Una funzione centrale di gestione necessaria per garantire che la rete internet mondiale funzioni adeguatamente è il coordinamento delle risorse per l'assegnazione di "nomi e indirizzi". Data la quantità di traffico che transita ogni giorno per la rete mondiale, è molto importante che ciascun apparecchio possa essere identificato con certezza per garantire che i pacchetti internet siano inviati alla destinazione corretta.

Il processo di comunicazione è ulteriormente facilitato dall'associazione di molti indirizzi numerici utilizzati a tal fine con "nomi di dominio" internet unici. I nomi di dominio hanno conosciuto una popolarità crescente negli ultimi anni tanto che attualmente si contano a livello mondiale circa 170 milioni di nomi di dominio registrati¹⁰ nell'ambito di 270 "domini di primo livello".

8.2. IANA

Per ragioni storiche le funzioni della IANA (Internet Assigned Numbers Authority), relative alle principali risorse mondiali per l'assegnazione di nomi e indirizzi, si svolgono negli Stati Uniti d'America. Data l'espansione di internet e la sua fondamentale importanza per le attività economiche e sociali, verso la fine degli anni '90 il governo statunitense decise di appaltare¹¹ determinati servizi all'ICANN, un organismo privato senza fini di lucro.

La situazione attuale per quanto riguarda le funzioni citate è stata oggetto di riesame da parte della comunità internazionale nell'ambito del WSIS, che ha stabilito che "le decisioni relative alle politiche di interesse generale in relazione a internet sono di pertinenza del diritto sovrano degli Stati". Nello stesso consesso è stato inoltre deciso che "gli Stati non dovrebbero essere

¹⁰ Fonte: Verisign 'Domain Name Industry Brief', febbraio 2009.

¹¹ Vedi: http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/iana/iancontract_081406.pdf.

coinvolti in decisioni relative al dominio di primo livello geografico (country-code Top-Level Domain - ccTLD) di un altro Stato"¹².

8.3. ICANN

L'ICANN, (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) è stata costituita nel 1998 e costituisce un esperimento unico di autoregolamentazione con un programma ambizioso mirante a riunire tutte le parti interessate allo scopo di coordinare le risorse in questione.

La UE ha svolto un ruolo attivo in questo processo, subordinando il proprio sostegno all'iniziativa del governo statunitense alla condizione che il coordinamento di risorse così fondamentali sarebbe rimasto in gran parte appannaggio del settore privato che le gestisce su base quotidiana, facendo tuttavia obbligo al settore privato di rendere conto del proprio operato alla comunità internazionale nel suo complesso e di gestire i servizi nell'interesse pubblico generale e a beneficio degli utenti di internet di tutto il mondo.

L'ICANN opera ormai da 10 anni. Nel settembre 2009 arriverà a scadenza l'ultimo di una serie di accordi tra il governo degli Stati Uniti e l'ICANN relativi agli obiettivi di quest'ultimo. **È pertanto il momento opportuno che la UE riesamini l'operato dell'ICANN** per individuare se e quali mutamenti siano necessari.

8.4. Il progetto di accordo comune (Joint Project Agreement - JPA)

L'indicazione data nel 2006 dal governo americano, secondo cui l'accordo attualmente in vigore con l'ICANN sarebbe stato anche l'ultimo di questo tipo, è stata accolta largamente con favore dalla comunità internazionale (compresa la UE). Allo stesso tempo il governo statunitense ha chiaramente indicato la sua intenzione di continuare a mantenere il controllo sul coordinamento delle principali funzioni mondiali di assegnazione di nomi e indirizzi e ciò significa che, con ogni probabilità, il problema della "sorveglianza unilaterale" di tali risorse resterà irrisolto.

8.5. Come ha operato l'ICANN nei primi dieci anni di vita?

Senza dubbio l'attività dell'ICANN in questi primi 10 anni fornisce un'ampia gamma di spunti di analisi. In primo luogo è importante sottolineare che in questo periodo è stata mantenuta la stabilità del sistema dei nomi di dominio (Domain Name System – DNS), ovvero un obiettivo che l'ICANN e il governo americano possono tranquillamente asserire di avere conseguito. Un altro aspetto notevole delle attività dell'ICANN è stata la creazione di un ampio forum con la partecipazione di una pluralità di soggetti allo scopo di favorire un processo decisionale partecipativo.

Allo stesso tempo l'attività dell'ICANN, pur dimostrando con successo le potenzialità di un tale modello ha messo in evidenza anche le lacune dello stesso.

Un esempio in tal senso è il fatto che il Governmental Advisory Committee (Comitato consultivo dei governi - GAC) dell'ICANN non rappresenta l'intera comunità degli Stati e presta quindi il fianco a critiche quanto alla sua rappresentatività. Tale organismo ha tuttavia pubblicato una serie di principi sostanziali su importanti questioni di interesse generale, ad esempio sui domini di primo livello geografici, sui nuovi domini di primo livello generici e

¹² Punti 35 e 63 dell'agenda di Tunisi. Vedi: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

sui principi per il protocollo Whois. Allo stesso tempo sono state però espresse riserve su come la direzione dell'ICANN tiene conto dei pareri del GAC. Un ulteriore esempio sono i possibili problemi di concorrenza derivanti dalla posizione dell'ICANN, un organismo privato che fornisce in monopolio determinati servizi.

8.6. Cosa si intende per dovere di rendicontazione in relazione all'ICANN?

Il dovere di rendicontazione significa che un organismo quale l'ICANN deve rispondere delle proprie decisioni. Recentemente l'ICANN si è prodigato per rivedere le disposizioni relative alla responsabilità *interna* – ovvero la responsabilità dei soggetti che partecipano attivamente ai diversi gruppi di interesse dell'ICANN ("constituencies"). Il problema è che la grande maggioranza degli utenti di internet non partecipa alle attività dell'ICANN. Vi è pertanto la necessità di garantire la responsabilità dell'ICANN *verso l'esterno*, vale a dire verso la comunità mondiale di internet; in altri termini (in parte a causa dell'assenza di alternative in molti paesi) l'ICANN dovrebbe rispondere in prima istanza *verso l'esterno* ai governi dei diversi paesi del mondo.

Attualmente la sola rendicontazione spettante all'ICANN verso l'esterno è nei confronti del governo degli Stati Uniti nell'ambito dell'accordo JPA e del contratto con la IANA, ma si tratta di una responsabilità *unilaterale* nei confronti di un unico governo. La stabilità e la gestione del file della zona root rappresentano tuttavia una questione di importanza fondamentale, non solo per il governo degli Stati Uniti ma per tutti i paesi del mondo. Non esiste però un consenso a livello internazionale quanto alla creazione di un nuovo organismo intergovernativo cui affidare tale supervisione o sulla delega di tali responsabilità a un organismo esistente. Una soluzione alternativa sarebbe quella di affidare all'ICANN un dovere di rendicontazione generale verso l'esterno in modo che ciascun governo possa esercitare nel proprio interesse le responsabilità che gli competono.

8.7. Quali altri aspetti devono essere affrontati?

La struttura giuridica dell'ICANN, e il fatto che tale organismo sia soggetto alla legislazione californiana, pongono una serie di problemi, non ultimi i conflitti sulle leggi e le giurisdizioni applicabili. Permangono inoltre dubbi legittimi¹³ sul se un comitato governativo che fornisce consulenza a una società privata costituisca un meccanismo adeguato ed efficace per consentire ai governi di esercitare le loro responsabilità pubbliche. Inoltre l'approccio di autoregolamentazione applicato dall'ICANN implica che gli operatori storici hanno un ruolo che teoricamente non è di loro competenza (ad esempio sul piano della politica della concorrenza) nel fissare le condizioni di ingresso per i nuovi concorrenti.

9. PROSEGUIRE I PROGRAMMI

Per tradurre in pratica principi strategici di interesse generale saranno necessarie azioni concertate per creare un dialogo partecipativo che consenta di mettere a punto meccanismi efficaci in materia di rendicontazione atti a garantire una corretta applicazione dei principi. Le riflessioni e le decisioni in materia di governance dovranno essere inoltre "a prova di futuro". In particolare è opportuno che i risultati di tali riflessioni si possano adeguare ai previsti sviluppi futuri di internet, compreso l'"internet degli oggetti".

¹³ Come dimostra la costante assenza dal GAC di diversi grandi paesi e le critiche su questioni di fondo formulate di continuo dai paesi che siedono nel GAC.

A tal fine la Commissione propone che la UE coinvolga attivamente i propri partner in discussioni su come stimolare e sostenere il dialogo e la cooperazione intergovernativi per attuare i principi strategici di interesse generale concordati per la governance di internet in sede di WSIS per andare oltre i risultati già conseguiti.

Punto di partenza di tali discussioni dovrebbe essere la necessità di mantenere la leadership del settore privato in tutti gli ambiti inerenti alla gestione quotidiana di internet. Laddove possibile devono essere incoraggiati i processi che coinvolgono una pluralità di soggetti interessati.

Allo stesso tempo le politiche pubbliche relative alle principali risorse della rete mondiale (soprattutto quelle che richiedono un coordinamento a livello mondiale) dovrebbero essere basate sulla cooperazione multilaterale intergovernativa.

Un elemento di possibile evoluzione dell'attuale sistema di governance potrebbe essere la realizzazione di una riforma *interna* dell'ICANN che le assegni un pieno dovere di rendicontazione e ne garantisca la trasparenza.

Per quanto riguarda la responsabilità *verso l'esterno*, è necessario sostituire le disposizioni attuali di *supervisione unilaterale* attraverso l'ICANN e la IANA con un meccanismo alternativo che imponga all'ICANN un *dovere di rendicontazione multilaterale*.

Questo processo deve inserirsi nell'ambito di un approccio evolutivo che consenta ai governi di esercitare debitamente le loro responsabilità. In questo contesto si dovrà affrontare il problema di come garantire che lo statuto giuridico dell'ICANN (soggetta alla legislazione californiana) non impedisca che siano prese in considerazione le istanze dei governi.

La UE, inoltre, dovrebbe assumere un ruolo guida negli interventi per rendere internet più sicura e affidabile, avviando un dialogo con i suoi partner internazionali.

La Commissione propone infine che la UE avvii discussioni con il governo statunitense per trovare modalità più eque per il controllo della gestione dell'IANA, che rispettino le prerogative nazionali degli USA tenendo conto al contempo dei legittimi interessi e delle legittime aspettative della comunità internazionale.