

La governance di Internet: situazione e prospettive

Roma, 18 luglio 2005

Intervento di Vittorio Bertola

Dynamic Fun s.r.l.

Membro del Working Group on Internet Governance delle Nazioni Unite

Chairman, At-Large Advisory Committee, ICANN

Membro del Consiglio, Società Internet

vb@bertola.eu.org

Vorrei ringraziare la Città di Roma e tutti gli organizzatori di questo convegno per la possibilità di essere qui e di scambiare opinioni ed esperienze a proposito del World Summit on Information Society (WSIS) e in particolare del Working Group on Internet Governance (WGIG), del quale sono membro nominato dal Segretario delle Nazioni Unite, Kofi Annan, su suggerimento del plenario della società civile internazionale presso il WSIS.

Il mio intervento sarà centrato essenzialmente su quattro argomenti: una introduzione allo scenario globale in cui nasce il WGIG, una ricapitolazione della sua storia, un riassunto delle proposte contenute nel suo rapporto, ed alcune riflessioni a proposito del seguito, sia a livello di partecipazione italiana al WSIS che a livello di attività nazionali.

Governare la globalizzazione

La società globale dell'informazione, la cui definitiva realizzazione è stata permessa ed accelerata da Internet, porta con sé problemi di governance nuovi, a cui le istituzioni nazionali e internazionali cercano di dare risposta.

Nell'età industriale, difatti, l'organizzazione della società e la spinta alla sua evoluzione erano principalmente affidate alle mani dei governi, spesso fortemente legati ad una ideologia, che disponevano di ampi poteri di controllo sociale ed economico. A livello internazionale, praticamente ogni forma di governance era basata sul concetto di stati-nazione sovrani e indipendenti che cooperavano tra loro su basi di uguaglianza.

Nel passaggio alla società globalizzata, al contrario, il potere dei governi e della politica è stato costantemente eroso, fino al punto in cui i governi stessi sono sostanzialmente impotenti di fronte a fenomeni socio-economici globali che hanno ricadute significative sul loro territorio e sulla loro popolazione, ma che formalmente dipendono da entità che ricadono al di fuori della loro sovranità. In questo scenario, le decisioni di un consiglio di amministrazione che si riunisce dall'altra parte del globo spesso possono determinare il futuro di intere regioni di un paese; tuttavia, non vi è modo per i cittadini affetti da queste decisioni di influenzarle.

Internet ha modificato significativamente questa equazione.

Da un lato, essa ha trasformato la concorrenza internazionale imperfetta di un mercato di beni fisici in una concorrenza internazionale perfetta di un mercato di beni immateriali, in cui sia i fornitori che i clienti possono avere accesso a costo praticamente nullo all'intera comunità mondiale, e quasi istantaneamente modificare le proprie scelte; in questo senso, Internet è il trionfo ultimo del capitalismo.

Dall'altro, Internet ha trasformato il capitalismo monetario dell'età industriale in un capitalismo umano, in cui il capitale monetario per iniziare una impresa di successo è trascurabile, mentre il capitale essenziale a tale scopo è quello umano: è la conoscenza, la competenza, la creatività. In questo senso, Internet è la morte del capitalismo.

La progressiva affermazione del software libero, che costituisce un elemento chiave dell'affermazione di Internet, riassume in pieno questi due aspetti. Il software libero è ben lontano dall'essere una forma di comunismo produttivo centralmente pianificato, e rappresenta invece un ecosistema dove la competizione tra progetti è globale e spietata, ma dove il successo non dipende tanto dalla quantità di moneta a disposizione di ciascun progetto, ma dalla qualità degli sviluppatori e del prodotto, e dalla sua capacità di attrarre cooperazione.

Inoltre, Internet ha dotato i singoli cittadini di un potere di scelta mai visto finora. In termini di mercato, Internet permette ai consumatori di ottenere quell'informazione completa che, da Adam Smith in poi, è una delle basi teoriche del funzionamento del mercato; del resto, Internet è l'unica entità che abbia mai vinto una battaglia commerciale contro Bill Gates, quando i clienti dell'appena introdotto Windows 95 rifiutarono in massa il "giardino recintato" della sua Microsoft Network per dotarsi invece di connessioni a Internet. Non solo: Internet permette addirittura ai consumatori di trasformarsi in fornitori di contenuti e di tecnologie per proprio conto, al punto che molte delle tecnologie usate oggi, dal World Wide Web in poi, non sono state sviluppate per profitto dall'industria della rete, ma create da utenti per soddisfare le proprie esigenze.

In termini di governance, Internet permette ai cittadini, almeno in certe circostanze, di rifiutare facilmente le regole imposte dall'alto e non condivise: l'esempio più evidente è quello della distribuzione *peer-to-peer* di prodotti intellettuali, in cui regole percepite come ingiuste vengono aggirate aguzzando l'ingegno; ma nei paesi in cui la libertà di espressione è limitata, lo stesso principio permette ai blogger di esprimersi liberamente.

Tutto questo dimostra come il tradizionale concetto di supremazia dei governi e di sovranità nazionale stia progressivamente lasciando il campo ad una idea di sovranità condivisa su risorse comuni, sia tra le varie nazioni, sia tra i diversi *stakeholder*: un termine che in italiano praticamente non esiste, ma che esprime bene il concetto base della nuova governance, quello per cui chiunque abbia un interesse diretto in una decisione possiede anche un diritto naturale ad influenzarla.

Pertanto, l'infrastruttura fondamentale di Internet è esattamente come l'ambiente naturale; una risorsa che serve a tutti e non appartiene a nessuno, e che nella sua globalità deve essere preservata dai tentativi di asservimento ad interessi privati, ma anche da politiche distruttive che ne mettano in pericolo la sopravvivenza.

L'esperienza del WGIG

Le discussioni del WSIS, nell'ambito del processo più generale di riforma delle Nazioni Unite, assumono un ruolo speciale proprio in quanto le tecnologie dell'informazione rappresentano la punta del gigantesco quanto poco visibile *iceberg* sopra descritto, e legato a cambiamenti epocali nella struttura socio-politica del pianeta. In questo ambito, le discussioni del WGIG, essendo focalizzate specificamente su problemi di governance, rappresentano la punta della punta.

Il WGIG è stato creato nel novembre 2004 in risposta a una richiesta venuta dal Summit di Ginevra: per la complessità dell'argomento e per la difficoltà di giungere ad una risoluzione comune da parte dei governi partecipanti alle negoziazioni del Summit, si era ritenuto che un gruppo di esperti, formato da rappresentanti dei governi, del settore privato e della società civile partecipanti a titolo personale e nel contempo latori delle diverse posizioni e delle diverse culture della rete, potesse

lavorare ad un approfondimento e ad un successivo rapporto che presentasse le diverse opzioni per l'evoluzione della governance globale di Internet, con particolare riferimento al problema del controllo sulle poche sue risorse centralizzate, come la *root zone* del Domain Name System e le politiche di allocazione degli indirizzi IP.

Il gruppo di lavoro si è riunito fisicamente quattro volte, utilizzando intensamente le comunicazioni elettroniche per l'avanzamento dei lavori tra incontri successivi, e producendo nel contempo una notevole mole di documenti che coprono i vari aspetti di Internet, disponibili sul sito www.wgig.org. In questi giorni è stato rilasciato il rapporto finale, che costituirà la base delle negoziazioni intergovernative al terzo Comitato Preparatorio nel mese di settembre, che dovrebbe poi preludere ai risultati del summit di Tunisi. Tutti gli stakeholder interessati possono inviare commenti scritti al rapporto entro il 15 agosto.

Il processo del WGIG rappresenta in un certo senso uno dei suoi maggiori risultati. All'interno del gruppo di lavoro, tutti i membri erano uguali e tutte le opinioni avevano lo stesso peso, indipendentemente dal fatto che provenissero da un governo o meno. Questo ha permesso, forse per la prima volta su questi argomenti, di avere uno scambio di punti di vista franco e aperto, e quindi di iniziare a costruire una intesa comune tra tutti gli stakeholder, anziché perpetuare le forti e sterili contrapposizioni che avevano caratterizzato la discussione nella prima fase del Summit. Allo stesso tempo, la dimensione relativamente limitata – 40 membri – ha permesso di raggiungere un consenso e di produrre risultati tangibili, per quanto limitati ad un rapporto con valore consultivo, a differenza di altri ambiti (ad esempio la Task Force ICT delle Nazioni Unite) dove a discussioni aperte e di elevato livello non è però stata associata la possibilità di produrre alcun risultato concreto.

In altre parole, il WGIG ha dimostrato che, quando tutti gli stakeholder accettano di riconoscere la reciproca legittimità ed il reciproco valore e di collaborare insieme, si possono ottenere risultati concreti anche su temi complessi e che coinvolgono una grande quantità di soggetti estremamente diversi, e si può governare la globalizzazione.

Al contrario, quando questa collaborazione non avviene e quando i risultati non sono condivisi, l'unico risultato che si ottiene nel momento in cui si passa all'implementazione è quello di creare nuova conflittualità, impedendo qualsiasi avanzamento concreto, e trasformando le opportunità in problemi.

Il rapporto del WGIG

Il rapporto del WGIG è in realtà doppio: vi è un Rapporto vero e proprio, di una ventina di pagine, che contiene il linguaggio e le raccomandazioni formalmente adottati, e vi è poi un Rapporto Complementare (*Background Report*), di un centinaio di pagine, che contiene una analisi più dettagliata dei vari problemi. Il Rapporto è destinato ai decisori, mentre il Rapporto Complementare permette di approfondire le questioni legate alle specifiche materie e di contestualizzare le conclusioni del Rapporto.

La prima richiesta che era stata fatta al WGIG era quella di definire l'ambito della governance di Internet. Il WGIG ha inteso il problema della governance della rete in senso ampio, non limitato alla semplice prospettiva (pur importante) di una negoziazione intergovernativa sul controllo di specifiche risorse, ma esteso a problemi fondamentali per il futuro di Internet come lo *spam*, la proprietà intellettuale, l'estensione dell'accesso alla rete, il multilinguismo, solo per nominarne alcuni.

In altre parole, tutto ciò che si fa con Internet ricade almeno in una certa misura nell'ambito della sua governance, e richiede quindi l'adozione dei principi base del WSIS, ben descritti nell'articolo

48 della Dichiarazione di Principi, ossia la trasparenza, la democrazia, e il multilateralismo inteso in senso lato, ovvero non solo con il coinvolgimento di tutti i governi, ma anche con quello di tutti gli altri stakeholder, generalmente raggruppati nelle due categorie del settore privato (commerciale) e della società civile (non commerciale, inclusi gli individui).

Questa considerazione ha fornito il punto di partenza per superare per quanto possibile lo scontro fondamentale tra due concezioni opposte a proposito della governance della rete: quella del governo e del settore privato americani, che attualmente controllano Internet e le ICT per la quasi totalità, secondo cui l'autoregolamentazione dell'industria e la liberalizzazione totale dell'iniziativa privata sono le soluzioni da seguire; e quella di numerosi paesi in via di sviluppo, secondo cui Internet deve ritornare nell'alveo della tradizionale regolamentazione internazionale delle telecomunicazioni, con processi decisionali puramente governativi e con politiche economiche di tipo dirigista.

Le considerazioni fatte finora mostrano come nessuno dei due modelli sopra citati possa funzionare nel ventunesimo secolo. La natura sia dei problemi che delle soluzioni riguardanti Internet è complessa e basata su una pluralità di azioni di tipo diverso e in ambienti diversi. La rete è intrinsecamente decentrata; allo stesso tempo, la sua evoluzione è determinata non soltanto dalla *hard law* dei governi, ma anche dalle scelte tecniche e politiche del settore privato e degli stessi utenti, che su Internet hanno un ruolo attivo, di creatori di contenuti, di applicazioni e di tecnologia, sconosciuto nei sistemi di telecomunicazione precedenti.

E' provato dai fatti che Internet non si può governare per decreto, e che vecchi modelli iper-regolamentati, ancora legati all'antico mondo delle telecomunicazioni nazionalizzate, sono inapplicabili e dannosi; allo stesso tempo, la totale libertà finora garantita al settore privato in molti aspetti dell'informatica e della telematica ha quasi sempre portato alla concentrazione del potere di indirizzo dell'ICT nelle mani di pochi grandi soggetti in poche grandi nazioni, e a politiche che antepongono l'interesse economico di pochi ai diritti dei cittadini, allo sviluppo sociale, alla creazione di impresa e di ricchezza diffusa, e, in ultima analisi, al bene della collettività.

Per queste ragioni, un processo efficiente di governance della rete dovrebbe prevedere il coinvolgimento di tutti gli stakeholder interessati – governi, aziende e utenti finali della rete – ed essere basato sul confronto aperto di idee e di ragioni, in modo da produrre cambiamenti condivisi, distribuiti ed ottenuti in base all'autorevolezza, anziché in base all'autorità. La rete è difatti un prodotto collettivo della somma di interessi individuali, e l'unico modo di indirizzarla è quello di orientare nella stessa direzione tale varietà di interessi.

Di conseguenza, la prima raccomandazione del WGIG è quella di creare un forum internazionale per la discussione aperta delle questioni legate alla governance di Internet, in cui tutti gli stakeholder possano partecipare su basi di uguaglianza, sollevare le questioni ed i problemi che essi percepiscono come più importanti, e discutere come e dove affrontarli.

Se difatti in vari casi – dal commercio globale alla proprietà intellettuale – esistono organizzazioni mondiali che, per quanto ancora basate sul modello dell'età industriale e necessitanti di riforme che le mettano in linea con il modello multi-stakeholder, possono ospitare le relative discussioni, in altri casi, dallo spam ai diritti dei consumatori, non esiste alcuna organizzazione globale, oppure ne esistono diverse che, non parlandosi tra loro, più che risolvere i problemi tendono ad aggravarli ed a creare ulteriori conflitti.

Eppure, quasi nessuna delle organizzazioni esistenti è veramente multi-stakeholder; visto che il primo passo per risolvere le questioni di Internet è quello di portare allo stesso tavolo tutte le parti coinvolte, l'esistenza di questo forum potrebbe costituire un significativo passo avanti verso la creazione di modelli di governance globale efficaci per il ventunesimo secolo.

Va però sottolineato come questo forum non possa in alcun modo diventare il “supremo imperatore” della rete o diventarne il controllore; al contrario, deve essere uno dei nodi di una rete di istituzioni formali ed informali, dalle Nazioni Unite fino alle mailing list tecniche, che interagendo tra loro affrontano i problemi. Esso deve quindi essere una entità il cui potere non è basato su normative o su autorità conferite dall’alto, ma sull’autorevolezza riconosciuta dal basso.

Nel rapporto, il forum è descritto come un modello leggero di consultazione aperta, più che come un gruppo chiuso che prende decisioni; non è chiaro come questo forum giungerebbe a conclusioni formali, e nemmeno come sarebbe finanziato, come sarebbe composto e come sarebbero selezionati i suoi membri. Si tratta di aspetti che necessitano di opportuni approfondimenti.

Per quanto riguarda invece il problema più spinoso, ovvero la funzione di “supervisione” o controllo finale da parte dei governi, non vi è stato né vi poteva essere consenso. A questo proposito, quindi, il WGIG ha presentato quattro diversi modelli: in due di essi – il numero 1 e il numero 4 – il controllo dei governi sull’adozione finale delle politiche è totale ed abbraccia sostanzialmente l’intero campo delle questioni legate a Internet, dall’infrastruttura fino al controllo del suo uso; nel numero 3, il controllo governativo sarebbe limitato a determinate questioni, ipoteticamente quelle attualmente controllate dal governo americano, ma da definirsi; nel numero 2, invece, non vi sarebbe alcun potere speciale attribuito ai governi, il ruolo speciale del governo americano finirebbe, e il forum multi-stakeholder sopra descritto assumerebbe il compito di valutare l’andamento dei vari sistemi di governance.

Tutti questi modelli rappresentano un cambiamento rispetto al passato; mentre i modelli 1, 3 e 4 vanno nella direzione di un maggior controllo governativo della rete, il modello 2 va nella direzione di un minor controllo governativo della rete.

A fronte di questi modelli, non si può non completare lo scenario con la dichiarazione rilasciata dal sottosegretario americano Gallagher pochi giorni fa, prima ancora della pubblicazione del rapporto, e che ribadisce l’intenzione americana di mantenere lo status quo, e di conservare il potere ultimo di approvazione sulla gestione delle risorse uniche della rete, smentendo le dichiarazioni degli anni precedenti in cui il governo americano manifestava l’intenzione di cedere l’intero controllo ad una entità privata (ICANN). Vi è quindi implicitamente un quinto modello, ovvero lo status quo.

Tutti questi modelli saranno oggetto delle negoziazioni nel prossimo PrepCom, in vista del Summit finale; al momento non vi è alcuna certezza su quale sarà il risultato.

Infine, le raccomandazioni del rapporto del WGIG sono completate con un invito ad un maggior coordinamento, sia tra le varie istituzioni internazionali, sia a livello regionale e nazionale. In particolare, vi è un esplicito invito all’istituzione di comitati nazionali di gestione della governance della rete, che coinvolgano tutti gli stakeholder, allo scopo di riportare anche a livello nazionale quei ragionamenti e quei meccanismi di governance la cui necessità è stata più volte motivata.

Esiste poi una seconda sezione di raccomandazioni, legate alle questioni che il rapporto individua come priorità fondamentali durante la discussione iniziale, e che sono: l’amministrazione del “root server system”, i costi di interconnessione internazionale, la stabilità e sicurezza della rete, lo spam, le possibilità di partecipazione nella governance globale, la costruzione di capacità nei paesi in via di sviluppo, l’allocazione dei nomi a dominio, l’allocazione degli indirizzi IP, i diritti di proprietà intellettuale, la libertà di espressione, la privacy e protezione dei dati personali, i diritti dei consumatori, il multilinguismo.

Vi sono raccomandazioni sulla maggior parte di queste questioni, anche se non su tutte. Se per i paesi in via di sviluppo questioni come i costi di interconnessione internazionale – che, rovesciando il modello tradizionale delle telecomunicazioni nazionalizzate, creano un flusso di denaro dai paesi

in via di sviluppo a quelli sviluppati, e pesano gravemente sui bilanci degli ISP e sulle possibilità di accesso degli utenti finali – e come lo sviluppo di capacità sono fondamentali, la società civile ha insistito soprattutto su questioni come la libertà di espressione, la proprietà intellettuale, la privacy e i diritti dei consumatori. Si tratta di argomenti che, senza la società civile, sarebbero probabilmente stati dimenticati, e per i quali il contributo da essa apportato è stato fondamentale.

Non vi è qui spazio per affrontare nel dettaglio tutte queste raccomandazioni, che peraltro si limitano necessariamente al livello di principio, anche perché in molti casi non esiste ancora un forum in grado di raccoglierle; è probabilmente il forum suggerito dal WGIG che dovrà, se creato, farsene carico.

Da qui a Tunisi

Per quanto il rapporto del WGIG contenga varie raccomandazioni, è importante sottolineare come il lavoro sia soltanto all'inizio. Per ovvi motivi, si tratta di raccomandazioni di alto livello, che devono ancora essere “riempite” di contenuti e di proposte pratiche per l'implementazione; e, come sempre, il diavolo sta nei dettagli. Vi è ampio spazio perché le proposte del WGIG, se accolte, diano esiti molto positivi o molto negativi, a seconda delle scelte di implementazione. Su questo è importante che tutti gli stakeholder siano estremamente attivi.

A proposito del forum, per esempio, è importante che vengano presentate e sostenute proposte per garantire la sua effettiva trasparenza ed apertura e perché la partecipazione dei vari stakeholder avvenga effettivamente su base paritaria. E' altrettanto importante che questo forum venga dotato di una capacità deliberativa, e che sia effettivamente in grado di prendere decisioni, che per quanto detto sopra non saranno vincolanti, ma costituiranno comunque raccomandazioni, sperabilmente credibili ed ascoltate, verso altre istituzioni. In caso opposto, questo forum sarà soltanto una perdita di tempo e di denaro per chi vi parteciperà – un esito che, peraltro, non dispiacerebbe affatto a quei governi e quei settori che attualmente controllano la governance della rete.

A proposito della funzione di supervisione governativa, è altrettanto importante che la società civile, il settore privato ed anche i governi più moderni e illuminati si schierino a favore del modello numero 2, per la condivisione del controllo tra tutti gli stakeholder. Come alternativa, si può forse considerare il modello numero 3, se limitato ad alcune funzioni fondamentali che veramente coinvolgono la sicurezza nazionale (ad esempio, la garanzia che il funzionamento del proprio dominio di primo livello nazionale – .it per l'Italia, ad esempio – non possa essere soggetto a ritorsioni da parte del governo americano o di altri governi in caso di conflitti internazionali).

Vero è che la dichiarazione americana sopra menzionata rende ogni cambiamento dello status quo molto difficile, anche se non è chiaro se si tratti di una “finta” per rafforzare la propria posizione in vista delle negoziazioni, o di un vero cambio di rotta; certamente lo scenario politico interno americano rende difficile qualsiasi cambiamento. Allo stesso modo, è chiaro che esiste un rischio concreto ed elevato che, di fronte all'intransigenza del governo americano, i maggiori paesi del mondo in via di sviluppo procedano alla creazione di “root server system” alternativi, effettivamente spezzando l'unità di Internet. Se compiuta sotto certe condizioni, questa operazione non avrebbe in realtà conseguenze immediate sulle comunicazioni tra diverse parti del mondo, ed è peraltro probabile che gli utenti sarebbero i primi a trovare il modo di ovviare a qualsiasi “pasticcio” combinato dai governi; tuttavia, un esito di questo tipo sarebbe una sconfitta per la capacità della comunità internazionale di governare le risorse fondamentali della società dell'informazione.

Merita invece una trattazione a parte la raccomandazione del WGIG di creare a livello nazionale strutture multi-stakeholder per condividere la definizione delle politiche di gestione della rete, ad esempio sul modello (a cui accenna il rapporto) del “Comitê Gestor da Internet” brasiliano.

Vi sono già anche da noi alcuni tentativi, per quanto embrionali, di costruire forum di questo tipo: uno è il tavolo di discussione sul WSIS organizzato dal ministro Stanca, e la sua versione online affidata alla gestione di Società Internet; un altro è la Commissione Regole del registro dei domini .it, erede della precedente Naming Authority. Vi sono anche controesempi (come la cosiddetta “legge Urbani” o la recente assimilazione dei nomi dominio a una mera questione di proprietà industriale) in cui l'assenza di questa concertazione ha generato scelte politiche non condivise, problemi oggettivi, e vive polemiche sui mezzi di informazione.

Alla luce di queste considerazioni, credo sia giunto il momento anche per l'Italia, come già altre nazioni hanno fatto, di considerare l'adozione di uno strumento di questo genere, basato su procedure il più possibile inclusive, efficienti e trasparenti, e su una composizione selezionata dal basso, attraverso i diversi gruppi di stakeholder.

Infine, un punto che necessita urgentemente di discussione riguarda la partecipazione di membri del settore privato e della società civile alla fase conclusiva del WSIS. E' già noto che, in occasione del terzo PrepCom, agli stakeholder non governativi saranno concessi al più quarantacinque minuti ogni due giorni per intervenire; si tratta ovviamente di un coinvolgimento insufficiente, che rappresenta un notevole passo indietro rispetto al WGIG, e che rischia di minare alle radici qualsiasi credibilità delle conclusioni che saranno prese a Ginevra e poi a Tunisi. Si tratta anche di un argomento fortemente utilizzato dalle campagne di stampa che, sfruttando il sentimento anti-Nazioni Unite esistente negli Stati Uniti, cercano di preservare le posizioni dominanti di alcuni elementi del governo e del settore privato americano attraverso la creazione di un clima politico che renda impossibile un accordo. E' importante che l'Italia e l'Unione Europea si adoperino per ottenere possibilità ragionevoli di dialogo tra tutti gli stakeholder, che potrebbero tra l'altro costituire un ulteriore passo avanti nella costruzione di processi moderni all'interno delle Nazioni Unite.

Allo stesso modo, si apre il problema della rappresentanza della società civile e del settore privato nelle delegazioni nazionali, che può essere un modo per aggirare in parte le limitazioni appena descritte. Molte nazioni, specialmente in Europa, hanno già provveduto ad inserire al proprio interno esponenti della società civile, sia esperti di Internet governance che specializzati in altre materie all'ordine del giorno. Ci si augura che anche l'Italia possa fare lo stesso.