

“Codice Azuni”

versione β

Per una governance di Internet



INDICE

Introduzione

1. Quale governance? Il dibattito in corso
2. Le questioni da affrontare
3. Il perché di un "Codice Azuni"
4. Come "orientarsi"?

Nota

Questo documento è stato realizzato con i contributi dei membri del Tavolo di Lavoro istituito nel novembre 2009 per assicurare il necessario supporto tecnico ai lavori del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione.

Al Tavolo di Lavoro partecipano rappresentanti del mondo della ricerca, dell'università e delle imprese, oltre che di Amministrazioni pubbliche interessate al tema della società dell'informazione.

Il contenuto del documento riflette le opinioni dei membri del Tavolo di Lavoro e non rappresenta in alcun modo la posizione ufficiale del Governo italiano.

"Codice Azuni" **versione β**

Per una governance di Internet

"I primi elementi d'ogni viaggio, la di cui strada non siasi ancora tracciata, furon sempre di sapersi orientare"

D.A. Azuni, "Discorso preliminare", *Dizionario universale ragionato della Giurisprudenza mercantile (II ed.)*, Nizza, Società Tipografica, 1786-1788 (XX).

Introduzione

Internet è il fenomeno che maggiormente, nella storia dell'umanità, ha rivoluzionato regole, processi e abitudini sociali, offrendo grandi opportunità e, conseguentemente, ponendo importanti sfide ad una società ancorata a pratiche e paradigmi provenienti dal passato.

La "Rete" rappresenta l'infrastruttura tecnologica su cui si basa la società dell'informazione, attraverso la quale si crea e si veicola cultura, si produce informazione e partecipazione, si costruiscono relazioni economiche e sociali, prendono nuove forme i diritti dei cittadini.

Ideata negli anni '70, Internet deve però oggi non solo fare i conti con i rischi di limitazioni tecniche che possono ostacolare il suo utilizzo, nonché potenziale di crescita, ma anche affrontare l'insorgere di nuovi timori che possono determinare reazioni avverse: la sempre maggiore diffusione delle tecnologie informatiche, insieme alla condivisione con un numero elevatissimo e crescente di utenti delle risorse reperibili in rete, pone nuove e più profonde sfide per scala e velocità degli impatti sulle strutture tradizionali, per temi quali, ad esempio, la protezione della *privacy* e della sicurezza dei dati, la tutela dei segmenti più deboli o posti ai margini delle opportunità rese

dal digitale, la garanzia della libertà di espressione dei singoli e dei popoli.

Non è dunque un caso che la governance di Internet sia in misura crescente oggetto di attenzioni, anche contrapposte, da parte dei *policy makers*.

Per noi, occuparsi della governance di Internet significa adoperarsi, con un approccio aperto, partecipato e trasparente, per garantirne uno sviluppo continuo e democratico ed assicurare che tutto il potenziale di crescita economica e democratica collegato alla Rete possa esprimersi in modo aperto e libero. Significa seguire la nascita e lo sviluppo di fenomeni complessi che le istituzioni preposte non sempre riescono a prevedere, regolare e/o contrastare con la necessaria immediatezza, considerata anche la crescita stocastica del numero degli internauti.

Iniziative regolamentari per Internet infatti non sono mancate. Esse, tuttavia, sono risultate spesso parziali: impongono limiti alla Rete e dicono che cosa non fare.

Nonostante ciò, aumentano gli usi impropri della Rete e la loro pubblicizzazione, si incrementano i reati on line, le violazioni dei diritti, con il risultato di minare la fiducia degli utenti e conseguentemente limitare le prospettive di sviluppo. Ciò deriva dal fatto che, all'interno di Internet, il modello di "*crime & punishment*" appare, almeno parzialmente, inadeguato e inefficace rispetto alle forme giuridiche invocate dalla moderna economia istituzionale.

Passi ancora più piccoli sono stati fatti per definire i principi di base cui la governance di Internet dovrebbe ispirarsi ed ai quali qualunque individuo, in ogni luogo del mondo, possa riferirsi.

Immaginare la costruzione della governance di Internet seguendo vecchi paradigmi è anacronistico. In questo senso, le indicazioni espresse in occasione del *World Summit on the Information Society* di Tunisi nel 2005 promosso dalle Nazioni Unite, con la creazione dei Forum sulla Governance di Internet (IGF), hanno rotto vecchi schemi e hanno indicato nuove metodologie.

Appare chiaro che non si deve abbandonare questo tracciato: la strada da percorrere è ovviamente quella di mettere insieme tutti gli *stakeholders* per favorire un processo di regolamentazione concertato e condiviso "dal basso".

Per fare ciò, anche alla luce del calendario di appuntamenti internazionali pianificati dalle Nazioni Unite con gli Internet Global Forum (il prossimo a Vilnius in Lituania a settembre 2010), è necessario riflettere sui *next steps* di Internet e impegnarci a proseguire l'elaborazione, in modo collaborativo, di un contributo condiviso, che definisca principi e strumenti atti a gestire in modo armonioso lo sviluppo della Rete e la nascita di una "tangibile" cittadinanza digitale globale, entrambe comunque saldamente fondate sulla tutela dei diritti della persona.

1. Quale governance? Il dibattito in corso

In quanto infrastruttura critica globale, le problematiche connesse alla gestione e alla governance di Internet sono sempre più oggetto di analisi e riflessione a livello internazionale¹.

La peculiarità di Internet consiste nella cosiddetta "incertezza dinamica" che lo contraddistingue da altri fenomeni oggetto di regolamentazione. Tale incertezza deriva da una serie di fattori che attengono alla natura stocastica (in termini di diffusione dei contenuti e degli utenti del mondo) e irreversibile della Rete.

Il numero degli Internet *users* nel mondo raggiunge oggi quasi 2 miliardi, di cui oltre 475 milioni in Europa (30 milioni in Italia). Questi numeri sono destinati a crescere. Nei prossimi anni, è ragionevole ipotizzare che il numero di utenti di Internet continui ad aumentare a ritmi importanti, anche grazie all'adozione di servizi mobili in banda larga a livello mondiale. Le tendenze in atto, trascinate dagli andamenti esponenziali in continua crescita degli strumenti sociali, seguiteranno a far aumentare notevolmente il traffico di rete, che già ora - e da molti anni - cresce del 60% all'anno. Tra pochi anni, ci si attende che saranno collegati ovunque e in qualsiasi momento diversi miliardi di dispositivi e di oggetti.

¹ Si veda, per esempio, Kurbalija J., *An introduction to Internet governance*. Malta, Switzerland, DiploFoundation - Global Knowledge partnership, 2009; McKnight L.W. e Bailey J.P., *Internet Economics*, (eds), MIT Press, 1997; MacKie-Mason J.K. e Varian H.R., "Some Economics of the Internet", in *Computational Economics* (9401001), 1994; Castells M., *La nascita della società in Rete*, Università Bocconi editore, Milano, 2002; Himanem P., *L'Etica hacker e lo spirito dell'età dell'informazione*, Feltrinelli, 2001; Mueller M., *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*, MIT Press, 2002; Lessig L., *Il futuro delle idee*, Feltrinelli, 2006; Negroponte N., *Essere digitali*, Sperling, 1999; Rifkin J., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, 2000.

In questo scenario, l'Unione europea fin dal 2005 ha avviato una discussione sulle questioni relative alla governance di Internet, partecipando attivamente agli Internet Governance Forum (IGF) che, dal 2006, rappresentano la sede privilegiata per il dibattito sui temi relativi alla Rete.

Nell'ambito di questo processo, è opportuno ricordare la Raccomandazione del Parlamento europeo del 26 marzo 2009 e la Risoluzione del 15 giugno 2010 "Governance di internet: le prossime tappe"²; la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Internet governance: the next steps" del giugno 2009³; il documento della Presidenza svedese del Consiglio dell'Unione "Achieving Effective Internet Governance and an Internet for all" del dicembre 2009⁴.

Con la citata Comunicazione, la Commissione ha analizzato i progressi in materia di governance di Internet e il ruolo dei governi nel processo di sviluppo della Rete, individuando alcune azioni chiave di politica pubblica, a sostegno delle quali l'Europa è chiamata ad agire:

- 1) stimolare e sostenere il dialogo intergovernativo e la cooperazione con i *partners* internazionali per individuare principi di *policy* condivisi per la governance di Internet;
- 2) mantenere la leadership del settore privato nelle questioni relative al management "day-to-day" di Internet;
- 3) incoraggiare e promuovere il processo *multi-stakeholders*, ove possibile.

Negli anni più recenti, il dibattito sulla governance di Internet ha anche visto iniziative specifiche di alcuni paesi, tra cui l'Italia che, anche con il sostegno del Brasile, ha favorito nel 2007 l'avvio di una discussione internazionale sul tema dei diritti fondamentali della Rete e, da ultimo, la Francia e l'Olanda che hanno congiuntamente aperto un dibattito internazionale su "Internet e la libertà di espressione" con una riunione che si è tenuta a Parigi l'8 luglio 2010.

² Disponibile al seguente indirizzo web:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0208+0+DOC+XML+V0//IT>

³ Bruxelles, 18 giugno 2009, COM (2009) 277 definitivo.

⁴ Presidency Paper, 28 Dicembre 2009.

2. Le questioni da affrontare

Secondo la classificazione dell'UN Working Group on Internet Governance (WGIG)⁵, i temi rilevanti per le *public policy* legate a Internet sono sintetizzabili in quattro macro-aree:

- 1) i problemi che riguardano l'utilizzo "sicuro e stabile" della Rete (dalla cyber-criminalità, alla sicurezza del *network* e dei sistemi informativi, alle politiche di regolamentazione nazionali);
- 2) le questioni legate alla concorrenza, alla *privacy*, ai diritti di proprietà intellettuale;
- 3) l'evoluzione di Internet, il suo accesso universale, la sua dimensione sociale e di inclusione attraverso lo sviluppo di infrastrutture nazionali, l'accessibilità dei contenuti, il rispetto delle diversità culturali e linguistiche, la difesa dell'approccio *open-source*;
- 4) le infrastrutture tecniche e la gestione delle risorse critiche di Internet (tema su cui si concentra il dibattito sul ruolo di coordinamento tecnico svolto dall'organismo americano ICANN, Internet Corporation for the Assigned Names and Numbers).

Da anni la comunità internazionale dibatte su queste tematiche, anche nell'ambito di iniziative promosse dall'OCSE e dalle Nazioni Unite, come l'IGF.

La discussione si è talvolta sviluppata a singhiozzo: l'oggetto stesso dell'analisi necessita di essere meglio precisato, essendo Internet una realtà in continuo e rapido mutamento, sia dal punto di vista tecnologico, sia da quello della sua estensione e trasformazione.

Sempre più chiara è invece l'evidenza che i "nodi da sciogliere" per la governance di Internet non riguardano solo il problema della gestione tecnica della rete.

Ciò nonostante, nel mondo, tutti i tentativi e le iniziative finalizzate ad ipotizzare e definire la governance di Internet hanno però fino ad oggi avuto scarso successo, anche in considerazione delle reazioni che queste proposte hanno di volta in volta provocato su segmenti di utenza della Rete.

In tema di governance di Internet, negli ultimi anni si è infatti rischiato di attuare interventi inefficaci, scontentando a più riprese le parti interessate, in quanto spesso disegnati senza tenere in conto la

⁵ WGIG, *Report of the Working Group on Internet Governance*, Château de Bossey, giugno 2005.

complessità e la trasversalità di temi e settori che la digitalizzazione e la Rete portano con sé.

La governance di Internet - per storia, natura tecnica e velocità di evoluzione del mezzo - non può prescindere da una logica *multi-stakeholders* e da un approccio alle tematiche e ai problemi ad essa connessi diverso e nuovo rispetto al passato. Non può, inoltre, prescindere dalla considerazione della dimensione transnazionale.

Per tali motivi, è dunque essenziale impegnarsi per individuare una posizione condivisa che favorisca ed orienti l'evoluzione dell'uso di Internet a beneficio di tutti gli utilizzatori del cyberspazio.

In un contesto di continuo aumento esponenziale sia dell'uso delle nuove tecnologie, sia del numero di utenti che accede quotidianamente alla Rete ed al sempre crescente numero di applicativi a disposizione, le nuove problematiche richiedono di definire soluzioni il più possibile condivise, in relazione a molti aspetti complessi e talvolta controversi.

Alcune delle principali questioni da affrontare possono essere così sintetizzate:

- 1) la cosiddetta “incertezza dinamica” che contraddistingue Internet, per il concomitante agire di fattori quali la crescita stocastica della rete, la irreversibilità e la multilateralità della crescita stessa;
- 2) l'architettura complessa della Rete, la sua natura *multi-stakeholders* e i modelli “aperti” (*open source* e *open data*);
- 3) gli effetti sul funzionamento dei sistemi democratici (*e-democracy*, *digital divide*, *e-inclusion*, *e-government*);
- 4) i temi legati alla *privacy* e alla dignità della persona che si confrontano con l'uso dei mezzi elettronici che pone nuove sfide di ambito territoriale, scala e velocità;
- 5) la remunerazione del lavoro intellettuale, inclusa la ridefinizione degli strumenti regolamentari in materia di *copyright*;
- 6) l'analisi della esistenza e/o della dimensione di fenomeni genericamente considerati fattori “devianti”, quali ad esempio l'eccesso di informazione, la disinformazione;
- 7) possibili forme e limiti di intervento in termini di tradizionali strumenti di *policy*: *accountability*, regolazione, *enforcement*, incentivi e codici di autoregolamentazione a livello nazionale, europeo e internazionale.

3. Il perché di un “Codice Azuni”

Gli spunti di riflessione contenuti in questa Nota, che intendono segnare l’inizio di un processo di condivisione e confronto, prendono avvio da un interessante “parallelismo” storico.

Tra la fine del ‘700 ed i primi dell’800, Napoleone incaricò un insigne giurista sardo, noto per il suo *Dizionario universale ragionato della Giurisprudenza mercantile*⁶, Domenico Alberto Azuni, di redigere un ampio e innovativo *Codice della navigazione marittima*⁷, mettendo ordine e sistematizzando leggi, usi, consuetudini, ordinanze e decisioni consolidate in Europa.

Il lavoro di Azuni, che raccoglieva “dal basso” norme diffuse e condivise, ha finito per rappresentare la condizione necessaria per il futuro sviluppo delle prime compagnie assicurative e dei traffici commerciali marittimi.

Attraverso le parole di Azuni⁸, emerge chiaramente quanto sia moderno il ragionamento sui pericoli di una navigazione in spazi non sufficientemente (o non chiaramente) “regolati”:

“Tanti perciò sono i casi, e le circostanze, che in materia di traffico e di commercio (abbandonata l’antica semplicità delle contrattazioni) si pongono ogni giorno in contestazione colla scorta di maliziose sottigliezze, o con dare un diverso aspetto alle non abbastanza cautelate operazioni mercantili, perché appunto il più delle volte, appoggiate alla semplice parola, e buona fede de’ contraenti, che non di rado accade a chi è preposto al giudizio di simili casi, e perfino al negoziante istesso il non potere agevolmente scorgere l’inganno, facile a mascherarsi in mille forme, e tanto più a bell’agio, in quanto che si possono in qualche parte ignorare, o non così presto rimembrarsi gl’immensi diritti, usi, e costumi universalmente ricevuti, e adottati, su i quali è fondata la Giurisprudenza Mercantile. E benché i medesimi si ritrovino compilati in più libri, non si è però fino a quest’ora pensato di ridurli a norma tale, onde possa ciascuno avervi all’uopo quell’opportuno ricorso che vaglia un Giudice, per rintracciare in un subito i fondamenti della

⁶ D.A. Azuni, *Dizionario universale ragionato della Giurisprudenza mercantile (II ed.)*, Nizza, Società Tipografica, 1786-1788.

⁷ D.A. Azuni, *The maritime law of Europe*, Tr. from the French [by William Johnson], Printed by G. Forman for I. Riley & co. in New York, 1806.

⁸ D.A. Azuni, “Discorso preliminare”, (XXVII), *cfr. Nota 6*.

giustizia, che dee amministrare, non meno che al negoziante medesimo quei diritti competentigli nell'atto della contrattazione, od in quello che precede la discussione del fatto. Questi usi, e costumi analoghi al gius delle genti che ne regola diverse parti, e ad altre massime particolarmente ricevute in ciascun paese, sono talmente uniti, ed intimi al diritto del mare, alle transazioni commerciali, ed alla ragion cambiale, che non puossi a meno di considerarli insieme, e formarne una sola materia".

Al di là della similitudine tra la "navigazione" sui mari dell'Europa di inizio '800 e quella sulla Rete del XXI secolo, la lezione di Azuni dà il senso dell'importanza di governare realtà di dimensioni globali con regole condivise, ma anche e soprattutto della necessità di realizzare ciò con un metodo che riconosca principi e consuetudini già esistenti e sentite.

Perché un approccio *bottom-up*? In passato si è rilevato che Internet non accetta una governance "dall'alto". La Rete infatti ha miliardi di utenti estremamente diversificati tra loro. Pertanto, in analogia all'operazione compiuta da Azuni, è solo partendo da ciò che esiste che è oggi possibile, in un'ottica partecipata, dare sistema a ciò che è oramai prassi sulla rete (disegnando una "mappa di navigazione").

Occorre innanzitutto "orientarsi", per usare le parole di Azuni, con l'obiettivo principale di rispondere alla necessità - non più prorogabile - di addivenire ad una maggiore tutela dei diritti dell'individuo, troppo spesso e troppo facilmente compressi e compromessi sul web, e - al tempo stesso - ad una definizione più chiara dei doveri sulla Rete.

4. Come "orientarsi"?

Per "orientarsi" nella navigazione dell'Internet del futuro, tutelando e garantendo - come nei mari descritti da Azuni - partecipazione, sicurezza e libertà, occorre integrare chiavi di lettura frammentate e raccordare linee di azione spesso dispersive, individuando un punto di equilibrio ideale, definendo una posizione ampiamente condivisa, che può iniziare a svilupparsi a partire da alcuni principi chiave:

- a) promozione dell'uso consapevole e responsabile delle tecnologie;
- b) affidabilità e attendibilità delle fonti di informazione;
- c) rete aperta, affidabile, ubiqua e accessibile, in linea con la posizione definita in ambito europeo.

Per poter sviluppare la proposta descritta e giungere, insieme, alla definizione di un "Codice Azuni", dal punto di vista operativo, si ritiene opportuno proseguire la riflessione sul tema della Internet governance secondo alcuni *step*.

È, in primo luogo, fondamentale promuovere una fase di condivisione, diretta a raccogliere contributi e osservazioni, naturalmente adottando anche gli opportuni strumenti tecnologici, sulla base dei principi chiave sopra elencati.

Per assicurare il raggiungimento di risultati ottimali, potrebbe essere inoltre opportuno identificare appropriati strumenti in grado di consentire la gestione e lo sviluppo delle attività secondo le linee guida ed i principi descritti, individuandoli tra le risorse già disponibili a livello di sistema, con specifiche competenze, autorevolezza ed esperienza internazionale.

Sarà quindi necessario, sempre seguendo una logica *bottom up*, realizzare una doppia "mappatura":

- 1) una prima "mappatura" delle principali *problematiche* della Rete, identificando, da un lato, quelle sulle quali già esistono regolamentazioni più o meno rispettate e condivise dagli utenti - pertanto suscettibili di essere riconosciute come regole comuni - e, dall'altro, quelle ancora prive di ogni regolamentazione e potenzialmente capaci di creare fattori distorsivi. Per queste ultime, andrà favorito un processo di graduale disegno delle azioni di *policy* che, alla stregua delle prime, possa facilitare la nascita di comportamenti condivisi e, in prospettiva, di regole comuni;
- 2) una seconda "mappatura" riguarda le *opportunità* che Internet offre: infatti, con l'attenzione dei *policy makers* spesso concentrata sui problemi posti dalla Rete, pochissima attenzione viene dedicata ad identificare le possibilità che da essa hanno origine, nonché la loro relativa priorità, imprescindibilmente valutabile in base all'impatto socio-economico atteso.

Il metodo proposto consentirà di affrontare gli sviluppi futuri di Internet (i "*next steps*") e di porre le basi per navigare nella Rete con maggiore fiducia.