

COMITATO DI ESPERTI INTERNET ISTITUITO DALLA
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI CON DPCM
27.12.1999

Rapporto informativo sulle attività svolte
31 marzo 2000

Introduzione

Il presente documento costituisce un rapporto informativo sulle attività svolte fino alla data odierna dal Comitato di esperti per Internet istituito dal Presidente del Consiglio dei Ministri con DPCM 27.12.1999 (nel seguito indicato brevemente con il termine Comitato).

Il DPCM istitutivo delinea i seguenti compiti per il Comitato:

- Definire le linee strategiche di indirizzo per un approccio globale e sistematico alle problematiche inerenti alla rete Internet;
- Partecipare alle attività nazionali ed internazionali in rappresentanza del Governo italiano presso il Governmental Advisory Committee (GAC) dell'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN).

Le azioni compiute dalla data di istituzione del Comitato fino alla data di oggi sono le seguenti:

- Il Prof. M. Maresca, coordinatore del Comitato, ha incontrato il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega all'innovazione tecnologica e ad Internet, Sen. Passigli, rendendosi disponibile alle forme di coordinamento da questi giudicate più appropriate.
- Il Comitato ha tenuto tre riunioni, identificando i principali problemi da trattare ed isolando quelli di particolare urgenza.
- Il Prof. M. Maresca, come rappresentante governativo italiano, e l'Ing. S. Trumpy, in qualità di consigliere tecnico, hanno partecipato al meeting del Governmental Advisory Committee di ICANN al Cairo (Egitto) in data 7-8 marzo 2000. (A tale proposito si fa presente che il Prof. Maresca e l'Ing. Trumpy hanno partecipato anche ai meeting del GAC precedenti l'istituzione del Comitato su designazione specifica del Governo).

Il presente documento riporta i risultati delle attività fin qui compiute. Più specificatamente, i temi trattati sono i seguenti:

- Analisi dei rapporti tra il Governo italiano e i soggetti che svolgono le

- funzioni di gestione e di amministrazione del dominio “.it”;
- Dibattito in corso presso ICANN sul fenomeno del “Cybersquatting”;
- Introduzione in Internet del ccTLD (Country Code Top Level Domain) “.eu” per l’Unione Europea;
- Costituzione della “at large membership” ed elezione del Consiglio di ICANN da parte degli utilizzatori di Internet.

Natura ed evoluzione della rete Internet: rapporto tra i Governi ed Internet

La rete Internet nasce dalla comunità scientifica internazionale della Computer Engineering, notoriamente radicata principalmente negli Stati Uniti d’America, con il finanziamento del Governo americano (più specificatamente in un primo tempo il Dipartimento della Difesa e successivamente il Dipartimento del Commercio). Il suddetto finanziamento non ha mai determinato un condizionamento diretto da parte del Governo americano sulla rete Internet, che è evoluta in maniera autonoma prevalentemente sotto il controllo degli scienziati che l’hanno inventata o di altri scienziati di chiara fama che hanno dato in un secondo tempo contributi significativi dal punto di vista tecnico-scientifico e che sono per questo universalmente riconosciuti e stimati.

Internet differisce dalle altre reti esistenti principalmente per il fatto che è realizzata con il concorso di tanti soggetti privati (Internet Service Provider - ISP) che forniscono l’interconnessione ai loro clienti (a volte altri ISP a volte utenti finali) e stipulano accordi per l’interconnessione paritetica tra loro (peering) in modo tale che tutti i nodi connessi a tutti i fornitori possano comunicare tra loro.

Pur essendo realizzata da diversi fornitori indipendenti, Internet rimane unita grazie

- all’uso di un unico spazio di nomi,
- all’uso di un unico spazio di indirizzi ed
- all’uso di un insieme di standard

Lo spazio unico dei nomi e lo spazio unico degli indirizzi, amministrati fino al 1998 dallo IANA (Internet Assigned Numbers Authority), localizzato presso l’University of Southern California e guidato da uno degli inventori di Internet recentemente scomparso (Jon Postel), è oggi amministrato da ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), un’organizzazione privata non-profit costituita appositamente a tale scopo. L’insieme degli standard è anch’esso amministrato da ICANN, dal punto di vista della gestione della documentazione, mentre è dominio

di un'altra organizzazione, non subordinata a nessuna autorità centrale ma solo all'autorevolezza scientifico-tecnica dei principali scienziati in essa attivi, chiamata IETF (Internet Engineering Task Force) che opera nell'ambito della organizzazione Internet SOCIety (ISOC).

ICANN è sottoposta alle leggi dello Stato della California (USA) e più in generale alle leggi statunitensi. Si tratta di un'organizzazione di dimensioni limitate, con un numero di dipendenti inferiore a dieci e con un budget annuale di circa sei milioni di dollari. Ha un Board of Directors di diciotto membri ed è dotata di un organismo consultivo chiamato GAC (Governmental Advisory Committee) del quale sono invitati a fare parte rappresentanti di tutti i governi del mondo.

E' importante sottolineare che Internet è nata in una comunità, quella degli scienziati della Computer Engineering, fortemente destrutturata, e culturalmente ostile agli schemi organizzativi delle grosse case costruttrici di computer e delle grosse compagnie dei telecomunicazioni. Si tratta di fatto di una risposta alle reti pubbliche da queste ultime gestite ed agli standard complessi e spesso proprio per questo inapplicabili emessi dagli organismi di standardizzazione internazionale (ISO, CCITT oggi ITU, ETSI, ...). Questa caratteristica di Internet fa sì che l'intervento governativo non sia in generale ben visto dalla cosiddetta Internet Community, e cioè da coloro che hanno un interesse professionale e tecnico nei confronti della rete Internet. E' esperienza comune, in coda ad ogni meeting del GAC, che vi siano forti contestazioni da parte della Internet Community e che venga espressa la paura di un'evoluzione di Internet verso i modelli tradizionali delle reti pubbliche, come quelli proposti dalle citate organizzazioni internazionali di standardizzazione, con il rischio che Internet, esempio di concretezza e di semplicità di funzionamento, possa essere frenata da un eccesso di regolamentazione.

Il difficile rapporto tra Internet ed i governi può essere visto non solo sul piano internazionale ma anche sul piano nazionale. Infatti la natura globale della rete Internet rende impossibile pensare che in ogni paese i governi possano esercitare autonomamente la loro autorità su quella parte della rete che è localizzata nel loro territorio senza che questo abbia un impatto sull'intera comunità.

Questa interdipendenza suggerisce che nell'eventuale predisposizione di interventi legislativi il Governo tenga conto dell'impatto e della visibilità che questi avrebbero a livello globale, in una comunità in larga misura condizionata dall'approccio di tipo sostanziale proprio della cultura e della

tradizione anglosassone.

Principi per la delegazione e l'amministrazione dei Country Code Top Level Domain: il caso del Top Level Domain ".it"

I domini di primo livello, chiamati anche Top Level Domain (TLD), sono stati standardizzati come segue. Esistono domini non legati ad alcuna area geografica, chiamati generic TLD (gTLD), e domini legati ad aree geografiche, chiamati country-code TLD (ccTLD). I gTLD sono tematici, nel senso che in linea di principio sono legati ad alcune aree operative, per esempio quella commerciale o quella dell'istruzione, e sono i seguenti sette: .com, .gov, .edu, .mil, .net, .org, .int.

Di questi, tre sono accessibili a tutti (.com, .org, .net) mentre gli altri quattro sono sotto il controllo di agenzie che fanno riferimento al governo degli Stati Uniti.

Al contrario i ccTLD sono dipendenti dalla localizzazione geografica e corrispondono ai codici a due lettere definiti dallo standard ISO 3166, così come previsto dall'RFC 1591 (per esempio .it, .fr, .de, .uk ecc.). Mentre la gestione dei gTLD è effettuata a livello centralizzato da ICANN (attraverso un fornitore esterno chiamato Network Solutions Inc. - NSI) che gestisce il registro, la gestione dei ccTLD è effettuata da soggetti incaricati nel passato direttamente da IANA, tipicamente, ma non sempre, localizzati nei paesi a cui il country-code si riferisce. In molti paesi tra cui l'Italia la Registration Authority (in Italia l'Istituto per le Applicazioni Telematiche del CNR – Pisa) agisce sulla base della delega diretta ricevuta a suo tempo da IANA senza che vi sia stato un successivo riconoscimento governativo. Questo perché al momento della delega, diversi anni fa, Internet non aveva un impatto sulla comunità nazionale tale da giustificare un intervento del Governo e successivamente la situazione iniziale si è prorogata nel tempo.

A livello internazionale il problema della assegnazione della delega ai gestori dei ccTLD è ritenuto oggi decisamente rilevante, considerando l'importanza sempre maggiore che i nomi su Internet vengono ad avere in seguito all'evoluzione del commercio elettronico. Il GAC ha dedicato tutti gli incontri dell'ultimo anno (Berlino, Santiago, Los Angeles, Sydney e Il Cairo) alla preparazione di un documento intitolato "Principles for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains" (Allegato 1 alla presente relazione), avente per oggetto proprio i principi da seguirsi per l'assegnazione (o per la riassegnazione) della delega della gestione dei ccTLD.

In estrema sintesi i principi prevedono che, nel caso di riassegnazione della delega i governi o le autorità pubbliche che hanno giurisdizione sui diversi territori effettuino la designazione del soggetto che deve farsi carico della gestione del ccTLD, mentre ICANN effettuerà la delega vera e propria, sulla base di tale designazione. Per quanto riguarda i casi in cui il soggetto che gestisce il ccTLD non è stato designato dal governo o dall'autorità pubblica, è innanzitutto fortemente consigliato che tra il governo o l'autorità pubblica del paese ed il soggetto che amministra il ccTLD venga instaurato un rapporto formale, ed è previsto anche che il governo o l'autorità pubblica possano chiedere ad ICANN di riassegnare la delega, nel caso in cui il soggetto delegato non abbia più il supporto della comunità locale o non segua i principi stabiliti negli standard Internet di riferimento.

Il documento del GAC verrà esaminato dal Board di ICANN assieme ad un documento che sta preparando la DNSO (Domain Name Supporting Organization) ed una posizione in merito alla delega dei gestori dei registri nazionali verrà presa da ICANN nel prossimo meeting del Board di luglio.

Dibattito in corso presso ICANN sul fenomeno del “Cybersquatting”

Il fenomeno del Cybersquatting è definito come l'uso improprio dei nomi assegnati dalla rete Internet. Il problema è oggetto di dibattito a livello internazionale ed è già stato affrontato da alcuni paesi per mezzo di iniziative legislative. Come esempio di tali iniziative si allega alla presente relazione il testo del Titolo III dell'*Intellectual Property and Communications Omnibus Reform Act of 1999* degli Stati Uniti d'America (Allegato 2).

Si segnala un'iniziativa del Governo australiano, nella persona del Dr. Paul Twomey, Chief Executive Officer del National Office for Information Economy e Chairman del GAC, che è stata attivata in occasione del seminario sul Cybersquatting tenutosi a Sydney il 31.1.2000, al quale ha partecipato l'Ing. Trumpy, membro del Comitato. L'iniziativa consiste nell'invio di due lettere alla World Intellectual Property Organization (WIPO), finalizzate a stimolare WIPO stessa ad emettere linee guida e regole di riferimento che possano essere seguite dai gestori dei ccTLD per l'assegnazione dei nomi e per la risoluzione delle dispute legate all'utilizzazione dei nomi. Si allegano le due lettere inviate dal Dr. Paul Twomey per l'eventuale adesione da parte dei governi (Allegato 3).

Introduzione in Internet del nuovo dominio “.eu”

I primi nomi su Internet furono definiti quando la rete Internet ancora si chiamava Arpanet e furono organizzati nei sette domini generali (gTLD) tematici menzionati precedentemente (.com, .edu., .gov., .mil, .net, .org, .int) e tuttora esistenti. Solo in un secondo tempo, quando l'espansione di Internet superò i confini degli Stati Uniti d'America, ai TLD di tipo generale, furono aggiunti i country code Top Level Domain (ccTLDs), relativi ai diversi paesi esistenti. I ccTLD sono oggi 240.

Per la definizione dei ccTLD ICANN, al fine di non entrare nel merito della definizione del termine “country” in presenza di situazioni a volte anche molto ambigue, fa riferimento ai codici a due lettere contenuti nel data base “ISO 3166-1 Country Codes”, definiti verso la fine degli anni sessanta per gli indirizzamenti postali. Il principio generale per l'inserimento nella lista era allora quello che una nuova nazione doveva essere stata riconosciuta dalle Nazioni Unite e riportata nel “UN Terminology Bulletin Country Names” per essere inserita nel data base ISO 3166-1. Data la natura postale originale della lista, nel caso vi fossero territori appartenenti a nazioni esistenti ma da esse molto distanti (per esempio nelle ex colonie), ai suddetti territori venivano assegnati codici separati (per esempio Martinica e Guadalupa). In sostanza i codici sono relativi sia a nazioni sia a territori, il che è giustificato per gli obiettivi legati allo smistamento della corrispondenza postale mentre non ha alcuna giustificazione nel caso di Internet che, data la sua natura, non avrebbe avuto necessità di introdurre codici separati per i territori separati dalle nazioni di appartenenza.

All'interno dello standard ISO 3166-1, oltre alla lista primaria esistono liste di riserva. In una di queste si trova oggi la sigla “.eu”, la registrazione della quale fu richiesta originariamente dalla Commissione Europea per indicare la moneta europea, e solo successivamente per l'utilizzo come Country Code in Internet. L'autorizzazione all'uso della sigla “.eu” in Internet spetta ad ICANN a cui per adesso non è ancora arrivata una richiesta formale.

La Commissione Europea, dopo aver esperito i passi descritti sopra, ha emesso in data 2 Febbraio 2000 uno “working paper” intitolato “The creation of the .eu Internet Top Level Domain” (Allegato 4 al presente documento) ed ha aperto un primo periodo di consultazione pubblica sulla proposta che è scaduto a metà marzo; scopo della consultazione era quello di verificare il gradimento della proposta.

Nonostante all'interno della Internet Community vi sia un acceso dibattito sull'argomento non sempre favorevole, la Commissione Europea sembra intenzionata a procedere con determinazione associando alla introduzione del .eu uno stimolo alla promozione del commercio elettronico in Europa. Si deve però precisare che l'introduzione del nuovo dominio potrebbe richiedere tempi non brevi, essendo subordinata al superamento di alcune procedure sia a livello comunitario, sia in ambito ICANN.

Nella attuale organizzazione del DNS (Domain Name System) di Internet non vi è infatti uno spazio coerentemente definito per una entità come l'Unione Europea, a meno che non vengano soppressi i 15 ccTLD nazionali. Per citare un esempio, quando l'URSS si è divisa in più nazioni indipendenti, il ccTLD “.su” (Soviet Union) è stato cancellato e sostituito dai suffissi delle nazioni che da essa sono nate. E' vero che le Nazioni Unite hanno riconosciuto l'Unione Europea come un governo e che quindi l'hanno inserita nella tabella dei nomi dello standard ISO 3166 ed è altresì vero che la Unione Europea ha una propria struttura di governo, ma resta il fatto che il problema dell'inserimento di un registro sopranazionale o regionale rappresenterebbe un precedente che ICANN ed IETF non potranno creare se non a valle di un approfondito dibattito. ICANN potrebbe rivedere i criteri di allocazione dei Top Level Domain e per esempio abbandonare la stretta aderenza allo standard ISO 3166, potrebbe creare una nuova categoria, associata per esempio a TLD di livello regionale. A questo punto occorrerebbe chiarire se il nome “.eu” rappresenterebbe solo i quindici paesi dell'Unione Europea o l'intera Europa continentale.

Costituzione della “at large membership” ed elezione del Consiglio di ICANN da parte degli utilizzatori di Internet

ICANN ha una struttura che si basa su un Board of Directors composto da 18 membri e su una struttura operativa composta da un CEO (Chief Executive Officer) e da alcuni esperti esecutivi. Mentre nove dei diciotto membri del Board of Directors sono espressi da tre organizzazioni di operatori infrastrutturali di Internet (gestori dei nomi, gestori dei numeri e gestori degli standard) chiamate Supporting Organizations, altri nove membri sono eletti, anche se in modo indiretto, dall'assemblea degli utilizzatori di Internet. Per l'elezione di questi nove membri del Board of Directors ICANN ha introdotto la cosiddetta “at large membership”. Si tratta di uno strumento in linea di principio basato sulla democrazia più spinta, in base al quale a tutti gli utilizzatori di Internet che faranno

domanda (via posta elettronica) verrà richiesto di esprimere un voto per il cosiddetto “Consiglio”. Il Consiglio verrà formato da diciotto persone e designerà nove membri per il Board of Directors di ICANN.

Vale la pena di rimarcare che la “at large membership” di ICANN non ha soltanto lo scopo di organizzare la elezione dei nove “directors” ma anche di diffondere la consapevolezza della importanza dei problemi relativi al governo di Internet nonché di favorire una partecipazione democratica alle future evoluzioni della rete stessa.

I criteri su cui l’elezione del Consiglio è basata sono stati pensati in modo tale da assicurare la cosiddetta diversità geografica. Dieci dei diciotto membri del Consiglio verranno eletti tenendo conto dei soli votanti nelle cinque regioni definite (nord America, America Latina, Asia – Pacifico, Europa ed Africa), mentre gli altri otto verranno invece eletti a suffragio universale. Questo significa che vi saranno senz’altro due eletti in Europa, in virtù della suddivisione geografica, ma potrebbero esservene altri tra quelli eletti a suffragio universale.

Durante il meeting di ICANN e del GAC al Cairo sono stati posti i problemi delle barriere costituite dall’uso della lingua inglese, normalmente comprensibile da parte degli operatori ma non dagli utilizzatori della rete Internet, e dalla non matura consapevolezza dei problemi relativi al governo di Internet al di fuori del Nord America. Per questo motivo, ICANN svolgerà delle campagne di sensibilizzazione e favorirà la traduzione nelle varie lingue degli annunci che verranno dati. E’ stata però anche riconosciuta l’opportunità di una sensibilizzazione locale da parte di quei soggetti, sia pubblici che privati, che hanno compiti istituzionale legati alla rete Internet nei diversi paesi.

Dopo la discussione avvenuta al Cairo il board di ICANN ha deciso di effettuare inizialmente la elezione di cinque nuovi membri del Board of Directors (uno per regione) e gli altri in tempi successivi per sperimentare ed affinare i criteri per questo importante esercizio di democrazia elettronica.