

2° Osservatorio Comunicazioni

"Il trattato di Dubai e i rapporti tra operatori di rete e Over the Top"

18 aprile 2013

FRANCESCO PIZZETTI

Professore di diritto costituzionale nella Università di Torino e alla Luiss Guido Carli di Roma

Presidente di Alleanza per Internet

Il Trattato di Dubai e la necessità di una regolazione pattizia sovranazionale dell'ecosistema ICT

1. Mi sembra importante che in una riflessione organica su quel che è accaduto a Dubai nel corso della World Conference on International Telecommunications si parta da un'osservazione tanto banale quanto essenziale.

La Conferenza di Dubai era stata specificamente convocata per rivedere l'International Telecommunications Regulations (ITRs): un trattato in vigore contenente le regole vincolanti per facilitare e rendere possibile ed efficiente l'interconnessione e l'interoperabilità delle informazioni e dei servizi di comunicazione e per assicurare la loro piena efficienza e diffusione per la più ampia utilizzazione e affidabilità pubblica.

Questo Trattato era stato rinegoziato l'ultima volta a Melbourne nel 1998 e diffusa e unanime era perciò la convinzione che le regole in esso contenute fossero divenute ormai datate e richiedessero dunque un urgente adeguamento per far fronte ai cambiamenti profondi intervenuti nel frattempo nel sistema e nelle tecnologie dell'Information Communication Technology nel quadro dell'avvio del XXI secolo.

Dunque l'obiettivo era fin dall'inizio quello di rivedere e rinnovare un Trattato.

Un obiettivo motivato, innanzitutto, dalla necessità di incrementare le relazioni fra le nazioni e i popoli e di aiutare i Paesi, specialmente quelli delle parti più arretrate del mondo, a raggiungere livelli e standard elevati di sviluppo economico e sociale attraverso reti e sistemi di

telecomunicazioni più efficienti, in grado di aiutare tutti i membri dell'ITU a essere in grado di reggere le nuove sfide poste da un sistema di ICT in rapida evoluzione.

Sono impressionanti e decisive, a questo proposito, le cifre date da Hamadoun I. Touré al Convegno organizzato l'8 marzo a Roma da Alleanza per Internet e dalla Link University dal titolo: "Beyond Dubai. A New Global Agenda for the Internet Opening Society"¹. I dati dicono della rapidità con la quale si è sviluppato, nei primissimi anni del nuovo secolo, il nuovo mondo dell'ICT, e quanto forti siano le differenze che vanno formandosi e sempre di più aumentando tra le diverse aree del mondo. Ricorda ad esempio Touré che nel 2000 già metà della popolazione dei Paesi più ricchi possedeva un telefonino, mentre in Africa solo il 2% della popolazione. Oggi, ci sono nel mondo 6,4 miliardi di telefonini e in Africa l'aumento è stato del 60%. E ancora: all'inizio del Millennio circa 280 milioni di persone usavano Internet nel mondo. In un decennio questa cifra è aumentata di più di dieci volte e oggi Internet è usata da un terzo della popolazione mondiale.

Si tratta di cifre impressionanti che vanno, però, anche lette al contrario.

Esse, infatti, sottintendono che, oggi, ancora 2/3 della popolazione del mondo non ha accesso a Internet. Questo significa, aggiunge Touré, che due terzi della popolazione del mondo non può avere accesso alle più grandi e importanti biblioteche; è esclusa dal mercato globale; non può accedere alle straordinarie opportunità che ha invece il restante terzo.

È evidente, dunque, che la banda accessibile ai telefoni mobili costituisce una priorità assoluta e che va fatto ogni sforzo per incrementarne la diffusione.

Per questo, come ricorda sempre Touré, ITU si è impegnata in questi anni per fare in modo che il dividendo digitale fosse usato il più possibile allo scopo di aumentare la disponibilità di banda larga e di renderla ad accesso globale.

In sostanza, ITU ha preparato la Conferenza di Dubai avendo chiaro che in gioco vi era la conquista per tutti di quei benefici economici e sociali che solo l'aumento della connettività a scala mondiale è capace di garantire.

Questo è dunque lo sfondo sul quale va collocata la Conferenza di Dubai.

¹ Il testo di questo intervento come di tutti quelli presentati al Convegno sono consultabili, insieme a tutta la documentazione necessaria, sul sito www.alleanzaperinternet.it

Una Conferenza – lo si ripete – convocata proprio per rivedere gli Accordi di Melbourne 1998 e per pervenire a un nuovo Trattato che assicurasse i benefici e raggiungesse gli obiettivi indicati.

Di tutto ci si può dunque stupire o lamentare, salvo che a Dubai si volesse pervenire a un nuovo Trattato. Proprio questo, infatti, era lo scopo della Conferenza, e proprio intorno a questo ha ruotato tutta la fase preparatoria, così come il manifestarsi di forti ostilità, specialmente da parte delle imprese multinazionali americane.

Prima di esaminare però quali e quanto fondate fossero le ragioni di quelle ostilità, è opportuno dedicare attenzione al contenuto del Trattato che ha infine visto la luce e che, pur non essendo stato firmato né dagli USA, né dai Paesi dell'EU, è stato comunque sottoscritto da più di ottanta Stati. Un trattato che per sua natura è aperto e che può dunque sempre essere siglato e ratificato, nel corso dei prossimi due anni, anche da chi non lo ha fatto a Dubai.

2. Va innanzitutto sottolineato che il preambolo del Trattato contiene un chiaro impegno da parte degli Stati contraenti a rispettare i diritti umani e a riconoscere il diritto di accesso di tutti gli Stati alla rete internazionale delle telecomunicazioni. Due punti importanti, questi, specialmente se si pensa alla grande varietà di situazioni nel mondo.

L'art. 1 del Trattato, poi, specifica che lo scopo è stabilire principi generali relativi alle telecomunicazioni e ai relativi servizi offerti al pubblico e di specificare che i sistemi internazionali di telecomunicazione devono garantire che non vi sia alcun controllo sul contenuto delle comunicazioni veicolate.

L'art. 2, nel definire il significato delle definizioni usate, specifica che esse sono sempre in armonia con il Trattato madre ITU, in modo da chiarire che su questo piano non vi sono innovazioni con esso incompatibili.

L'art. 3 impegna ad assicurare un'alta qualità delle telecomunicazioni, a coordinare i lavori relativi alle infrastrutture tra i diversi Stati, a prevenire un uso improprio delle limitate risorse relative alla numerazione, a assicurare che le Calling Line Identification siano conformi alle prescrizioni ITU e, infine, a moltiplicare i punti di scambio nelle diverse aree regionali.

L'art. 4, relativo essenzialmente alle conversazioni internazionali, contiene nuove regole per implementare la trasparenza e l'affidabilità dei costi del roaming e a promuovere la competitività in questi servizi.

L'art. 5 (diviso poi in 5A, dedicato alla sicurezza dei network, e in 5B, dedicato a evitare improvvisi ingorghi nelle telecomunicazioni) è relativo al rafforzamento dei servizi di emergenza, al miglioramento della sicurezza nella cooperazione internazionale, allo sviluppo di misure antispam purché non basate sul controllo dei contenuti

L'art. 6 riguarda le tariffe, i termini e le condizioni per la fornitura dei servizi, ed ha lo scopo dichiarato di incoraggiare, fra l'altro, gli investimenti internazionali, nonché di promuovere la concorrenza basata sulla vendita all'ingrosso e con formule "tutto compreso" dei servizi in modo da incentivare la diffusione della banda larga nel mondo.

L'art. 7 è relativo alle sospensioni dei servizi, mentre l'art. 8 concerne la circolarità delle informazioni circa i servizi assicurati. L'art. 8 A riguarda norme e provvedimenti da adottare per garantire il risparmio di energia e l'art. 8 B contiene disposizioni per assicurare l'accessibilità ai servizi dei disabili.

Il testo si chiude, infine, con l'art. 9 e con l'art. 10, relativi a speciali trattamenti in favore delle agenzie operative che gli Stati possono adottare e ai loro limiti.

Al testo sono allegate cinque Raccomandazioni.

La prima relativa a misure speciali da adottare per i Paesi privi di accesso al mare e per le piccole isole, affinché essi possano accedere alle fibre ottiche internazionali e di conseguenza assicurare la connessione anche ai territori e alle popolazioni più isolati del pianeta.

La seconda riguarda l'armonizzazione dei numeri internazionali dei servizi di emergenza.

La terza è rivolta ad assicurare un ambiente più favorevole alla crescita e all'implementazione di Internet. Questa risoluzione, in particolare, punta tutta la sua attenzione sulla necessità di grandi investimenti nella banda larga e guarda con favore a un sistema di multi-stakeholders purché orientati tutti ai medesimi obiettivi. Rispetto ad Internet, tuttavia, il contenuto della raccomandazione va oltre gli investimenti in banda larga e si estende a chiedere che tutti i governi abbiano un ruolo paritario e un'eguale responsabilità nella governance della Rete e nell'assicurare la sua stabilità, sicurezza e affidabilità anche rispetto agli sviluppi futuri. A questo fine, si raccomanda agli Stati di coinvolgere sempre gli stakeholders nell'individuazione delle azioni necessarie a garantire lo sviluppo della rete.

La quarta raccomandazione sottolinea la necessità di periodiche revisioni delle regole e della regolazione relativa alle telecomunicazioni internazionali, prevedendo, sin d'ora, una nuova

Conferenza per il 2014, anche in considerazione della rapidità con la quale il settore delle telecomunicazioni si sta sviluppando in questa fase. A tal fine, è conferito un apposito mandato al Segretario generale dell'ITU per preparare la Conferenza, anche istruendo le necessarie analisi rispetto all'aumento dei costi che comporta un adeguato WCIT.

La quinta, infine, concerne l'implementazione delle attività necessarie a garantire adeguati livelli tecnici nella trasmissione del traffico voce e dati, individuando anche alcune azioni conseguentemente necessarie.

3. È del tutto evidente, anche da questa brevissima sintesi, che siamo in presenza di un Trattato di notevole peso e importanza, prevalentemente incentrato, come è logico, sul tema delle Telecomunicazioni internazionali. Un Trattato, tuttavia, che necessariamente si estende anche a considerare anche i temi di Internet in quanto questi sono strettamente dipendenti e condizionati dal funzionamento delle telecomunicazioni e, a loro volta, a seguito del continuo sviluppo dei servizi in rete, sono all'origine di uno sviluppo inarrestabile della domanda di efficienza e di maggiore capacità di traffico delle infrastrutture di telecomunicazione.

Dunque, non è facile capire perché tanto allarme sia stato suscitato nel mondo, e tanta opposizione sia stata manifestata a che nel Trattato trovassero posto anche i temi relativi alla rete, quasi che questo significasse necessariamente aprire la via a una limitazione, di tipo repressivo, della libertà di comunicazione in Internet.

Si tratta di domande alle quali non è stata mai data, neanche dopo che la Conferenza si è conclusa, una risposta chiara, e che restano dunque sospese quasi a mezz'aria. Del resto, anche gli Stati che non hanno firmato il Trattato, dagli USA a quelli membri dell'EU, non hanno motivato in modo chiaro il perché del loro comportamento di rifiuto. E se è vero che, oggi, questo costituisce un aspetto per certi versi positivo perché lascia loro aperta la possibilità di aderire al Trattato nei prossimi due anni, si tratta comunque di un elemento di poca chiarezza di tutta la vicenda.

A queste domande, peraltro, credo non sia facile dare una risposta nel merito, soprattutto se si analizza più approfonditamente quanto è contenuto nel Trattato rispetto alla struttura e al funzionamento di Internet.

A questo fine, è bene tornare sulla terza Raccomandazione, sopra riassunta forse un poco frettolosamente.

Già si detto che in questa Raccomandazione si prende in considerazione l'ambiente Internet al fine di affermare alcuni punti di particolare importanza. Fra questi, i principali sono i seguenti: a) Internet è un elemento centrale della moderna società dell'informazione, che costituisce uno strumento globale essenziale a disposizione di tutti; b) e' necessario, pertanto, assicurare una capacità di banda larga adeguata a quanto occorre ai servizi e alle applicazioni che essa consente, promuovendo investimenti e assicurando a tutti l'accesso a prezzi accettabili sia per gli attuali che per i nuovi utenti; c) è essenziale, in questo sforzo e impegno costante, la collaborazione degli stakeholders; d) tutti i governi devono avere ruolo e responsabilità eguali nella governance della rete al fine di assicurarne la stabilità, la sicurezza e l'accessibilità, anche in consultazione costante con gli stakeholders.

Sono tutti punti importanti e affermazioni che vanno senza dubbio alcuno nel senso di assicurare l'accessibilità alla rete, la sua capacità di soddisfare in modo accettabile per tutti il bisogno di servirsi delle mille opportunità che essa e i servizi e le applicazioni grazie ad essa accessibili offrono. In una parola, si tratta di affermazioni in favore della libertà e dell'accessibilità della rete, senza in alcun modo metterne a rischio il funzionamento, a meno che si ritenga che il ruolo stesso riconosciuto agli Stati sia di per sé un pericolo. Cosa, questa, che merita un approfondimento e sulla quale si tornerà tra poco.

Infine, la Raccomandazione impegna gli Stati e i governi a partecipare attivamente alle iniziative di ITU e alle sue forme e modalità di consultazione e riflessione, coinvolgendo anche gli stakeholders, in una prospettiva di costante cooperazione nel quadro degli accordi comuni in vigore. A tal fine, si dà anche specifico mandato al Segretario di ITU si implementare gli sforzi per giungere ad assicurare un controllo effettivo e proattivo nello sviluppo della banda larga e della governance multistakeholders della rete secondo la prospettiva già disegnata nell'Agenda di Tunisi.

Insomma, anche leggendo e rileggendo la terza Raccomandazione, e prendendola in considerazione sotto ogni suo aspetto, è difficile comprendere dove stessero e stiano le ragioni di tanta ostilità al Trattato di Dubai.

Per meglio comprenderle, dobbiamo dunque prendere in esame l'elemento essenziale, già implicitamente richiamato, di questo Trattato, che è quello di essere appunto un "Trattato", ovverosia un patto internazionale stipulato fra Stati, e che, per questo, riconosce e assegna un ruolo agli Stati stessi.

Questo, infatti, a me pare, è il punto di fondo del dissenso o comunque della diffidenza verso questa Conferenza, che peraltro è emerso un poco anche nella brillante relazione introduttiva di Giulio Napolitano.

A questo aspetto intendo perciò dedicare la parte finale dell' intervento, con la riserva di aggiungere, infine, una breve postilla su un profilo che considero essenziale del c.d. "diritto di accesso alla rete" come diritto fondamentale di libertà, addirittura di rango costituzionale.

4. Come abbiamo visto, il Trattato di Dubai, riaffermato il vincolo di rispettare i diritti fondamentali dell'uomo come cornice giuridica, è sostanzialmente orientato a imporre azioni positive sulla libertà della rete e a impedire azioni negative da parte degli Stati.

Per questa ragione, non mi trova concorde la tesi che il Trattato di Dubai possa costituire in alcun modo un pericoloso attentato alla libertà su Internet. Anzi, caso mai mi pare evidente il contrario: il Trattato ha come scopo quello di vincolare gli Stati al rispetto di regole essenziali insieme all'obbligo di garantire infrastrutture di telecomunicazione adeguate a una rete Internet in continua espansione, e sulla quale sono disponibili servizi e applicazioni che richiedono sempre più un'elevata capacità di trasmissione ad alta velocità di dati.

È pur vero, come sempre succede, che un Trattato, per il fatto stesso di essere stipulato tra Stati e di imporre a questi obblighi e vincoli reciproci, implica anche il riconoscimento del ruolo specifico degli Stati nel settore che ne costituisce l'ambito.

In questo senso, si può comprendere il timore di affidare a strumenti del diritto internazionale pattizio il compito di stabilire obblighi fra gli Stati che implicitamente ne legittimino l'azione regolatrice e l'incidenza all'interno del rispettivo territorio. È mia convinzione, però, che lo stesso sviluppo democratico e l'espansione dei principi della civiltà comune nell'ambito di un mondo globalizzato non possono più essere affidati solamente al "mercato".

Non solo: va anche riconosciuto che se gli Stati sono in grado di vincolarsi reciprocamente attraverso trattati, è comunque perché essi sono titolari di poteri legittimi e adeguati a regolare le materie e a sviluppare le azioni che di questi atti internazionali sono oggetto.

Dunque, non è mai un trattato che di per sé crea poteri a favore degli Stati che questi comunque non abbiano già, mentre è invece vero il contrario: un trattato può, in virtù degli obblighi reciproci assunti, regolare, limitare e vincolare il potere sovrano proprio di ciascun Stato.

È questo un approccio molto importante al tema degli accordi internazionali che deve sempre orientarci quando affrontiamo questi argomenti. Del resto, è nella tradizione dell’Arel prestare sempre la massima attenzione ai temi delle relazioni internazionali visti in tutte le loro sfaccettature.

In questo senso, è giusto dire che è dal 1994, nel mondo, si è sviluppata in modo impetuoso una globalizzazione basata tutta sulla forza per così dire “rivoluzionaria” della libertà di impresa e di mercato.

Una globalizzazione che ha avuto proprio nella rete e nel suo sviluppo il suo strumento e la sua infrastruttura essenziale sulla quale si è basata anche l’altra faccia di questo fenomeno, quella relativa alle relazioni finanziarie a scala mondiale.

In questo senso, è emblematico che l’ultimo trattato internazionale di significativo valore per la regolazione e lo sviluppo delle relazioni commerciali nel mondo è stato il World Trade Organization (WTO), risalente al 1994. Una data, questa, molto simbolica perché, fra l’altro, coincide proprio con l’anno in cui il Presidente Clinton ha deciso di liberalizzare definitivamente l’uso di Internet (originariamente, come noto, una rete interconnettente essenzialmente apparati di difesa e istituzioni di ricerca scientifica) sia dal punto di vista commerciale, sia dal punto di vista dell’accesso pubblico.

Peraltro, la spinta a una globalizzazione senza regole o, meglio, regolata solo dalle dinamiche del mercato è stata così forte e durevole che non si è riusciti nemmeno a redigere il tanto a lungo discusso trattato sull’ambiente.

È chiaro che, in questo contesto, si è sviluppata una diffidenza strutturale verso trattati e accordi internazionali, rafforzata anche dall’assoluta posizione dominante degli USA e delle multinazionali americane. Una diffidenza tanto più forte proprio nel settore della rete e dei servizi e delle applicazioni utilizzabili su di essa. Il dominio assoluto americano sia sull’assegnazione degli indirizzi IP e dei nomi a dominio (DNS), che sullo sviluppo dei servizi e delle applicazioni ha, infatti, incentivato al massimo la resistenza ad ogni attività regolatoria che non fosse di diritto americano o derivante dalle regole autonome elaborate dal mercato.

Tuttavia, questa situazione sta modificandosi rapidamente, sia sul piano della finanza globale che su quello della rete e delle tecnologie ad essa collegate.

Da un lato, la domanda di regolazione, specie nelle relazioni finanziarie, è sempre più forte, anche se essa continua a rimanere insoddisfatta. Proprio la crisi finanziaria degli ultimi anni, infatti, ha

mostrato con evidenza i pericoli insiti in un sistema di relazioni affidato unicamente al mercato, e quindi sostanzialmente non regolato, né adeguatamente vigilato da alcuna Autorità finanziaria, o complesso coordinato di Autorità, con competenza, forza e ruolo adeguato.

Dall'altro lato, lo svilupparsi di sempre più evidenti interferenze da parte di alcuni grandi Stati non democratici, o scarsamente democratici, rispetto alla rete e ai servizi in essa accessibili, insieme al manifestarsi sempre più evidente della necessità di controlli adeguati da parte delle forze di sicurezza per combattere il terrorismo in tutte le sue forme e quello sulla rete in particolare, stanno facendo comprendere sempre di più anche alle multinazionali del settore la necessità di regolazioni che tutelino e garantiscano loro stesse (insieme agli utenti) dall'interferenza non regolata degli Stati².

Tutto questo sta spingendo, per ora ancora molto timidamente, le medesime società multinazionali a domandare regole e norme chiare, specialmente rispetto alle richieste delle forze di polizia e di sicurezza e all'invasione degli Stati.

Dunque, credo che sia giunto il momento di mutare l'atteggiamento di fondo e di affermare con forza, specialmente sul piano culturale, che la libertà della rete si difende anche con trattati internazionali adeguati e con una regolazione sovranazionale condivisa che costituisce limite e vincolo per gli Stati.

Per queste ragioni, non condivido l'ostilità preconcepita e aprioristica al fatto stesso che ITU abbia ritenuto, organizzando la Conferenza di Dubai, di ampliare l'oggetto della regolazione anche ai temi della rete.

Questo Trattato, infatti, pone soprattutto limiti e vincoli agli Stati, disciplinando di conseguenza anche la "forza" propria degli Stati stessi.

Un Trattato che impone, ad esempio agli Emirati Arabi o all'Arabia Saudita di tenere determinati comportamenti che assicurino la libertà internazionale delle telecomunicazioni, l'uso libero di Internet e coinvolgano sempre anche gli stakeholder, è di gran lunga preferibile a un sistema in cui la libertà della rete è affidata solo alla protesta civile internazionale nei confronti degli Stati che la censurano o ne limitano l'uso.

² È stato di grande interesse proprio su questi temi il Convegno organizzato da Alleanza per Internet e da Google, tenutosi il 22 maggio 2012 a Roma, dal titolo "Sicurezza su Internet" al quale hanno partecipato esperti americani e italiani del settore della sicurezza, delle aziende utenti della rete e di Google. Se ne possono vedere gli atti sul sito www.alleanzaperinternet.it

Questo è dunque l'approccio in base al quale occorre discutere orientare il dibattito. A mio parere, non dovrebbe esservi dubbio che tale approccio sia di gran lunga preferibile e positivamente utile rispetto alla situazione attuale, tutta affidata unicamente al mercato e ai rapporti di forza tra Stati e società multinazionali, pur protette dalla legge americana.

5. Vi è poi un secondo aspetto del tema che merita di essere sottolineato, proprio anche con riguardo al Trattato di Dubai.

La critica principale a questo Trattato, infatti, è stata che esso, dedicato primariamente alla regolazione delle telecomunicazioni, voleva avere anche la pretesa di estendersi a regolare, o comunque di prendere in considerazione una parte importante della tematica della rete.

Questa critica in realtà, come tutti sanno, aveva un fondamento specifico nei rapporti, commercialmente tesi, tra Over The Top (OTT) e società di telecomunicazioni (Telco), specialmente nelle aree più sviluppate del mondo e in particolare nel contesto EU.

Il timore delle OTT era, con tutta evidenza, che modificando le regole sulle telecomunicazioni e affidando agli Stati, pur in un quadro di regole comuni, di decidere le modalità tariffarie di prestazione dei servizi di telecomunicazione rispetto ai servizi offerti in rete, si potesse spostare l'attuale punto di equilibrio per le OTT, ma di disequilibrio per le Telco, tutto a favore di queste ultime. Del resto, è innegabile che la Raccomandazione n. 5 relativa alla rete si estenda anche a riconoscere e sottolineare la necessità di molti Stati di poter incidere sugli accordi commerciali tra agenzie e service providers, anche al fine di far partecipare tutti i protagonisti a una nuova ripartizione dei proventi della rete.

Accanto a questo aspetto primario vi erano poi altri elementi di tensione tra i due settori imprenditoriali che molto hanno pesato nella dissuasione nei confronti della Conferenza, sia prima che durante il suo svolgimento, e che hanno spinto le OTT, e specificamente Google, a sviluppare una formidabile campagna di opinione pubblica orientata a lanciare l'allarme per la c.d. "libertà della rete".

A questo si è aggiunto un altro motivo di tensione, legato alla dichiarata, e poi realizzata, volontà di ITU di inserire nel Trattato la raccomandazione agli Stati di sviluppare e favorire una governance condivisa non solo delle telecomunicazioni a livello internazionale, ma anche della rete. Cosa,

questa, che ha fatto temere ad ICANN di perdere il suo attuale monopolio sull'assegnazione degli indirizzi IP e dei nomi a dominio.

Tutto questo ha condotto allo svilupparsi di fortissime resistenze, alimentate dall'opinione pubblica di molti Paesi, e tradottesi nel rifiuto degli USA e degli Stati membri dell'EU di sottoscrivere il Trattato.

Rifiuto al quale, peraltro, ha fatto specularre *pendant* quello espresso da alcuni Stati, come Cina e India, timorosi di assumersi vincoli e limitazioni troppo restrittive del loro potere sovrano.

A mio giudizio, da entrambe le parti, sia nel rapporto tra OTT e Telco, sia nel rapporto tra Stati, si sono commessi errori e hanno prevalso pregiudizi.

Tuttavia, quello che va sottolineato, perché utile a sviluppare una riflessione importante, è la motivazione di fondo che sembra essere alla base del rifiuto.

Si è affermato, infatti, che ITU e un Trattato di adeguamento delle regole relative alle telecomunicazioni non fossero la sede adatta o competente a dettare una disciplina anche relativa alla rete e ai servizi e applicazioni su di essa accessibili.

Pur scontando una certa strumentalità di questa argomentazione, va detto che questa posizione appare ormai profondamente sbagliata e culturalmente arretrata, proprio perché immagina che si possano ancora considerare Internet, da una parte, e le reti di telecomunicazione, dall'altra, come due mondi separati e distinti.

A mio giudizio non è così e a questo vorrei dedicare un'ulteriore riflessione.

6. Mi sembra evidente che ormai il mondo dell'ICT è un "ecosistema"³³. Il sistema delle telecomunicazioni e quello che su di esso poggia, costituito dai servizi che Internet offre, sono intrinsecamente connessi l'uno con l'altro.

Infatti, i servizi utilizzabili e accessibili su Internet richiedono sempre di più reti di telecomunicazione a banda larga, in grado di garantire la trasmissione a velocità accettabile di

³³ E' del resto questa la definizione adottata per Internet nella "Déclaration du Comité des ministres sur la protection de la liberté d'expression et de la liberté de réunion et d'association en ce qui concerne les plateformes internet gérées par des exploitants privés et les prestataires de services en ligne" adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella 1129ma riunione del 7 dicembre 2011.

masse sempre più ingenti di dati. Per contro, il sistema delle telecomunicazioni richiede in ogni parte del mondo investimenti sempre più cospicui, senza i quali anche la rete e i servizi che essa eroga sono, di fatto, inaccessibili (come accade oggi in due terzi del pianeta) o accessibili con difficoltà crescenti e notevoli ritardi (come rischia di accadere anche in parti sviluppate del mondo).

La necessità di investimenti sempre più rilevanti, e in alcuni Paesi in via di sviluppo la necessità stessa di assicurare un adeguato sistema di telecomunicazioni allo stato inadeguato o mancante, impongono di rivedere il rapporto tra Rete e operatori sulla Rete (OTT), da un lato, gestori delle infrastrutture di telecomunicazione (Telco), dall'altro.

Troppo forte è la differenza degli investimenti richiesti nei due settori e troppo rilevante l'impegno da compiere per assicurare che tutto il pianeta sia effettivamente connesso con una rete anche tecnologicamente adeguata, per pensare possibile continuare a lasciare solo al mercato la regolazione del settore e i rapporti di forza tra i suoi protagonisti.

Per contro, proprio il crescente ruolo assunto da questo "ecosistema mediatico", sempre più condizionante la qualità stessa della vita delle comunità e delle persone, e sempre più indispensabile per assicurare una capacità di sviluppo equa e adeguata anche nelle aree meno fortunate del pianeta, impone sempre di più una regolazione internazionale che sappia, in futuro, ripartire anche gli oneri e i compiti tra gli stessi Stati, come in parte già il Trattato di Dubai adombra nella parte in cui si riferisce a una governance comune e condivisa di dati sulla rete di telecomunicazione.

Infine, non va sottovalutato che proprio il rapporto sempre più stretto e inestricabile fra realtà "reale" e realtà "virtuale", tra sistemi di relazione tradizionali e sistemi di relazione operanti tutti e solo tramite la rete Internet, spinge sempre di più anche i soggetti pubblici e i pubblici poteri a tentare di regolare e anche, in certa misura, di controllare questo ecosistema e la sua "vita".

Tutto questo spinge a ritenere che sia sempre più velleitario immaginare che davvero bastino le libertà economiche e la forza del mercato ad assicurare un corretto funzionamento del sistema e anche un suo costante sviluppo in futuro.

Non solo, infatti, già oggi il mercato mostra tutti i suoi limiti in quanto comunque gli OTT e gli altri soggetti operanti in rete hanno a che fare con circa 190 sistemi regolatori e altrettanti ordinamenti giuridici diversi, rispetto ai quali i rischi che si corrono di porre in essere violazioni e di assumersi responsabilità anche rilevanti sono sempre più forti. A questo si aggiunge, poi, come già si è detto, la crescente problematica della sicurezza della rete e sulla rete, con tutte le implicazioni che ne

derivano anche in materia di controllo da parte dei servizi di sicurezza e di polizia, oltre che delle Autorità giudiziarie dei diversi Paesi.

Di qui, la mia convinzione che se si vuole assicurare anche per il futuro una forte capacità di sviluppo e di innovazione positiva di questo ecosistema, assicurandone anche l'effettiva espansione a scala mondiale e coinvolgendo pure le parti del mondo che oggi ne sono escluse, sia sempre più necessario un intervento regolato degli Stati e dei soggetti pubblici. I soli che sono comunque in grado di assicurare quegli investimenti e quelle strutture che per i costi che comportano non possono essere affidate unicamente a un mercato nel quale lo sfruttamento economico delle infrastrutture e delle risorse telematiche non garantisce adeguati ritorni immediati.

A questo si aggiunge anche la necessità di assicurare che un sistema globale sia retto non da un prisma di regole diverse a seconda dei territori e delle aree del mondo, ma da un sistema regolatorio condiviso e capace di garantire a tutti, operatori e utenti, libertà effettiva ed effettiva ragionevole certezza del diritto.

Naturalmente, sarebbe illusorio immaginare di poter giungere rapidamente a questo risultato ideale, così come sarebbe illusorio immaginare facile realizzare per via di Trattato una cornice giuridica uniforme e garantista, nella quale si riconoscano anche Stati che nel mondo sono oggi attestati su frontiere spesso opposte, sia per valori propugnati sia per sistemi politici praticati.

Non vi è dubbio però che a questo traguardo, per difficile e lontano che sia, dobbiamo tutti guardare.

Altro che essere pregiudizievolemente contrari ai Trattati, dunque. Proprio al contrario dobbiamo fare ogni sforzo e cogliere ogni opportunità per avviarci su questa strada e percorrerla il più rapidamente possibile.

In questo senso, il Trattato di Dubai ha rappresentato, per i Paesi che lo hanno sottoscritto, e può rappresentare domani, anche per quelli che ancora non lo hanno fatto, un'occasione da non perdere per intraprendere questa marcia virtuosa.

Infine, e guardando all'orizzonte immediato, vale la pena di isolare due aspetti specifici.

Il primo riguarda la necessità di affrontare in modo neutro il contrasto attualmente esistente tra le posizioni degli Over the Top e quelle degli operatori delle telecomunicazioni, mettendo meglio a fuoco luci e ombre di ciascuna delle due posizioni.

Il secondo aspetto (che non riguarda però gli Over the Top) è la necessità di procedere urgentemente almeno all'integrazione dei sistemi europei di telecomunicazione.

Infatti, mentre da una parte si accusano gli Stati di voler interferire sulla rete, dall'altra poi si lascia che gli Stati europei tutelino strenuamente le loro Telco nazionali che, spesso in modo miope, continuano a difendere posizioni di monopolio, invece di chiedere un mercato più ampio che ne supporti la capacità imprenditoriale, superando le barriere poste da legislazioni europee differenziate.

Tutta questa tematica non può che avere l'obiettivo di costringere gli stakeholders a sedersi intorno a un tavolo, aiutandoli e spingendoli a trovare un'armonia e un contemperamento degli interessi imprenditoriali per raggiungere un interesse pubblico collettivo.

Non possiamo continuare ad affidare lo sviluppo di una parte così importante della nostra vita a una competizione fra imprese e fra manager che legittimamente massimizzano soprattutto l'attività di impresa e il budget annuale. C'è un problema di interesse pubblico collettivo di cui è urgente farci carico.

7. Veniamo ora all'ultimo punto che voglio toccare, quello relativo al diritto di accesso alla rete.

Il diritto di accesso è un aspetto essenziale nella tematica della rete soprattutto in quanto visto come diritto retto dalla net neutrality che garantisce non solo la libertà di pensiero e di comunicazione ma anche di libero ricorso ai servizi offerti.

Internet vuol dire oggi innanzitutto possibilità di accedere a servizi. Acquistare biglietti di viaggio non più cartacei ma telematici non coincide affatto con la volontà di comunicare o di esprimere un pensiero, ma non per questo riveste una importanza minore e incide meno sulla libertà nella e della rete.

Oggi non è utile chiedersi dove nascono e dove finiscono il diritto di accesso ad Internet e gli altri diritti connessi all'uso della rete. Occorre, invece, fare in modo che tutto questo ecosistema sia retto da una regolazione complessiva che assicuri, garantisca e aumenti la libertà e la disponibilità dell'accesso e dell'uso di tutti i servizi disponibili, senza creare barriere o ostacoli.

Ormai, la libertà di accesso alla rete è soltanto una parte del discorso complessivo che la riguarda, e lo stesso vale per la libertà di manifestazione del pensiero. Oggi basta pensare all'Agenda digitale e agli obblighi che ne derivano per l'amministrazione nei suoi rapporti con i cittadini per

comprendere quanto inutile sia chiedersi dove comincia o dove finisce Internet. La rete e i suoi servizi sono ormai è un aspetto essenziale del modo di funzionare delle società contemporanee. Per questo, non è più possibile lasciare al solo mercato il compito di definire le regole e i modi di funzionamento di un sistema che tocca così da vicino tutta la società nel suo complesso e le relazioni e i rapporti che ne costituiscono l'intelaiatura e la sostanza..

Anche da queste considerazioni proviene e si rafforza la convinzione che la regolazione della rete, ovviamente nel totale rispetto della sua libertà e della sua neutralità, sia sempre più un dovere proprio della comunità, la quale è necessariamente chiamata a regolare e tutelare gli interessi pubblici che persegue e che ne sono alla base.

L'auspicio conclusivo che vorrei formulare al termine di queste riflessioni è che la vicenda di Dubai, oltre a chiudersi positivamente in futuro con la sottoscrizione del Trattato anche da parte degli Stati che ancora non lo hanno firmato, costituisca una tappa importante di un processo di consapevolezza e maturazione collettiva sulla necessità, ormai indifferibile, di riprendere, anche in questo campo, la ricerca di una regolazione internazionale patteggiata e condivisa, in grado di dare certezza del servizio e di favorire la massima espansione effettiva della rete sul pianeta.