

ENZO FOGLIANI

RECENTI SVILUPPI NELL'INTERNET GOVERNANCE ITALIANA: LA NUOVA « COMMISSIONE PER LE REGOLE » DEL REGISTRO DEL CCTLD .IT

SOMMARIO

1. Il nuovo regolamento di assegnazione. — 2. Il sistema precedente. — 3. La disgregazione del sistema gestito dalla Naming Authority. — 4. Il nuovo sistema: la Commissione per le regole. — 5. Il nuovo ed il vecchio sistema: le differenze più importanti. — 6. Considerazioni conclusive.

1. IL NUOVO REGOLAMENTO DI ASSEGNAZIONE.

Il 2 agosto 2004 sono entrate in vigore le nuove regole per la registrazione e la gestione dei nomi a dominio nel cc TLD « it »¹.

Sotto il profilo sostanziale, rispetto alle precedenti regole di naming ben poco cambia nel contenuto delle nuove norme, la cui principale innovazione consiste nella possibilità anche per le persone fisiche di registrare un numero illimitato di domini².

Le altre modifiche sono di mera forma, essendo limitate alle modifiche di denominazione necessarie a riflettere il nuovo assetto assunto dall'Internet Governance in Italia dopo la autoritativa assunzione da parte del Istituto per l'Informatica e Telematica del C.N.R. (che già svolgeva le funzioni di Registration Authority)³

¹ « Regolamento di assegnazione e di gestione dei nomi a dominio sotto il ccTLD .it », vers. 4.0, pubblicato sul sito del Registro (ex Registration Authority) all'indirizzo <http://www.nic.it/RA/domini/regole/regolamento.pdf>.

² Ricordiamo che sino al 15 dicembre 1999 solo le persone giuridiche e le associazioni italiane potevano registrare nomi a dominio nel ccTLD .it, e non più di uno per ciascuna. Con la liberalizzazione disposta dalla Naming Authority da tale data è stata estesa la legittimazione alla registrazione dei nomi a dominio italiani anche a soggetti appartenenti all'unione europea, mentre è caduto il limite di un nome a dominio per ciascun ente. La possibilità di registrazione di nomi a dominio italiani è sta-

ta poi estesa alle persone fisiche, per le quali è stato però mantenuto il limite di un nome a dominio per ciascuna. Ora anche tale limite è stato abolito, sicché anche le persone fisiche possono oggi registrare un numero illimitato di domini. Per avere un quadro delle modifiche che nel corso del tempo hanno subito le regole di naming, se ne vada la versione commentata all'indirizzo <http://www.crdd.it/norme/cr-regole-VG.htm>.

³ Il ruolo di Registration Authority fu assegnato nel 1987 da IANA (*Internet Assigned Numbers Authority*, oggi sostituita da ICANN, *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) all'allora C.N.U.C.E. (*Centro Nazionale Universitario di Calcolo Elettronico*) dell'ISTI

delle funzioni normative svolte fino ad allora dalla Naming Authority⁴.

Così, le precedenti «regole di naming» sono ora denominate «Regolamento di assegnazione e di gestione dei nomi a dominio sotto il ccTLD .it»; la Registration Authority è diventata il «Registro del ccTLD .it»; le funzioni prima spettanti rispettivamente alla Naming Authority, al suo Presidente ed al suo Comitato esecutivo, esautorati dei precedenti poteri, sono ora suddivise fra Registro, Direttore del Registro e Commissione per le regole.

Dietro quello che a prima vista potrebbe sembrare un semplice aggiornamento terminologico si cela in realtà il primo passo di un processo evolutivo (o meglio, involutivo) che ha portato all'accenramento di tutte le funzioni in capo al Registro ed ha posto fine ad un sistema democratico di gestione della rete che era guardato con interesse da più parti del mondo⁵.

(Istituto di Scienza e Tecnologie dell'Informazione) del C.N.R. (Consiglio Nazionale delle Ricerche). Successivamente funzioni di Registration Authority italiana sono state assunte, sempre all'interno del C.N.R., dallo I.A.T. (Istituto per le Applicazioni Telematiche), successivamente trasformatosi in I.I.T. (Istituto di Informatica e Telematica). Sul passaggio da IANA a ICANN si veda PASCUZZI, *Da IANA ad ICANN; un nuovo regime per l'attribuzione dei nomi di dominio su internet*, in *Foro it.*, 1999, IV, 415. sulla natura giuridica della Registration Authority (oggi Registro) si rinvia a BASSOLI, *Domain grabbing e tutela inibitoria*, in questa *Rivista*, 2001, 522, 524; SAMMARCO, *Il regime giuridico dei «nomi a dominio»*, Milano, 2002, 30; MAIETTA, *La fondazione Meucci: un primo passo verso la istituzionalizzazione di internet*, in questa *Rivista*, 2003, 563, 569. In giurisprudenza, sulla natura giuridica della Registration Authority si veda Trib. Roma 28 agosto 2000, in questa *Rivista*, 2001, 39, 43, con nota di SAMMARCO, *Il giudizio di confondibilità applicato ai nomi a dominio con particolare riferimento alla testata di giornale*, *ivi*, 45; Trib. Napoli 26 febbraio 2002, in questa *Rivista*, 2002, 1005, con nota di SAMMARCO, *Illeciti contraffattori: responsabilità del provider, rischio d'impresa e ruolo della Registration Authority*, *ivi*, 1050.

⁴ La Naming Authority è giuridicamente un'associazione senza scopo di lucro di natura privatistica, come chiaramente indicato nel suo statuto. Del tutto priva di fondamento è quindi l'affermazione di VARI, *La natura giuridica dei nomi a dominio*, 2001, 19, secondo cui la Naming Authority «fa capo al NIS (Network Infor-

mation Service) del GARR (Gruppo Armonizzazione Reti Ricerca), ente anch'esso del Consiglio Nazionale delle Ricerche e quindi riconducibile al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica». Per una panoramica sugli organi della Naming Authority e sulle sue modalità di funzionamento, si veda SAMMARCO, *Il regime giuridico dei «nomi a dominio»*, Milano, 2002, 27. Per interessanti considerazioni circa il ruolo della Naming Authority e la sua natura giuridica, si rinvia a SAMMARCO, *Illeciti contraffattori: responsabilità del provider, rischio d'impresa e ruolo della Registration Authority*, in questa *Rivista*, 1050, 1059 (nota, sul punto, contraria a Trib. Napoli 26 febbraio 2002, *ivi*, 1005, 1036).

⁵ La democraticità del sistema dualistico oggi tramontato è sottolineata da ZUMERLE, *Cenni sulla internet governance italiana e sul nuovo dominio europeo .eu*, in *Cyberspazio e diritto*, 2001, 417, 420, che sottolinea come «Questa situazione bicefala italiana è stata presa ad esempio da numerosi Stati esteri che hanno recepito la nostra struttura per adattarla alle loro realtà nazionali. Il bene primario che questa struttura tende a garantire infatti è che essendo monopolista l'ente che esegue le registrazioni dei nomi a dominio, si è voluto evitare che questi detti regole che potessero essere non obiettive e/o piegate a particolari esigenze. Al contrario, la costituzione di un organismo a base ampia qual è la Naming Authority è diretta a democratizzare la struttura tecnica della rete, evitando qualsiasi attività di lobby». Contrario a questo sistema si è invece dichiarato espressamente MAIETTA, *La fondazione Meucci: un primo passo verso la istituzionalizzazione di inter-*

2. IL SISTEMA PRECEDENTE.

Il sistema su cui si era retto sin'ora il governo di Internet in Italia aveva avuto origine nel 1997, allorché i componenti del gruppo ITA-PE (che riuniva fin dal 1994 in una lista di discussione i primi *provider-maintainer*⁶ e gli appassionati di Internet e che sulla base del *rough consensus* aveva predisposto le prime regole per il funzionamento di internet in Italia) aveva deciso formalizzare la propria posizione di ente normatore che aveva svolto di fatto sino a quale momento⁷.

Il 2 ottobre 1998 veniva definitivamente approvato dall'assemblea del gruppo ITA-PE lo statuto predisposto da un'apposita

net, in questa *Rivista*, 2003, 563, 571, il quale ritiene che la ripartizione delle funzioni fra Registration Authority e Naming Authority fosse una « peculiarità del nostro sistema ... inspiegabile e superflua » e che « le critiche mosse a tale accorpamento [di funzioni in un unico ente, n.d.r.], che si fondano sulla preoccupazione di una scarsa democraticità nel processo futuro di gestione dei domini di internet, non sono da condividere » (ivi, 572).

⁶ Per *provider-maintainer* si intendono quegli operatori che, avendo sottoscritto il « contratto *maintainer* » con il Registro, sono abilitati dal Registro stesso a registrare e mantenere nomi a dominio per conto proprio o per conto di terzi. Nel sistema italiano il ruolo del *maintainer* è fondamentale, in quanto il registro intrattiene rapporti contrattuali diretti solo con essi, e non anche con gli assegnatari dei nomi a dominio. La funzione del *maintainer* è simile a quella dello spedizioniere doganale, che l'amministrazione doganale riconosce come unico interlocutore per le operazioni di importazione ed esportazione delle merci, in virtù della sua competenza e specializzazione. Il testo dell'attuale contratto fra Registro e *maintainer* è disponibile all'indirizzo <http://www.nic.it/RA/reg-pm/contratto2004/contratto2004NEWprovider.doc>. Per gli aspetti amministrativi inerenti all'attività di *provider-maintainer* si veda CLARICH-BOSO CARETTA, *I titoli abilitativi nel nuovo sistema delle comunicazioni elettroniche*, in questa *Rivista*, 2004, 401. Per le responsabilità dei *provider-maintainer* nei confronti di terzi in relazione alla registrazione di nomi a dominio si segnalano SAMMARCO, *Assegnazione dei nomi a dominio su Internet, interferenze con il marchio e responsabilità dei provider*, in questa *Rivista*, 2000, 67; PONZANELLI, *Verso un diritto uniforme per la responsabilità degli internet service providers*, in AA.VV.,

Commercio elettronico e categorie civilistiche, a cura di SICA-STANZIONE, Milano, 2002, 363; RICCIO, *La responsabilità civile degli internet provider*, Torino, 2002; SICA, *Le responsabilità civili*, in AA.VV., *Commercio elettronico e servizi della società dell'informazione*, a cura di TOSI, Milano, 2003, 495; SAMMARCO, *Il regime giuridico dei « nomi a dominio »*, Milano, 2002, 199; FUSI, *Tutela del nome di dominio e responsabilità del provider*, in *Dir. Industriale*, 2001, 398; in giurisprudenza, fra le tante, Trib. Roma 22 marzo 1999, in questa *Rivista*, 2000, 66, con nota di SAMMARCO, *Assegnazione dei nomi a dominio su internet, interferenze con il marchio, domain grabbing e responsabilità del provider*, ivi 67; Trib. Napoli 28 dicembre 2001, in questa *Rivista*, 2002, 94, con nota di SAMMARCO, *Atti di concorrenza sleale attraverso Internet e responsabilità del provider*, ivi, 100; Trib. Napoli 26 febbraio 2002, in questa *Rivista*, 2002, 1005, con nota contraria di SAMMARCO, *Illeciti contrattatori: responsabilità del provider, rischio d'impresa e ruolo della Registration Authority*, ivi, 1050. Per una approfondita analisi di taglio comparativo sul tema della responsabilità del provider, seppur non recentissima, si veda BUGIOLACCHI, *Principi e questioni aperte in materia di responsabilità extracontrattuale dell'Internet provider. Una sintesi di diritto comparato*, in questa *Rivista*, 2000, 829.

⁷ Per un inquadramento generale delle problematiche relative alla regolamentazione di Internet si veda DE ROSA, *La formazione di regole giuridiche per il « cyberspazio »*, in questa *Rivista*, 2003, 361, 384. Le vicende dell'Internet Governance italiana e del gruppo ITA-PE sino alla costituzione della Naming Authority sono tuttora visibili sul sito della NA, ed in particolare all'indirizzo <http://www.nic.it/NA/nastory.html>.

task force nominata l'anno precedente⁸. Con tale approvazione nasceva ufficialmente la Naming Authority italiana, la quale, con l'accordo della Registration Authority⁹ (che nella nascente Naming Authority aveva i propri rappresentanti) assumeva le funzioni normative per il ccTLD .it. A tale fine veniva nominato il primo Comitato esecutivo, che nel settembre 1999 sottoponeva all'assemblea della Naming Authority le nuove regole di naming.

Una volta approvate, le nuove regole entrarono in vigore il 15 dicembre 1999. Esse costituivano una vera e propria svolta rispetto al passato. Le procedure venivano semplificate mediante la previsione, fra le altre cose, della possibilità di autocertificazione. La legittimazione alla registrazione nel ccTLD .it veniva estesa dai soli cittadini italiani a tutti i soggetti facenti parte della Unione europea; cadeva il limite di un solo nome a dominio per le imprese e gli enti commerciali; anche le persone fisiche erano ammesse a registrare nomi a dominio, seppur uno per ciascuna¹⁰.

La bontà delle nuove regole fu confermata dall'enorme incremento dei nomi a dominio registrati nel ccTLD .it, che dai circa novantamila della fine del 1999 passarono agli oltre quattrocentomila della metà del 2000¹¹. Il sistema delle nuove regole fu poi completato nell'agosto del 2000 dall'introduzione delle « procedure di riassegnazione », procedimenti alternativi per la risoluzione delle dispute sui nomi a dominio, particolarmente efficaci per contrastare il *cybersquatting*¹².

⁸ Lo statuto fu approvato nel corso di due assemblee tenutesi rispettivamente il 20 luglio ed il 2 ottobre 1998, i cui verbali sono consultabili agli indirizzi <http://www.nic.it/NA/verbali/na-980720.txt> e <http://www.nic.it/NA/verbali/na-981002.txt>. Lo statuto della Naming Authority è visibile all'indirizzo <http://www.nic.it/NA/statuto.html>.

⁹ Una precisa esposizione dell'*Internet Governance* italiana nel sistema susseguente alla istituzionalizzazione della Naming Authority si può trovare in SAMMARCO, *Il regime giuridico dei « nomi a dominio »*, Milano, 2002, 24.

¹⁰ Sulla registrazione del nome a dominio si veda, in generale, CASSANO, *In tema di domain name*, in questa rivista, 2000, 494, 496, ed in particolare, in relazione alle norme introdotte con la liberalizzazione del 1999, SAMMARCO, *Assegnazione dei nomi a dominio su internet, interferenze con il marchio, domain grabbing e responsabilità del provider*, in questa *Rivista*, 2000, 66, 70, e VARI, *La natura giuridica dei nomi a dominio*, 2001, 20. Per i dettagli tecnici dell'attività di registrazione dei nomi a dominio si rinvia ad AMBROSINI,

La tutela del nome a dominio, Napoli, 2000. Per quanto riguarda gli aspetti giuridici dell'assegnazione del nome a dominio, si veda PUSATERI, *Natura giuridica dei provvedimenti concessori della Registration Authority italiana*, in ZICCARDI e VIETIELLO, *La tutela giuridica del nome a dominio*, Modena, 2000, 35.

¹¹ Secondo le statistiche ufficiali del Registro, desumibili all'indirizzo <http://www.nic.it/RA/statistiche/stat-in.html#1994-2004>, i domini .it inseriti nel DNS del registro alla fine del 2000 erano 409.634 contro i 90.500 della fine del 1999. Di questi ultimi (il doppio di quelli esistenti nel 1998), gran parte era stata però registrata dopo la liberalizzazione, ossia fra il 15 e il 31 dicembre 1999.

¹² Le regole di naming avevano previsto un comitato di arbitrato ed un procedimento di arbitrato irrituale per la risoluzione delle dispute sui nomi a dominio (art. 16 delle regole di naming), che si rivelò peraltro poco popolare e comunque del tutto inadeguato a risolvere i problemi di *cybersquatting* seguiti alla liberalizzazione. Nell'agosto del 2000 furono quindi introdotte in Italia le procedure di riassigna-

Il governo di Internet italiana così strutturato rispettava sostanzialmente — seppur in ambito esclusivamente privatistico — i classici canoni di tripartizione dei poteri delle democrazie occidentali. La Registration Authority, cui spettava materialmente la gestione del registro e l'assegnazione dei nomi a dominio, rappresentava il potere esecutivo; la Naming Authority svolgeva la funzione legislativa e gli enti conduttori (che si occupavano delle procedure di riassegnazione) la funzione giudiziaria¹³.

Le regole di naming predisposte dalla Naming Authority acquistavano efficacia vincolante per la Registration Authority, i *maintainer* e gli assegnatari dei nomi a dominio in virtù sia dell'espresso richiamo contenuto nel contratto fra Registration Authority ed i singoli *maintainer*, sia dell'impegno a rispettarle che gli utenti assegnatari dei nomi a dominio sottoscrivevano firmando la « lettera di assunzione di responsabilità » necessaria per la registrazione¹⁴.

La Naming Authority funzionava su basi democratiche. Di essa facevano parte di diritto i *maintainer*, nonché, a richiesta, tecnici, professionisti o semplici privati che si interessassero di internet e intendessero dare il loro contributo allo sviluppo della rete. L'assemblea della Naming Authority si riuniva almeno una volta all'anno, eleggendo il proprio Presidente ed il Comitato esecutivo. A quest'ultimo, integrato dai rappresentanti della Registration

zione, modellate sulle *Mandatory administrative proceeding* di Ican, ed accreditati i primi Enti conduttori per la loro gestione. Sui rapporti fra arbitro e procedure di riassegnazione si veda SOLDATI, *Osservazioni in tema di arbitrato tradizionale e procedure di riassegnazione dei nomi a dominio*, in *Cyberspazio e diritto*, 2002, 449. Sulle procedure di riassegnazione italiane si veda TURINI, *Domini Internet e risoluzione dei conflitti*, Milano, 2000, 203; ZICCARDI, *Verso una più rapida soluzione delle controversie sui nomi a dominio*, in *Diritto e pratica delle società*, 2000, n. 22, 47; FOLLIANI, *Mandatory administrative proceeding di Ican e procedure di riassegnazione italiane*, in *Cyberspazio e diritto*, 2002, 333; GIACOPUZZI, *La procedura di riassegnazione dei nomi a dominio ccTLD .it*, in *Cyberspazio e diritto*, 2002, 225. I testi normativi di riferimento per le procedure di riassegnazione sono disponibili all'indirizzo <http://www.crd.it/norme>; su supporto cartaceo le regole vigenti dopo l'introduzione delle procedure di riassegnazione sono pubblicate su *Cyberspazio e diritto* 2001, 426, con commenti esplicativi di ZUMERLE, *Cenni sulla internet governance italiana e sul nuovo dominio europeo .eu*, *ivi*, 417.

¹³ Sull'assetto dell'Internet governance italiana nel periodo 2000-2004 si veda SAMMARCO, *Il regime giuridico dei « nomi a dominio »*, Milano 2002, 24.

¹⁴ Ricordiamo che per registrare un nome a dominio nel ccTLD .it è necessario rivolgersi ad un *maintainer*, che è l'unico cui il Registro riconosca la legittimazione alla registrazione. Ciascun *maintainer* sottoscrive un contratto annuale con il Registro, sulla base del quale può registrare nomi a dominio per conto dei propri clienti. Questi ultimi, a loro volta, per poter essere assegnatari di un nome a dominio sono tenuti ad inviare al Registro la cosiddetta « lettera di assunzione di responsabilità » (LAR) con la quale si assumono la responsabilità per l'uso del dominio e si impegnano a seguire e rispettare le regole di naming e la netiquette. Il dominio viene quindi effettivamente registrato (ossia inserito nel DNS del ccTLD .it) allorché al Registro pervengono il modulo elettronico di registrazione da parte del *maintainer* e la lettera di assunzione di responsabilità da parte dell'assegnatario. Gli attuali modelli della LAR sono disponibili sul sito del registro a partire dalla pagina http://www.nic.it/RA/domini/lettere_ar.html.

Authority e di eventuali altri esperti cooptati per scopi specifici, spettava le redazioni delle regole di naming.

Il presidente della Naming Authority svolgeva funzioni di coordinamento, di garanzia e di controllo, sia sul Comitato esecutivo, sia sugli Enti Conduttori delle procedure di riassegnazione dei nomi a dominio.

3. LA DISGREGAZIONE DEL SISTEMA GESTITO DALLA NAMING AUTHORITY.

Lo stesso successo delle nuove regole (e del dominio .it cui si riferivano) fu probabilmente la causa prima dell'inizio della decadenza del sistema imperniato sulla Naming Authority. I nuovi maintainers nati dopo la liberalizzazione poco si curarono di iscriversi alla Naming Authority per partecipare alla predisposizione delle norme di un sistema che sostanzialmente funzionava in modo soddisfacente. Nel corso del tempo, quindi, la Naming Authority, pur ampliando il novero dei propri associati con persone provenienti dagli ambienti più vari, perse la sua caratteristica di ente rappresentativo della maggioranza dei *maintainer*, che costituivano la controparte contrattuale della Registration Authority per la registrazione dei nomi a dominio¹⁵.

La Naming Authority, priva di entrate e di un proprio bilancio, dipendente dal volontariato dei propri associati, si trovò nel mezzo dei rilevanti interessi economici destati dall'enorme sviluppo di Internet¹⁶. La sua funzione di ente che redigeva le norme che di fatto costituivano le clausole del contratto fra i *maintainer* e la Registration Authority la resero un elemento scomodo sia per la Registration Authority, che per i grandi *maintainer*¹⁷. La prima

¹⁵ Mentre nel 1999 la Naming Authority contava nelle sue file circa 250 *maintainer* che rappresentavano circa il 90% dei *maintainer* attivi presso la Registration Authority, alla fine del 2003 i *maintainer* iscritti alla Naming Authority erano poco più di 300, che ora rappresentavano però soltanto il 12% dei *maintainer*. Oggi, secondo i dati resi pubblici dall'IIT all'Assemblea del registro tenutasi a Pisa il 23 novembre 2004, i *maintainer* attivi per il ccTLD .it sono 2.535.

¹⁶ Ricordiamo che il costo di registrazione versato dai *maintainer* alla Registration Authority per la registrazione ed il mantenimento annuale di un nome a dominio era nel 2000 di 10.000 lire, il che, moltiplicato per l'oltre mezzo milione di nomi a dominio registrati in quel periodo, portava nelle casse della Registration Authority

non meno di cinque miliardi di vecchie lire. Con l'aumento dei nomi a dominio registrati sono anche aumentate le entrate per il registro: secondo i dati esposti alla scorsa «Assemblea del Registro» tenutasi il 23 novembre 2004 a Pisa, le entrate per l'IIT inerenti alla registrazione ed al mantenimento dei nomi a dominio nel ccTLD .it dovrebbero attestarsi per il 2004 a 5.357.000,00 euro.

¹⁷ Allorché fu predisposto lo statuto della Naming Authority fu a lungo discusso se adottare un sistema di votazione per il quale ogni *maintainer* avesse diritto ad un numero di voti proporzionale ai nomi a dominio registrati, oppure se entro la Naming Authority ogni iscritto (e quindi anche chi non fosse stato *maintainer*) avesse diritto ad un solo voto. La seconda soluzione fu quella che prevalse.

non era in grado di far riflettere anche nelle regole per la registrazione dei nomi a dominio in sede contrattuale la propria situazione di monopolista di fatto; i secondi non erano in grado di far valere la propria forza contrattuale ed economica nella formulazione delle regole¹⁸.

Respinti negli anni 2000 e 2001 i tentativi di elevare la Registration Authority al rango di amministrazione statale e di attrarre la registrazione dei nomi a dominio nell'ambito del diritto pubblico¹⁹, a partire dal del 2002 la Registration Authority cominciò a porsi in aperto contrasto con la Naming Authority e a reclamare a proprio favore la funzione normativa che quest'ultima aveva fino ad allora esercitato²⁰.

Il contrasto sembrava dovesse comporsi nella cosiddetta « Fondazione Meucci », la nuova struttura che, sotto l'egida governativa, avrebbe dovuto riunire Registration Authority e Naming Authority in un nuovo ente che avrebbe assunto la gestione del ccTLD .it²¹. Ma una volta tramontato anche questo progetto di istituzionalizzazione di Internet, la Registration Authority ha proseguito nel suo disegno di accentramento.

Nella seconda metà del 2003, in prossimità della scadenza del contratto che vincolava i *maintainer* e la Registration Authority alle regole di naming predisposte dalla Naming Authority, la Registration Authority ha annunciato che dall'inizio del 2004 non si sarebbe ritenuta più vincolata alla Naming Authority. Cosa che è poi regolarmente avvenuta, con il benessere dei grossi *maintainer* e dei vertici della Naming Authority stessa²².

Il nuovo contratto predisposto dalla Registration Authority a far data dal 1 gennaio 2004 affida dunque al solo Registro la potestà normativa in tema di regole di naming, senza alcun cenno alla

¹⁸ Nelle assemblee della Naming Authority in cui era eletto il Comitato esecutivo il voto di un *maintainer* che avesse registrato decine di migliaia di nomi a dominio valeva esattamente quanto quello di un *maintainer* che ne avesse registrato uno solo, o di un utente di Internet che non ne avesse registrato alcuno.

¹⁹ Si veda il disegno di legge AS 4594 del 12 aprile 2000 (meglio noto come ddl Passigli), che prevedeva che la Registration Authority fosse elevata al rango di « Anagrafe dei nomi a dominio », con potestà regolamentare e financo decisionale sulle controversie fra i privati relative ai nomi a dominio. Il testo della relazione e del disegno di legge, che è stato in seguito approvato in commissione al Senato il 5 marzo 2001 ma non ha poi avuto ulteriore seguito, è reperibile all'indirizzo <http://www.interlex.it/testi/AS4594.htm> oppure, con la relativa relazione, in VARI, *La natura giuridica dei nomi a dominio*, 2001, 177, cui si rinvia per una attenta analisi critica (*ivi*, 140).

²⁰ Le pretese della Registration Authority in tal senso erano già note da tempo, tanto da consentire alla dottrina di anticipare sin dal 2002 le linee portanti del sistema oggi adottato (SAMMARCO, *Il regime giuridico dei « nomi a dominio »*, Milano 2002, 56).

²¹ Sulla « Fondazione Meucci » si veda MAIETTA, *La Fondazione Meucci: un primo passo verso la istituzionalizzazione di Internet*, in questa *Rivista*, 2003, 563.

²² Sono componenti della nuova commissione per le regole sia il Presidente che il Direttore del Comitato esecutivo della Naming Authority.

vecchia Naming Authority, che pure tanta parte ha avuto nello sviluppo di Internet in Italia.

4. IL NUOVO SISTEMA: LA COMMISSIONE PER LE REGOLE.

Protagonista centrale del nuovo ordinamento di Internet in Italia è il « Registro del ccTLD .it », nuovo nome assunto dalla Registration Authority italiana²³. Nel suo ambito è stata costituita una « Commissione per le regole e procedure tecniche del Registro del ccTLD « it » (Commissione Regole)²⁴, con funzioni consultive²⁵, il cui compito è quello di proporre al Direttore del registro le norme per l'assegnazione e la gestione dei nomi a dominio italiani.

La Commissione Regole è composta da sei membri designati da alcune associazioni o gruppi che il Registro ritiene rappresentative della LIC (Local Internet Community) italiana²⁶, da due membri nominati dallo IIT-CNR (ossia, in sostanza, nominati dal Direttore del Registro stesso) e da uno nominato dal Consortium GARR. Il Direttore del Registro può inoltre nominare membri della commissione altre due persone « *che per specifici titoli possano garantire un elevato apporto di conoscenze ed esperienze nell'Internet* » ed integrarla con ulteriori 5 membri « *scelti fra esponenti governativi o di organismi pubblici indicati dai Ministeri e dalle Autorità competenti* »²⁷. I membri della commissione durano in carica per un anno a far data dalla nomina e possono essere riconfermati. Essi assumono lo status di *consulenti dell'Istituto di Informatica e Telematica per le attività di registrazione dei nomi a do-*

²³ In realtà il ccTLD .it è sempre stato gestito dal medesimo istituto del C.N.R. basato a Pisa, denominato prima CNUCE, poi IAT, ed attualmente IIT (Istituto di informatica e telematica).

²⁴ Il regolamento della Commissione, con i suoi compiti e le sue modalità di funzionamento, è disponibile all'indirizzo <http://www.nic.it/RA/CR/Regolamento-CommRegoleCR.pdf>.

²⁵ Art. 1 del regolamento della commissione: « *La Commissione Regole è un organismo consultivo dello IIT-CNR per la struttura tecnica di servizio denominata « Registrazione e gestione nomi a dominio (per brevità Registro), già Registration Authority* ».

²⁶ Il concetto di LIC fatto proprio dal registro è estremamente limitato. Sono stati infatti invitati a far parte della Commissione delle regole come rappresentanti della cosiddetta LIC: 2 componenti designati dai *provider-maintainer*; 1 componente designato dall'associazione Società Internet,

(ISOC); 1 componente designato dall'associazione AIIP (Associazione Italiana Internet Provider); 1 componente designato dall'associazione Assoprotider (Associazione Provider Indipendenti); 1 componente designato dal gruppo ITA-PE (ossia la Naming Authority). Si noti come i provider siano più che ampiamente rappresentati, avendo avuto 4 posti su 6, mentre nessuna rappresentanza abbiano i consumatori, gli utenti o i professionisti che lavorano con internet ed i nomi a dominio.

²⁷ Art. 3 del regolamento della Commissione. Si noti che mentre i membri provenienti dal GARR e dal Registro (IIT-CNR) sono « nominati » dai rispettivi enti di provenienza, i membri della LIC sono solo « indicati » dai rispettivi enti, in quanto la loro nomina spetta al direttore del Registro, che può comunque discrezionalmente rifiutare la nomina di persone non gradite. L'elenco degli attuali componenti della Commissione per le regole si trova su <http://www.nic.it/RA/CR/componenti.html>.

minio sotto il ccTLD « it », con diritto al rimborso, su base forfetaria, delle spese di trasferta necessarie a presiedere alle riunioni della Commissione²⁸.

Al suo interno la Commissione elegge un Presidente, che provvede alla convocazione delle riunioni della Commissione²⁹ e ne controlla « la trasparenza degli atti »³⁰. La Commissione opera validamente purché i componenti in carica siano in numero non inferiore a sette³¹. Per la validità delle riunioni è necessaria la presenza di almeno sei membri della Commissione³². Le determinazioni sono prese a maggioranza semplice dei presenti e, se approvate dal Direttore del Registro, pubblicate in seguito sul sito web del Registro e sulla lista di distribuzione dei *maintainer*, così come i verbali delle riunioni³³.

Le decisioni della Commissione sono inviate entro dieci giorni a cura del Presidente al Direttore del Registro³⁴, il quale, se ritiene di darvi attuazione, entro ulteriori quindici giorni comunica alla Commissione i tempi in cui darà attuazione a quanto deliberato³⁵. Se invece non ritiene opportuno attuare quanto deciso dalla Commissione, il Direttore del Registro può chiedere un riesame della questione.

La decisione sul momento in cui dare esecuzione alle modifiche alle regole di naming suggerite dalla Commissione spetta al Direttore del Registro³⁶, il quale peraltro può anche assumere decisioni urgenti in materia di regole e procedure tecniche senza il previo parere della Commissione³⁷. Su tali decisioni d'urgenza la Commissione delibera alla prima riunione successiva, senza che peraltro il suo parere sia vincolante per il Direttore del Registro o possa inficiare le decisioni da questi prese.

²⁸ Art. 4 del regolamento della Commissione. La Naming Authority, non avendo entrate, non era in grado di rimborsare alcunché ai membri del Comitato esecutivo.

²⁹ La Commissione deve essere convocata dal suo Presidente almeno tre volte all'anno (Art. 6, XI comma).

³⁰ Art. 5 del regolamento della Commissione. Non è chiaro in cosa consista la « trasparenza degli atti » della Commissione, atteso che il successivo art. 10 specifica che « Le attività della Commissione ed i documenti forniti ai membri della stessa non possono essere divulgati o resi pubblici all'esterno, salvo esplicita autorizzazione del Presidente della Commissione Regole e del Direttore dello IIT-CNR ». Sul ben diverso sistema di pubblicità dell'attività svolta nel sistema precedente dalla Naming Authority si veda ZUMERLE, *Cenni sulla internet governance italiana e sul nuovo do-*

minio europeo .eu, in *Cyberspazio e diritto*, 2001, 417, 420.

³¹ Art. 6, II comma del regolamento della Commissione.

³² Art. 6, III comma del regolamento della Commissione.

³³ Art. 6, X comma del regolamento della commissione. La lista di distribuzione *maintainer* è il mezzo con cui il registro comunica, via e-mail, con i *maintainer* abilitati alla registrazione di nomi a dominio nel ccTLD .it.

³⁴ Art. 5, V comma ed art. 6, VII comma del regolamento della Commissione.

³⁵ Art. 6, VIII comma del regolamento della Commissione.

³⁶ Art. 6, VIII comma ed art. 7, III comma del regolamento della Commissione.

³⁷ Art. 6, IX comma del regolamento della Commissione.

5. IL NUOVO ED IL VECCHIO SISTEMA: LE DIFFERENZE PIÙ IMPORTANTI.

Nonostante il regolamento della Commissione sia stato formulato in modo che il suo funzionamento sembri il più vicino possibile a quello del Comitato esecutivo e, quindi, il trapasso dal vecchio al nuovo sistema di governo di Internet non appaia in tutta la sua evidenza, le differenze sono sostanziali.

Anzitutto, nella composizione della Commissione Regole. Pur avendo un numero di componenti analogo a quello del Comitato esecutivo della Naming Authority³⁸, il bilanciamento delle varie componenti all'interno della Commissione Regole è del tutto diverso, con un notevole aumento delle persone legate al Registro³⁹.

I componenti provenienti dalla LIC, poi, non sono più eletti dall'assemblea della Naming Authority, ma semplicemente designati dai relativi enti di riferimento⁴⁰. La designazione non ha peraltro carattere vincolante per il Direttore del Registro, che può a sua discrezione rifiutare la nomina di persone che non ritenga gradite.

I componenti della Commissione sono vincolati al più stretto riserbo circa i lavori⁴¹. Essendo la Commissione consultiva, le regole che essi predispongono non hanno valore vincolante per il Registro se non dopo la loro approvazione da parte del direttore del Registro, che sull'argomento gode della massima discrezionalità.

Tale massima discrezionalità appare evidente confrontando i due sistemi di formazione delle regole di naming. Nel comitato esecutivo, le deliberazioni del Comitato erano immediatamente pubblicate sulla lista della Naming Authority e diventavano esecutive dopo dieci giorni da tale pubblicazione, salvo veto del Presidente⁴². Nella nuova Commissione, invece, le decisioni sono inviate al Direttore del Registro, cui spetta determinare i tempi in

³⁸ Il Comitato esecutivo della Naming Authority era formato da 8 membri eletti dall'assemblea, oltre ad un rappresentante della Registration Authority, un rappresentante di Uniinfo ed un rappresentante del Ministero delle Comunicazioni. Se necessario, il Comitato esecutivo poteva cooptare sino ad ulteriori 4 membri scelti fra rappresentanti di enti dello Stato o aventi competenze specifiche o territoriali. Il Comitato esecutivo, composto ordinariamente da 11 membri, poteva quindi averne al massimo 15.

³⁹ Volendo parificare i membri eletti nel Comitato esecutivo con i membri designati dalla LIC nella Commissione regole, si nota che essi incidono rispettivamente del 72% e del 54% sulla composizione dell'organo. La diminuzione di peso è a tutto favore del Registro, che mentre nel Comi-

tato esecutivo pesava per neppure un decimo (salvo eventuali membri eletti), nella nuova commissione pesa per oltre un terzo.

⁴⁰ L'elezione dei componenti del Comitato esecutivo avveniva per voto palese nel corso dell'assemblea annuale (art. 4, ultimo comma dello statuto della Naming Authority), mentre oggi l'attuale regolamento della Commissione nulla prevede circa le modalità di designazione da parte delle varie « constituencies ». A titolo di esempio, il rappresentante di ISOC Italiana (Chapter italiano della Internet Society) non è stato designato dalla relativa assemblea, ma dal comitato direttivo.

⁴¹ Art. 10 del regolamento della Commissione.

⁴² Art. 14, II comma dello statuto della Naming Authority.

cui la decisione diventi esecutiva⁴³. Tale determinazione viene comunicata alla Commissione entro 15 giorni⁴⁴; ma nessun termine è stabilito per l'esecutività delle decisioni (che potrebbe anche essere fissata a mesi dalla decisione della Commissione), né è previsto che le decisioni siano rese pubbliche prima che il Direttore del Registro abbia deciso di darvi esecuzione.

Ben diverso era il regime previsto dalla Naming Authority, nel quale la pubblicazione sulla lista (aperta alla pubblica lettura) e la *vacatio legis* di 10 giorni avevano lo scopo di rendere edotti i membri della Naming Authority di quanto aveva deciso il Comitato esecutivo, consentirne la discussione in lista ed eventualmente, sulla base dei suoi esiti, consentire al Presidente di porre il veto a tali decisioni se aveva il dubbio che esse non rispondessero alla volontà della maggioranza della lista stessa.

Ovviamente, non essendo la Commissione regole rappresentativa di alcunché, ma anzi essendo espressamente i suoi lavori coperti dal segreto⁴⁵, nel nuovo sistema non c'è alcuna necessità che le decisioni siano conosciute o discusse prima che entrino in vigore, così come non è opportuno che all'esterno si sappia di decisioni della Commissione regole che il Direttore del Registro abbia bocciato. È quindi semplicemente previsto che « *l'inizio di efficacia delle deliberazioni della Commissione è reso pubblico attraverso una comunicazione del Direttore dello IIT-CNR sul sito web del Registro: <http://www.nic.it>* »⁴⁶.

Anche nell'espressione del diritto di veto appare la sostanziale discrezionalità del Direttore del Registro. Nel precedente sistema della Naming Authority, il Presidente poteva porre il proprio veto, rinviando una decisione al Comitato esecutivo. Se quest'ultimo persisteva nella propria decisione e il Presidente esprimeva nuovamente il proprio veto, la esecutività della decisione veniva sospesa, ed il Presidente doveva convocare entro 10 giorni l'assemblea per deliberare sulla decisione controversa⁴⁷. Nel nuovo regolamento della Commissione regole, il Direttore del Registro può rinviare alla Commissione le deliberazioni da essa adottate al fine di un loro riesame⁴⁸. Non è previsto però alcunché nel caso in cui la Commissione regole ribadisca la propria decisione bocciata dal Direttore del Registro, che può quindi esercitare nuovamente per un numero indefinito di volte il proprio veto; il che significa, in pratica, che alla fine è solo e soltanto il Direttore

⁴³ Art. 6, VII comma del regolamento della Commissione.

⁴⁴ Art. 6, VIII comma del regolamento della Commissione.

⁴⁵ Art. 10 del regolamento della Commissione.

⁴⁶ Art. 6, X comma del regolamento della Commissione.

⁴⁷ Art. 17, ultimo comma dello statuto della Naming Authority.

⁴⁸ Art. 6, VIII comma del regolamento della Commissione.

del Registro a decidere quali decisioni della Commissione siano meritevoli di essere adottate e quali no.

La piena discrezionalità del Direttore del Registro appare di tutta evidenza anche nella previsione di un suo potere normativo d'urgenza. È infatti previsto che egli, qualora « *debba assumere urgenti decisioni in materia di regole e procedure tecniche può procedere senza indugio informandone la commissione* »⁴⁹. È ben vero che è previsto che su tali decisioni urgenti del Direttore del Registro la Commissione « *sarà chiamata ad esprimere il proprio parere nella prima riunione utile* »; ma è anche vero che non è affatto previsto che, in caso il parere sia negativo, la determinazione presa d'urgenza dal Direttore del Registro decada, o che egli sia responsabile di alcunché verso chicchessia, sicché anche questa disposizione conferma la assoluta discrezionalità del Direttore del Registro in tema di regole di naming.

Coerentemente con la impostazione centralistica della nuova Commissione, non è prevista la possibilità di impulso esterno. Al contrario, lo statuto della Naming Authority prevedeva che chiunque potesse formulare proposte o richieste al comitato esecutivo, che era tenuto a pronunciarsi su di esse (positivamente o negativamente) entro 30 giorni dalla richiesta⁵⁰.

Quale unico collegamento con l'utenza al di fuori dei rappresentanti della LIC come definiti dal Direttore del Registro, è una non meglio definita « *consultazione pubblica da tenersi, in linea di principio, con cadenza annuale* », i cui « *temi ed agenda* » dovrebbero essere definiti di concerto dal Direttore del Registro e dal Presidente della Commissione Regole⁵¹.

Si tratta ovviamente di cosa ben diversa dall'assemblea annuale della Naming Authority, che annualmente eleggeva Presidente e Comitato esecutivo e che pertanto ne controllava l'operato su base democratica.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Sulla base di quanto sopra sembra potersi affermare che il nuovo assetto dell'Internet Governance italiana imposta dal Registro rappresenta una involuzione negativa. Da un sistema impor-

⁴⁹ Art. 6, IX comma del regolamento della Commissione.

⁵⁰ Art. 16 dello statuto della Naming Authority.

⁵¹ Art. 5, VI comma del regolamento della Commissione. Al momento la Commissione sembra aver optato per incontri separati con le « *constituencies* » in cui è stata suddivisa la LIC. Ad oggi, infatti,

l'unico evento che potrebbe intendersi come « *consultazione pubblica* » è stata l'*Assemblea del Registro* tenutasi a Pisa il 23 novembre 2004 (peraltro riservata ai soli *maintainer*), durante la quale il Presidente della Commissione ha presentato ai *maintainer* una relazione sull'attività svolta nel 2004 dalla Commissione regole.

tato al moderno modello democratico, nel quale l'organo legislativo era annualmente eletto da una ampia base di utenza e le funzioni esecutive e giudiziarie erano svolte in piena autonomia di poteri dal Registro e dagli Enti conduttori, si passa ad un sistema più simile ad una monarchia illuminista, nella quale tutto il potere è accentrato nelle mani del Direttore del Registro, che si avvale nell'opera di governo e di legislazione dei pareri della Commissione di esperti (da lui stesso peraltro nominati), ma è comunque ultimo arbitro di qualsiasi provvedimento, sia esso normativo o esecutivo.

Ciò è oggi confermato non solo dal nuovo regolamento della Commissione regole, con cui di fatto è stata spostata a suo favore la funzione legislativa, ma anche dalle nuove Regole di naming (*rectius*: regolamento per l'assegnazione e la gestione dei nomi a dominio nel ccTLD .it), nelle quali il Direttore del Registro ha avocato a sé anche la gestione delle abilitazioni degli enti conduttori delle procedure di riassegnazione.

Il primo passo della restaurazione è dunque fatto. Si attende ora entro la fine dell'anno il secondo, dato che, per espressa decisione della Commissione regole, le attuali regole di naming saranno valide solo fino al 31 dicembre 2004⁵².

⁵² La fatidica data è specificata nelle premesse del regolamento, che specificano che « *in prima applicazione il regolamento avrà valore fino al 31 dicembre 2004* ». A tale data è inoltre prevista la scadenza dell'abilitazione degli enti conduttori delle procedure di riassegnazione, concessa dal Regi-

stro in via transitoria agli enti già abilitati dalla Naming Authority alla data del 31 dicembre 2003. Peraltro, secondo quanto affermato dal Presidente della Commissione regole all'Assemblea del Registro tenutasi il 23 novembre 2004 a Pisa, tale data di scadenza sarà sicuramente prorogata.