

Discorso di apertura del commissario Robert M. McDowell

Seconda audizione pubblica en banc sulle pratiche di gestione della rete a banda larga

Stanford University, Palo Alto, California
17 aprile 2008

La ringrazio signor presidente. E ringrazio anche la Stanford University per averci ospitato oggi, così come gli illustri ospiti che hanno preso parte al dibattito per aver voluto dialogare con noi. Tuttavia, sono deluso dal fatto che AT&T, Comcast, Verizon e Time-Warner non hanno accettato il nostro invito. Quindi, pare che avremo solo un operatore di rete ad assistere alla nostra audizione sulla gestione della rete. Ciò nonostante, è bello tornare qui, nella Bay Area. È anche appropriato il fatto che siamo partiti da Washington (DC), luogo di nascita dell'antenato di internet, ARPANET, per giungere in una regione del paese che ha svolto un ruolo molto importante nello sviluppo e nel successo di internet.

Siamo dunque qui oggi non solo per esaminare più in dettaglio la questione di quale sia un'appropriata gestione della rete, ma anche per assicurare i consumatori americani sul fatto che la FCC prende sul serio le accuse di condotta lesiva della concorrenza.

Al centro di questa discussione c'è l'accusa per cui la Comcast avrebbe impropriamente manipolato i bit in *upstream* di alcune applicazioni video peer-to-peer (P2P), nello specifico quelli di BitTorrent. Quest'accusa è particolarmente grave perché molte applicazioni P2P hanno contenuti video che competono direttamente con i contenuti video Comcast. Inoltre, la maggior parte dei consumatori residenziali può effettuare una scelta solo fra due collegamenti a banda larga nelle loro abitazioni: modem via cavo o DSL dalla sola compagnia telefonica che copre la loro zona. A ciò si aggiunge che, ormai da diversi anni, due terzi circa di abbonati alla banda larga residenziali sono stati clienti di modem via cavo, in parte perché il settore via cavo è stato il primo del mercato con tale tecnologia. In breve, le accuse si possono riassumere nel sospetto che Comcast fosse motivata non dalla necessità di gestire la sua rete, ma dal desiderio di discriminare BitTorrent per motivi anticoncorrenziali. In ogni caso, quella che stiamo facendo è una discussione utile, che sta producendo risultati positivi e costruttivi.

Nel frattempo, il mercato dei video online americano sta esplodendo in modo positivamente energico e caotico. ComScore ha riferito che gli americani hanno scaricato la quantità incredibile di 10 miliardi di video online solo lo scorso dicembre! Secondo il *New York Times*, il mese scorso uno studio Nielsen Media Research ha rivelato che il 39% degli utenti di internet fra i 18 e i 34 anni ha scaricato interi episodi di serie televisive in un arco di tempo di tre mesi.¹ Per quanto riguarda la commedia NBC *The Office*, in prima visione lo scorso settembre, un episodio su cinque è stato visto on-line. La prima di *The Office* ha avuto 9,7 milioni di telespettatori, mentre è stata vista in streaming dal web 2,7 milioni di volte in una settimana.

Ma la sete di contenuti video online del mondo, così schiacciante, pone una sfida tecnica ai provider di rete. Diverse analisi stimano che le applicazioni P2P costituiscano oltre il 75% del traffico internet. E, proprio qui, in California, capitale mondiale della proprietà intellettuale, sarebbe grave se non ricordassi che i contenuti piratati rappresentano una parte significativa di tutto il traffico P2P.

1 Brian Stelter, "Serving Up Television Without the TV Set", *New York Times*, 10 marzo 2008, p. C1.

Il P2P funziona "seminando" pezzi di video nei computer di milioni di consumatori in tutto il mondo. Quando un consumatore vuole scaricare un video da un fornitore di P2P, l'applicazione invita i milioni di computer "inseminati" a inviare in *upstream* i loro pezzetti di show. A volte, solo il 5% degli utenti a banda larga consumano fino al 90% della capacità della rete. L'utilizzo del P2P causa congestione, soprattutto sulla parte *upstream* delle reti, progettate e costruite anni fa, prima dell'invenzione delle applicazioni P2P.

In futuro, l'utilizzo di internet probabilmente sarà in gran parte *wireless*. Discutendo e dibattendo su questi temi, dobbiamo riflettere su come ciò che facciamo oggi, o non facciamo, interesserà l'odierna costruzione delle reti *wireless* di domani. Come le reti via cavo, anche quelle *wireless* sono condivise. E, allo stesso modo, risentono del sovraccarico. La maggior parte dei provider emergenti di banda larga *wireless* non sono però al contempo fornitori di video, a differenza delle compagnie via cavo. Quindi, se ai provider di banda larga *wireless* viene chiesto di gestire la domanda collocata sulle porzioni *upstream* delle loro reti, eventuali accuse di condotta anticoncorrenziale nei confronti di contenuti video online potrebbero sembrare vane, diversamente da quanto accade nel settore via cavo. Ma ancora per molto tempo non lo sapremo. Quindi, dovremmo esaminare questa complessa questione con attenzione prima di correre a testa bassa a codificare una "soluzione" che potrebbe creare più problemi tecnici di quanti ne risolve.

Nel frattempo, il peso delle prove addotte finora ci dice che Comcast manipolava i bit *upstream*, non *downstream*. Ma se avesse avuto l'intenzione di agire in modo anticoncorrenziale, perché piuttosto non ha interferito con i video scaricati? Se le prove dimostrano che i consumatori non potevano percepire alcun rallentamento nel download dei video dovuto alla manipolazione degli upload, non possiamo affermare dunque che proprio questa sia una prova a discarico per l'accusa di comportamento anticoncorrenziale? Dopo l'accordo BitTorrent/Comcast del 26 marzo, le risposte a queste domande sono divenute più chiare? Sarebbero moltissimi gli interrogativi di questo e altro tipo da porre sulla questione.

Comunque, contrariamente alle voci che girano, la sfida della congestione del traffico P2P non riguarda solo gli Stati Uniti. Anche il Giappone, che offre sistemi di trasmissione in media più grandi e veloci, ha riscontrato fastidiosi problemi di congestione per applicazioni P2P. Secondo l'ambasciata giapponese, un solo 1% di utenti giapponesi consuma più della metà della capacità della banda larga della nazione. Con il servizio da 100 Mbps diffuso in Giappone, la morale che se ne trae è che una larghezza di banda sostanzialmente maggiore nell'ultimo miglio non risolve il problema della congestione P2P. Bisogna fare qualcosa di più.

E in effetti si sta facendo qualcosa di più. Attraverso una serie di iniziative, la FCC ha creato opportunità di maggiore concorrenza nell'ultimo miglio. Comunque, il settore privato non è rimasto fermo ad aspettare che questi sforzi attecchiscano. Infatti, l'estate scorsa, molto prima che la denuncia di BitTorrent venisse depositata, il settore privato ha dato vita al P4P Working Group. La missione di questa coalizione di società via cavo (come Comcast), fornitori di applicazioni (come BitTorrent), produttori di contenuti, tecnici, università e altri ancora è quella di:

lavorare congiuntamente e in cooperazione con i principali provider di servizi internet (ISP), distributori di software peer-to-peer (P2P), e ricercatori del settore tecnologico per accertare quali siano le migliori pratiche appropriate

e volontarie per l'utilizzo dei meccanismi P4P volti ad accelerare la distribuzione di contenuti e ottimizzare l'utilizzo delle risorse di rete ISP al fine di fornire le migliori prestazioni possibili per gli utenti finali.²

E infatti, proprio la settimana scorsa, il 9 aprile, il P4P Working Group ha annunciato di aver completato con successo delle prove sul campo di nuovi protocolli P2P che aumenteranno la velocità di delivery per i consumatori, eliminando nel contempo gli ostacoli di rete alla delivery stessa per gli ISP. I risultati dimostrano un aumento della velocità di delivery fino al 235% per i contenuti P2P trasportati su reti via cavo statunitensi e fino all'898% per le altre reti.

E proprio martedì scorso, 15 aprile, Comcast e Pando Networks, co-presidente del P4P Working Group, hanno annunciato che porteranno avanti uno sforzo a livello dell'intero settore per creare una "Carta dei Diritti e delle Responsabilità P2P" (BRR) per gli utenti P2P e gli ISP.³

Questi annunci si aggiungono all'accordo Comcast/BitTorrent del 26 marzo. Comcast ha accettato di migrare verso una tecnica di gestione della capacità "protocol-agnostic" e BitTorrent ha riconosciuto la necessità che gli ISP gestiscano le loro reti, soprattutto perché internet è maturata fino a divenire quell'ambiente ricco di media che è oggi. Nel loro comunicato stampa congiunto, Comcast e BitTorrent hanno espresso la visione per cui «questioni tecniche di questo tipo possono essere risolte attraverso la discussione del settore economico privato senza la necessità di un intervento delle autorità».⁴

Come dico già da molto tempo, è proprio questo tipo di soluzione privata il fondamento della governance di internet sin dalle sue origini. L'economia internet americana è la più forte del mondo. E non è arrivata a esserlo per decreto o autorizzazione del governo, ma perché tutte le parti interessate hanno lavorato e lavorano insieme verso un obiettivo comune. Per definizione, internet, la rete delle reti, è un ambiente "Wiki" che tutti condividiamo, plasmiamo, costruiamo e per il quale tutti, in definitiva, paghiamo. Da quando è stata aperta all'uso pubblico, come società abbiamo lavorato sodo per garantire che internet rimanesse aperta e libera. Abbiamo anche lavorato sodo per garantire che funzionasse, punto e basta. E chiamiamo tutto ciò governance di internet. Ma sin dai giorni di ARPANET, la governance di internet si è tenuta molto lontano dalla regolamentazione delle autorità pubbliche, senza mai avvicinarvisi.

Da molto tempo si ritiene che internet sia in grado di prosperare meglio come entità più dinamica e democratica, quindi indebolendo la struttura di governance sul tipo bottom-up, piuttosto che strutturandola in un ambiente top-down e d'intervento governativo. All'opposto, la situazione della Cina rappresenta un esempio di grande controllo statale su internet. Anche se questo può essere un esempio estremo, alcuni sostengono che le società che regolano internet in misura minore sono quelle più democratiche, mentre le società che la regolano di più sono molto meno democratiche.

I primi passi compiuti per mantenere libera e aperta internet hanno dato vita a entità di governance non controllate dallo Stato. Ad esempio, l'Internet Society (ISOC), organizzazione fondata nel 1992, sviluppa degli standard tecnici per internet. Si tratta di una società non-profit con un consiglio di amministrazione, finanziata da individui e

2 Haiyong Xie, *The P4P Working Group*, <http://cs-www.cs.yale.edu/homes/yong/p4p/p4pwwg.html>.

3 Comunicato stampa, Comcast Corporation, Comcast and Pando Networks to Lead Creation of "P2P Bill of Rights and Responsibilities" for Peer-to-Peer Users and internet Service Providers (15 aprile 2008).

4 PR Newswire, *Comcast and BitTorrent Form Collaboration to Address Network Management, Network Architecture and Content Distribution* (27 marzo 2008). <http://www.prnewswire.com/cgi-bin/stories.pl?ACCT=104&STORY=/www/story/03-27-008/0004781055&EDATE=>

organizzazioni della comunità internet, e praticamente esente da qualsiasi influenza governativa. Sono diverse le organizzazioni che lavorano con l'ISOC su una gamma di aspetti di governance di internet. Fra queste: Internet Engineering Task Force (IETF); Internet Engineering Steering Group (IESG); Internet Research Task Force (IRTF); Internet Research Steering Group (IRSG); e Internet Architecture Board (IAB), oltre a tutte le altre che qui non cito.⁵

Queste organizzazioni sono in gran parte autonome, si auto-finanziano, e i loro consigli di amministrazione sono composti da singoli individui e rappresentanti di organizzazioni e società private. Allo stesso modo, l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) è un ente non-profit privato che lavora per gestire il sistema di nomi di dominio di internet. L'ICANN gestisce questo sistema attraverso un accordo di piano congiunto con il Dipartimento del Commercio. Inoltre, è una società non-profit, finanziata e amministrata da entità private. Il P4P Working Group non è diverso da queste organizzazioni.

Il punto importante da sottolineare è che internet è cresciuta operando in base al principio che devono essere i tecnici a risolvere i problemi di ingegneria, non i politici o i burocrati. Ma non dovete prendere automaticamente per buone le mie parole. Mi si consenta di chiudere il mio intervento con una citazione di una persona che tutti noi conosciamo e che ha avuto moltissima influenza sul modo in cui internet è divenuta un sistema privato.

Benché il governo abbia avuto un ruolo nel finanziare lo sviluppo iniziale di internet, la sua espansione è stata trainata soprattutto dal settore privato. Affinché il commercio elettronico prosperi, il settore privato deve continuare a farsi strada. Innovazione, ampliamento dei servizi, una partecipazione più ampia, e prezzi più bassi nasceranno in un'arena di mercato, non in un ambiente che operi come un 'attività regolamentata.

Di conseguenza, i governi dovrebbero incoraggiare l'auto-regolamentazione del settore, ove opportuno, e sostenere gli sforzi delle organizzazioni del settore privato di sviluppare dei meccanismi che facilitino un buon funzionamento di internet. Anche nei casi in cui sono necessari accordi o standard collettivi, dovrebbero esser gli enti privati, ove possibile, ad assumere un ruolo guida nella loro organizzazione.⁶

Qualcuno ha capito la fonte di queste affermazioni? Provengono dalle direttive presidenziali che annunciavano il *Framework for Global Electronic Commerce*, firmato dal presidente Bill Clinton nel 1997.

Dovremmo davvero dar retta al consiglio del presidente Clinton. Il governo dovrebbe incoraggiare le soluzioni di collaborazione del settore privato, come quelle costituite dal P4P Working Group e dall'accordo BitTorrent/Comcast. Una sua intrusione in queste partnership non farebbe altro che inibire la crescita futura. Dunque, mi rivolgo direttamente a coloro che caldeggiavano un maggior controllo del governo, e dico loro: state attenti a quello che desiderate.

È davvero arrivato il momento di scartare un modello che ha funzionato così bene in tanti anni di grande successo? Cosa penserebbero coloro che caldeggiavano l'obbligo, pur apparentemente innocuo, per i proprietari delle reti di rivelare ai consumatori il

5 Association for Computing Machinery, *A Concise Guide to the Major internet Bodies*, http://www.acm.org/ubiquity/views/v6i5_simoneli.html.

6 Memorandum. *White House Office of the Press Secretary to the Heads of Executive Departments and Agencies* (1° luglio 1997), <http://www.landfield.com/govnews/mailarchives/root-hcc/0779.html>.

modo in cui gestiscono il traffico P2P, se un simile obbligo venisse imposto ai fornitori di applicazioni affinché rivelassero ai consumatori che i loro computer devono essere "inseminati" e devono operare 24 ore al giorno per consentire al sistema P2P di funzionare? Certo, una rivelazione di questo tipo potrebbe essere vantaggiosa per l'interesse pubblico, ma non è forse il settore privato il foro migliore per risolvere questi conflitti?

Detto questo, voglio ringraziare BitTorrent, Free Press e Vuze per essersi presentati alla FCC. Avete stimolato il dibattito e messo in evidenza questi importanti temi. In definitiva, io sono ottimista riguardo al fatto che se incoraggiamo tutti i portatori di interesse del mondo di internet a continuare il dialogo – e la collaborazione – assisteremo a numerosi win-win che, in ultima analisi, vanno a beneficio dei consumatori.

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.