

Concorrenza e autoregolamentazione

Due interventi di Robert M. McDowell, Federal Communications Commission

*Intervento del commissario della Federal Communications Commission,
Robert M. McDowell*

Summit per le politiche tecnologiche

Giovedì 27 marzo 2008
Hollywood Ballroom – 2nd Level
Renaissance Hollywood Hotel
Hollywood, California

Introduzione

Sono lieto di essere qui e desidero ringraziare tutte le persone di questo summit per avermi chiesto di unirmi a voi. La profondità e l'ampiezza dei temi presentati qui oggi sono davvero impressionanti, e sono contento di essere parte del vostro programma.

Il vostro programma illustra la meravigliosa realtà in cui abbiamo il privilegio di vivere, nell'epoca più emozionante nella storia delle comunicazioni. Forse vi sembreranno delle affermazioni un po' banali, ma sono vere. Siamo nel bel mezzo di un'incredibile esplosione di genialità imprenditoriale che sta producendo il cambiamento tecnologico più dirompente e positivo a cui il mondo abbia assistito fino a oggi. Ma potrei sbagliarmi.

Quindi, diamo un'occhiata ad alcuni fatti. Dopo soli 26 anni dalla sua invenzione, la metà della popolazione mondiale dispone di un cellulare. 3,3 miliardi di cellulari abitano il nostro pianeta di 6,6 miliardi di persone. Nessun'altra tecnologia era mai penetrata così profondamente e così velocemente. Per di più, sotto l'aspetto tecnologico, molti di questi telefoni sono più potenti dell'intero programma Apollo. Per quanto riguarda la potenza di calcolo, seguendo la Legge di Moore siamo saliti più in alto che mai, e anche il nostro utilizzo dello spettro è diventato esponenzialmente più efficiente. Infatti, la nostra efficienza spettrale raddoppia ogni due anni e mezzo. Dalla prima trasmissione radio di Marconi, alla fine del 1800, siamo un trilione di volte più efficienti nell'uso dello spettro. Queste fantastiche tendenze dovrebbero continuare per sempre.

Anche l'uso di Internet è in aumento, e a un tasso sbalorditivo. In effetti, oggi un sito web da solo, YouTube, consuma più larghezza di banda di quanto faceva Internet nel suo complesso nel 2000. E i rapidi progressi nella tecnologia *wireless* implicano che abbiamo la libertà di accedere a Internet in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo. Ciò significa che saremo in grado di guardare la

March Madness (la fase cruciale del campionato di basket universitario NCAA, appunto nel mese di marzo, appassionatamente seguita da un enorme numero di spettatori) praticamente ovunque. Anzi, pare che siamo già a questo punto. Infatti, la CBS mi ha detto che il loro sito web NCAA ha mandato video in diretta del torneo in streaming per un incredibile ammontare di 2,9 milioni di ore, video visti da 3,7 milioni di singoli utenti al giorno, nei soli primi due giorni. È una crescita del 102% sull'anno scorso. Quindi, la vera domanda è: c'è qualcuno in America che nel mese di marzo lavora dal giovedì alla domenica? Forse dobbiamo solo essere onesti e proclamare una festività nazionale del basket.

Ma torniamo al nostro tema. Cosa significa per i responsabili politici a Washington, che tanto amano comprimere le tecnologie, e le loro regolamentazioni, in comparti nettamente distinti, il fatto che il nostro computer sia diventato il nostro televisore e il nostro telefono cellulare, tutto insieme? E parto dal presupposto che nessuno è in grado di tenere sott'occhio questo caos favolosamente costruttivo all'interno del mercato, men che meno cinque burocrati non eletti a Washington. Solo dei mercati privi di restrizioni sono in grado di gestire i miliardi di decisioni che continuamente determinano il successo o il fallimento delle idee. La regolamentazione dovrebbe essere riservata solo ai casi di fallimento del mercato, soprattutto quando tutte le tecnologie, e le abitudini dei consumatori, sono in costante evoluzione.

Ad esempio, la nostra "nuova economia dei media" è cresciuta e ha superato la fase dell'infanzia, e ora è nell'età dell'adolescenza. Proprio come abbiamo fatto noi quando non eravamo che goffi adolescenti allampanati, oggi l'economia dei nuovi media sta attraversando tutti i problemi della crescita. Eccovi un esempio significativo: con il suo sciopero la *Writer's Guild of America*, il sindacato dei soggettisti e degli sceneggiatori, ha bloccato Hollywood per ottenere una quota maggiore delle entrate derivanti dai nuovi media. Tutto il mondo oggi guarda ai nuovi media e, di conseguenza, è verso i nuovi media che s'indirizza il flusso di denaro della pubblicità. Infatti, comScore ha riportato che nel solo dicembre 2007, gli americani hanno visto 10 miliardi di video online, un numero record, davvero stupefacente. ComScore attribuisce il picco di visualizzazione online di dicembre specificamente allo sciopero degli sceneggiatori di Hollywood, che ha prodotto una scarsità di nuovi contenuti nel settore dei media tradizionali.

Questo significa che i telespettatori sono sempre più interessati a trovare delle alternative ai mezzi di comunicazione tradizionali. E imprenditori versatili si fanno avanti per soddisfare questa domanda. All'inizio di questo mese, il *New York Times* ha parlato di quanto possa essere dirompente questa metamorfosi. Secondo il Times, lo scorso ottobre uno studio ha rivelato che il 25% degli utenti di internet aveva visto in streaming online interi episodi di serie televisive nei tre mesi precedenti. E non si trattava solo di giovani: il 23% degli utenti in questione aveva dai 35 a 54 anni. La serie *Gray's Anatomy* è stata scaricata in streaming più di 26 milioni di volte su ABC.com negli ultimi sei mesi, apportando l'equivalente di due punti di indice d'ascolto per ciascun episodio. Numeri di questo tipo hanno la grande potenzialità di offrire molti occhi agli annunci pubblicitari, e più denaro nelle tasche di sceneggiatori, produttori e attori. Ma sono i consumatori i veri vincitori.

L'articolo del *Times* si chiudeva con la storia di Peer Gopfrich, uno sceneggiatore di Los Angeles. Quando si era accorto che i network offrivano le sue trasmissioni preferite online e in alta definizione, aveva collegato il suo nuovo televisore HD al computer e a una connessione su banda larga. Come scrive il giornalista del Times: «Il computer di Gopfrich è diventato una fonte gratuita e praticamente inesauribile di televisione *on-demand*. Come ci ha detto: "All'improvviso, potevamo vedere praticamente tutte le

trasmissioni che volevamo, quando volevamo, in alta definizione e nel nostro salotto”» La trovata di Gopfrich simboleggia i cambiamenti delle abitudini di milioni di telespettatori americani.

Va aggiunto che questo nuovo fenomeno dell'*on-demand* si avvia verso il *wireless* e, quindi, verso la mobilità e il mondo dei cellulari. Qui, nella California meridionale, società come The William Morris Agency, Accel Partners, Venrock, AT&T e altre ancora stanno investendo in tecnologie che renderanno più facile la trasmissione di contenuti sui cellulari, oltre che nella crescita di siti di *social network* come Facebook e MySpace, che sono già migrati nelle apparecchiature portatili.

E il punto sta proprio qui: sembra che il mercato stia fornendo il proprio menù di offerte video senza l'“aiuto” del governo. Il mercato del video è più competitivo che mai, e si sta evolvendo. Centinaia di milioni di spettatori affollano siti come Hulu, Joost, Veoh, MeeVee, Dailymotion, Gofish, e Imeem. Inoltre, come conseguenza di questi nuovi e meravigliosi sviluppi, i genitori hanno a disposizione delle tecnologie molto più potenti che in precedenza per cercare di proteggere i loro figli dai contenuti indecenti.

Esisterebbe tutto ciò se le autorità pubbliche avessero cercato di gestire e programmare questi sviluppi attraverso il loro intervento? Probabilmente no. E allora non dovrebbero essere molto caute davanti alla possibilità di perturbare artificialmente questa naturale evoluzione? Ci sono degli studi attendibili provenienti sia dal settore pubblico sia dal settore privato che ci dicono che, se il governo inizia a imporsi in questa materia, i consumatori pagheranno di più e riceveranno di meno. Quei canali che si basano sulla visione dei navigatori per raccogliere entrate pubblicitarie probabilmente scompariranno, lasciando i consumatori con un numero minore di scelte, non superiore. Le quote di abbonamento dei canali sopravvissuti potrebbero alzarsi di molto, mentre potrebbe scendere la qualità della loro programmazione, poiché perderebbero il denaro della pubblicità e sarebbero costretti a togliere somme alla produzione per metterle a disposizione della commercializzazione. Un analista di Wall Street ha ipotizzato che la sola ESPN potrebbe costare più di 25 dollari al mese. Ma allora perché il governo dovrebbe voler imporre il suo intervento quando il mercato sta già funzionando, i piani aziendali vi si adeguano e le conseguenze indesiderate sarebbero un aumento dei prezzi e una minore scelta in questa transizione di mercato?

E non dobbiamo nemmeno dimenticarci del Primo Emendamento della Costituzione. Infatti, i diritti tutelati dal Primo Emendamento impediscono al governo federale di imporre agli operatori in che modo la loro programmazione debba essere confezionata e venduta. Un intervento prescrittivo in materia probabilmente verrebbe rigettato in tribunale sulla sola base del Primo Emendamento.

Ma se il mercato del settore video mercato vuole raggiungere l'ubiquità, i consumatori devono avere a loro disposizione delle condutture per la banda larga affidabili e a prezzi accessibili. La nostra sete di contenuti video online sta offrendo una sfida tecnica ai fornitori di rete. Diverse analisi stimano che un solo 5% di utenti a banda larga consuma fino al 90% della capacità della rete. La maggior parte del traffico riguarda applicazioni peer-to-peer (P2P). Contrariamente a quanto si ritiene comunemente, questo problema non riguarda solo gli Stati Uniti. Anche il Giappone, che ha collegamenti in media più grandi e più veloci, riscontra fastidiosi problemi di congestione quando si tratta di applicazioni P2P. Secondo la sua ambasciata, un 1% di utenti giapponesi consuma più della metà della capacità della banda larga della nazione. E, proprio qui, a Hollywood, sarebbe grave se non ricordassi che i contenuti piratati costituiscono una parte significativa di tutto il traffico P2P.

L'annuncio di ieri sera per quanto riguarda l'accordo raggiunto fra BitTorrent e Comcast sottolinea il fatto che ognuno di noi ha una responsabilità quando si tratta di congestione della rete. Io sono ottimista e credo che le parti riconosceranno questo fatto. Proprio come ha fatto con la creazione e la governance della stessa internet, il settore privato ha già costituito un gruppo di lavoro, chiamato P4P e formato da società di reti e compagnie telefoniche, fornitori di applicazioni e società che si occupano di altre tecnologie, per appianare queste difficoltà. Non sono convinto che la questione BitTorrent / Comcast giustifichi un'ulteriore azione di governo su questo punto.

Comunque, andando avanti, vorrei avvertire coloro che sollecitano una regolamentazione del governo in questo spazio di stare ben attenti a ciò che desiderano. L'economia di 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 e per il quale tutti, in definitiva, paghiamo. È forse arrivato il momento di scartare questo modello che è andato così bene per tanti anni di grandissimo successo?

Inoltre, bisogna tenere presente che non è stato un regolamento a spingere l'adozione della banda larga fino a un livello del 50% in dieci anni (misurazione del Pew Internet Project). Questo successo è stato ottenuto attraverso le forze di mercato. E per mettere questa cifra nella giusta prospettiva, dobbiamo tenere a mente che ci sono voluti 18 anni perché i televisori a colori e i personal computer raggiungessero simili livelli di penetrazione. Forse se negli anni '90 il governo avesse ordinato standard e tecnologie specifiche per la banda larga, oggi staremmo utilizzando ancora l'ISDN, divenuto presto famoso come abbreviazione di "it still does nothing", non serve ancora a niente.

Cosa penserebbero coloro che caldeggiavano l'obbligo, pur apparentemente innocuo, per i proprietari delle reti di rivelare ai consumatori il 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? Il governo dovrebbe essere il foro di ultima istanza nel caso di fallimento del mercato, non la prima linea di difesa in conflitti tra le imprese.

Naturalmente, il modo migliore per evitare la necessità di regolamentazione è contribuire a creare le opportunità per nuova concorrenza. Il nostro paese potrebbe essere aiutato soprattutto da una maggiore concorrenza tra le nuove piattaforme per la fornitura di servizi a banda larga. L'asta da poco conclusa sullo spettro da 700 MHz aveva come fine il tentativo di portare "sangue nuovo" nel gioco della banda larga. Questa fetta di spettro elettromagnetico è estremamente interessante perché il segnale può percorrere lunghe distanze e penetrare gli edifici. Nel luglio scorso, ho espresso il mio primo parziale dissenso nei confronti di parte degli obblighi imposti al piano relativo a questa parte di spettro, proprio perché non ritenevo che il piano, così come adottato, potesse raggiungere l'obiettivo di richiamare nuova concorrenza nel settore. E a quanto pare, molte delle mie paure si sono rivelate giustificate. Vorrei tanto essermi sbagliato.

La maggioranza della Commissione ha imposto un obbligo di libero accesso alla grande porzione di 22 megahertz che chiamiamo "Blocco C", e dei requisiti di sicurezza pubblica nella vicina fascia dei 10 megahertz, il "Blocco D". L'espressione "libero accesso" suona bene se la si pronuncia senza pensarci, ma cosa significa veramente quando si

presenta in forma di decreto delle autorità? È stata sbandierata e pubblicizzata con il significato che un vettore avrebbe dovuto consentire qualsiasi dispositivo e applicazione sulla sua rete, il che è noto anche come “portabilità di dispositivo e applicazione”. Ma possiamo dire che l’obbligo del libero accesso ha in verità ridotto le possibilità degli attori di piccole e medie dimensioni di uscire vincitori dall’asta? Gravando con le restrizioni sui blocchi di spettro più grandi che meglio si adattavano alle grandi imprese, non è stata la Commissione a spingere i soggetti più grandi verso blocchi di spettro più piccoli, che erano meglio disegnati per gli attori di minori dimensioni? In altre parole, dai risultati dell’asta è evidente che le compagnie più grandi hanno offerto somme maggiori rispetto alle piccole società nei blocchi più piccoli al fine di evitare l’obbligo del libero accesso. Possiamo dire, allora, che in nome della trasparenza, l’asta ha spinto fuori dal mercato del *wireless* gli attori rurali e i piccoli imprenditori?

Beh, questo è quello che sappiamo finora: il prezzo per pop per il Blocco C ad accesso libero era solo 77 centesimi. Diversamente, il prezzo del Blocco B, privo di normative, era astronomico, 2,67 dollari a pop. A questi prezzi, le piccole imprese non avrebbero mai potuto permettersi di presentare un’offerta. Mi si consenta di spiegare rapidamente l’espressione “prezzo per pop”. Nel calcolare i prezzi dello spettro, sia all’asta che nel mercato secondario, si moltiplicano i “megahertz” (la larghezza della banda dello spettro) per la “popolazione” (il numero di persone che si trova nell’area di mercato). Formalmente, il prezzo dello spettro viene definito come “megahertz per pop”. Ma la sostanza è che vettori più grandi e con portafogli più ricchi estromettono i concorrenti minori con offerte per i blocchi piccoli e privi di regolamentazione quasi tre volte superiori a quelle per i grandi blocchi regolamentati.

Ho espresso molto presto la mia preoccupazione per il fatto che la proposta di obblighi di libero accesso sostituisse i vantaggi della distribuzione rurale da parte di licenziatari piccoli e regionali e l’ingresso di nuovi operatori, con, nella migliore delle ipotesi, i guadagni speculativi di una rete ad accesso libero.

Non equivocate. Io non sono, e non sono mai stato, contrario al fatto che un offerente vincente immetta sul mercato una rete aperta, se lo vuole. Con le regole dell’asta precedente niente aveva impedito che ciò avvenisse. In realtà, anche se questo fatto non è particolarmente noto, la portabilità di dispositivo e applicazione si stava già presentando sul mercato molto prima che l’FCC venisse coinvolta. Prendiamo a esempio le attività di due vettori che, nel 2006, hanno lanciato nel mercato gli apparecchi cellulari *dual-mode wi-fi* progettati per effettuare chiamate vocali sulle reti cellulari GSM e presso gli *hot-spot wi-fi* – sia a casa sia in luoghi pubblici – utilizzando la tecnologia *voice-over wi-fi*, con un perfetto *handoff* tra i due tipi di reti. Quest’offerta ha permesso ai consumatori di scavalcare le barriere e spaziare in una rete internet libera e aperta. Oppure, che dire dell’introduzione, nel novembre 2007, di Android, un pacchetto di software basato su Linux e che consiste in un sistema operativo, di *middleware*, di un’interfaccia utente e di applicazioni, e che era in via di sviluppo dal 2006? O delle iniziative ancora più recenti, frutto di più di un anno di elaborazione, annunciate anche dai due principali vettori *wireless* per consentire ai clienti di utilizzare qualsiasi dispositivo *wireless* e di impiegare le applicazioni scelte facoltativamente sulle rispettive reti?

In breve, il mercato si stava dirigendo verso il mare aperto del libero accesso molto prima che le autorità lo ordinassero. Quindi, dare al governo il merito di aver dato l’impulso al libero accesso sarebbe come attribuire a un gallo il merito del sorgere del sole. Tuttavia, a prevalere, in realtà, è stata la legge delle conseguenze non volute. L’obbligo del libero accesso è stato pubblicizzato come l’unico modo per attrarre un nuovo soggetto nel mercato della banda larga – l’ambito Sacro Graal della banda larga, la “terza

conduttura". Ma questo nuovo soggetto non si è mai materializzato, e ne hanno pagato il prezzo gli attori minori.

Tuttavia, con la nostra efficienza spettrale che raddoppia ogni due anni e mezzo, rimango ottimista che in futuro la FCC avrà un'altra occasione per dare agli imprenditori la possibilità di entrare in questo mercato. L'innovazione tecnologica sembra offrire una nuova soluzione sorprendente ogni pochi anni. In questo spirito, sono sicuro che l'innovazione saprà risolvere i conflitti sull'uso degli "spazi bianchi" televisivi. Si tratta di quegli spazi non utilizzati esistenti tra i canali Tv. A partire dalla fine del 2006, la Commissione ha avviato un programma di test sulle attrezzature per capire se in queste frequenze potessero essere utilizzati i dispositivi sia fissi che portatili, senza causare interferenze dannose per le emittenti radio, gli utilizzatori di microfoni *wireless* e altri utenti che già fanno uso di porzioni di questo prezioso spettro. Anche se il primo ciclo di prove non ha dato risultati molto incoraggianti, stiamo intraprendendo un nuovo ciclo di verifiche su nuovi dispositivi. Se lasciamo che la scienza, e solo la scienza, lavori per risolvere la questione, sono sicuro che assisteremo a un risultato positivo per tutti. Forse non sarà questa settimana, quest'anno o il prossimo, ma alla fine l'accresciuto utilizzo degli spazi bianchi darà impulso a uno sconvolgimento ancora più positivo e costruttivo che cambierà la vita di ogni americano.

Conclusione

Tutto sommato, dobbiamo sempre tenere a mente che viviamo in un modo emozionante, guidato dal mercato e *on-demand*, su richiesta. Man mano che le tecnologie evolvono e cambiano i gusti e le abitudini dei consumatori, è meglio procedere con un salutare scetticismo nei confronti della regolamentazione. Visto che i decreti eccessivamente dettagliati spesso si rivelano controproducenti, dovremmo resistere alla tentazione di pensare che il governo possa superare in astuzia e vincere contro un mercato competitivo e senza restrizioni. Al contrario, dovremmo tenere bene a mente la legge delle conseguenze non volute. Benché a volte sia politicamente difficile, la scelta più saggia è armare il settore privato della libertà e della flessibilità necessarie a risolvere le sfide e a soddisfare la richiesta dei consumatori, pur restando vigili e pronti a buttarvisi dentro e risolvere i veri pericoli che non possono essere affrontati in nessun altro modo.