

SI SCRIVE FAIR SHARE SI LEGGE FAIR PLAY

FAIR SHARE:
ECOSISTEMA INTERNET
APERTO ED EQUILIBRATO

Raggiungimento obiettivi
Digital Compass - sostenibilità
economica e ambientale

INTERNET A VANTAGGIO
DEI GRANDI ORIGINATORI
DI TRAFFICO

Uso inefficiente delle reti e
spreco risorse energetiche

Si scrive Fair Share, si legge Fair Play

Il funzionamento della rete internet è sempre stato espressione dei principi del libero mercato. Esistono però alcuni aspetti rispetto ai quali il libero mercato presenta dei “malfunzionamenti” (i cosiddetti fallimenti di mercato) ovvero delle circostanze che, in assenza di correttivi esterni, portano a risultati subottimali e/o non efficienti dal punto di vista del benessere economico collettivo.

In generale l'intervento regolamentare risulta giustificato e necessario o quando si è appunto in presenza di fallimenti di mercato, oppure quando si vuole raggiungere un determinato obiettivo, ad esempio di natura sociale, che, in assenza di un intervento esterno, le sole forze di mercato non raggiungerebbero.

Attraverso l'introduzione del cosiddetto Fair Share (ovvero il riconoscimento da parte dei più grandi fornitori di servizi veicolati attraverso la rete internet di un contributo economico a copertura parziale dei costi attribuibili al traffico da loro generato) si intende pervenire ad un più efficiente impiego della risorsa “capacità trasmissiva” e, al tempo stesso, rafforzare gli investimenti in reti di telecomunicazioni, necessari per far fronte ai crescenti volumi di traffico. Ciò senza che questo comporti un aumento dei prezzi e vada quindi a discapito dei consumatori, che anzi trarrebbero beneficio da un'ampia diffusione dei servizi a banda larga.

Come accennato, gli attuali meccanismi che regolano i rapporti di scambio tra

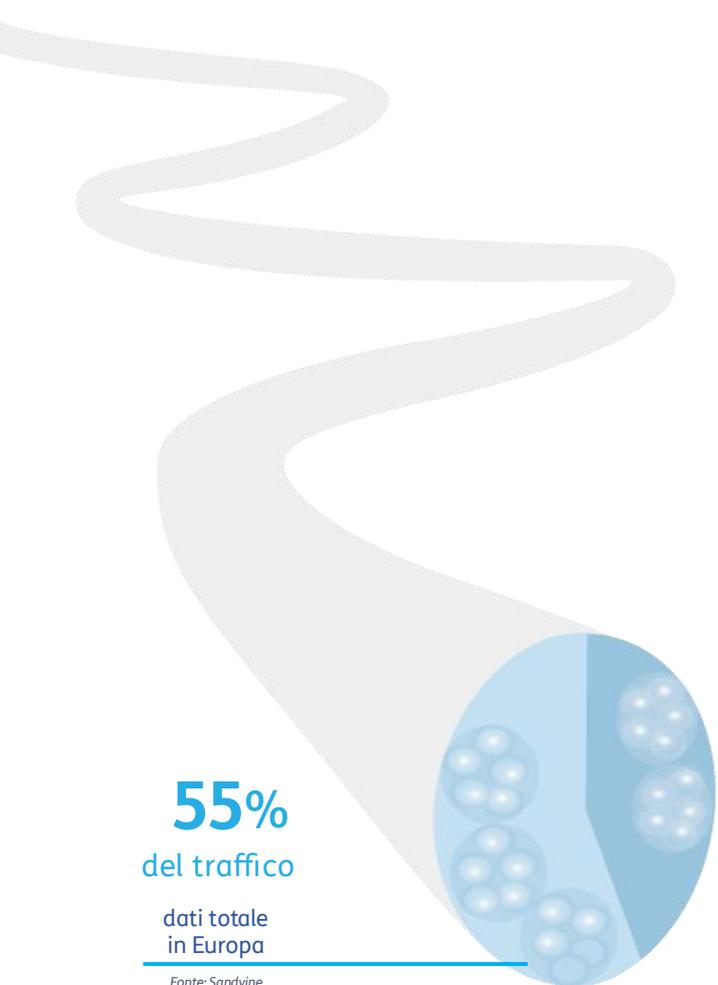
operatori di telecomunicazioni (in qualità di internet service provider) e fornitori di contenuti veicolati attraverso la rete Internet presentano elementi riconducibili ad un fallimento di mercato. Nei paragrafi che seguono ne spiegheremo il perché.

Gli attuali meccanismi che regolano i rapporti di scambio sulla rete presentano elementi riconducibili ad un fallimento di mercato

Come noto, i fornitori di contenuti per offrire i propri servizi digitali agli utenti finali utilizzano le reti degli operatori di telecomunicazioni senza che però, per quest'ultimi, questo generi alcun ricavo aggiuntivo rispetto agli introiti che essi derivano dai propri utenti.

Non esistendo alcuna contropartita economica, i fornitori di contenuti tendono a farne un “sovra-impiego” (ovvero un impiego superiore a quello che si avrebbe in presenza di un prezzo/valorizzazione della risorsa “capacità trasmissiva”). Contestualmente, gli operatori di telecomunicazioni, qualora fossero nella posizione di poterlo fare (e come vedremo non lo sono), al fine di gestire al meglio le proprie risorse, tenderebbero invece a “fornirne” un quantitativo subottimale.

¹ Foto utilizzate per l'immagine di copertina: Tito Rebellious e Conny Schneider da Unsplash



55%
del traffico

dati totale
in Europa

Fonte: Sandvine

I continui investimenti realizzati dagli operatori di telecomunicazioni per rafforzare e migliorare la performance delle proprie reti, per i grandi consumatori di traffico, si traducono in un'esternalità positiva. In assenza di un adeguato riconoscimento economico associato alla capacità trasmissiva fornita, il continuo incremento dei volumi di traffico ad opera di pochi grandi originatori di traffico, per gli operatori di telecomunicazioni, si configura invece come un'esternalità negativa.

Il Fair Share rappresenta il modo più semplice ed immediato per

“internalizzare” le esternalità sopra descritte, ponendo rimedio alle inefficienze che appunto scaturiscono dalla mancata valorizzazione economica della risorsa “capacità trasmissiva”.

Si tratta di una criticità che da sempre ha contraddistinto la rete Internet con gli operatori di telecomunicazioni che sostengono gli investimenti nelle infrastrutture di rete e i grandi player digitali che vi distribuiscono i contenuti “gratuitamente”.

Le sei più grandi piattaforme digitali generano circa il 55% del traffico sulle reti dei paesi dell'Unione Europea

Nell'ultimo decennio il consumo di traffico mensile per linea sulla rete TIM si è più che decuplicato passando da 16 Gigabyte mese nel 2011 a 191 Gigabyte mese registrato nel 2021. Oggi un solo singolo evento di grande richiamo, quale ad esempio una partita di calcio “di cartello”, può arrivare a richiedere un dimensionamento della capacità trasmissiva superiore a quella che solo tre anni fa (nel 2019) si rendeva necessaria per veicolare tutto il traffico complessivamente veicolato dalla rete!

La “costruenda” disciplina del Fair Share ha correttamente nelle sue prerogative quella di essere indirizzata solo ed unicamente verso un numero di soggetti molto limitato: si pensi che oggi le sei più grandi piattaforme digitali da sole generano circa il 55% del traffico complessivamente veicolato sulle reti dei

paesi dell'Unione Europea. L'obbligo di Fair Share andrebbe perciò a pesare unicamente su quei soggetti (i grandi originatori di traffico) che oggi maggiormente beneficiano dell'indebita gratuità della risorsa capacità trasmissiva e che sono anche i principali responsabili dei continui incrementi di traffico. L'esenzione dei soggetti di dimensioni più piccole ha come effetto anche quello di stimolare la competizione, l'innovazione e rendere più contendibili i mercati dei servizi veicolati attraverso la rete internet.

L'inevitabilità del ricorso ad un intervento di natura regolamentare è legata intrinsecamente alle ragioni per cui, contrariamente a quanto accade normalmente, in questo specifico caso, le forze di mercato non conducono autonomamente ad una più corretta valorizzazione di una risorsa il cui costo di produzione è rilevante. Le ragioni per cui questo avviene sono essenzialmente riconducibili al potere di mercato delle grandi piattaforme internet internazionali, alla limitata contendibilità dei relativi mercati e, in misura minore, anche alla normativa sulla net neutrality.

In base alla disciplina sulla net neutrality, infatti, gli operatori di telecomunicazioni non possono "selezionare" e/o "differenziare" le prestazioni fornite ai singoli fornitori di contenuti/applicazioni né tantomeno possono rifiutarsi di "trasportare" i volumi di traffico generati da uno specifico soggetto.



L'impossibilità di gestire in modo differenziato i diversi fornitori di contenuti (che nei fatti si traduce in obbligo di "must carry" implicito) priva gli operatori di telecomunicazioni della principale arma negoziale di cui tipicamente dispone il fornitore di un qualsiasi servizio/prestazione, ovvero, la non fornitura del servizio medesimo e/o la fornitura di un servizio di minore qualità. Questa circostanza ridimensiona fortemente un potere negoziale già in origine molto debole e mette gli operatori di telecomunicazioni nell'impossibilità di poter esigere alcun compenso da parte di nessun fornitore di contenuti (grande o piccolo che sia).

Tuttavia, anche qualora non esistessero obblighi di “must carry”, gli unici soggetti rispetto ai quali gli operatori di telecomunicazioni potrebbero verosimilmente trovarsi nella posizione di poter negoziare un accordo più equo risulterebbero comunque essere i piccoli fornitori di contenuti ovvero essenzialmente imprese locali. Il potere economico e di mercato delle grandi piattaforme internazionali (e il “countervailing buyer power” che da esso deriva) sarebbe infatti da solo verosimilmente sufficiente per impedire il raggiungimento di qualsivoglia accordo sostanzialmente differente da quello attuale. La prospettiva di bloccare o ridurre la qualità dei flussi di traffico provenienti dalle grandi piattaforme internazionali risulterebbe infatti una minaccia non credibile in quanto, come dimostra anche la controversia tra Deutsche Telekom e Meta in Germania, i servizi erogati dalle grandi piattaforme sono oggi un “must have” ovvero un servizio che per gli utenti finali rappresenta un qualcosa di imprescindibile.

Per assurdo, quindi, anche in assenza di net neutrality e degli impliciti obblighi di “must carry” che ne derivano, le attuali posizioni in termini di potere negoziale detenute dai diversi soggetti coinvolti porterebbero comunque ad un risultato diametralmente opposto all’obiettivo auspicato dal Fair Share (ovvero limitare e circoscrivere la richiesta di un contributo economico alle sole piattaforme generatrici di grandi volumi di traffico esentandone i soggetti di più piccole dimensioni). In effetti, l’“extra-territorialità” e le flessibilità che questa comporta, hanno permesso in passato alle grandi piattaforme internazionali di

individuare escamotage per aggirare o comunque per posticipare l’attuazione e l’enforcement di norme introdotte con l’obiettivo di rafforzare il rispetto delle regole e meglio definire gli “spazi di manovra” dei diversi soggetti che operano attraverso la rete internet. Questo vantaggio di cui godono tali soggetti si è dimostrato efficace anche in Corea del Sud, dove l’introduzione del principio del sender party pays (principio secondo il quale il trasporto e consegna del traffico è a carico del mittente/originatore del traffico) si è ripercosso solo ed esclusivamente sui piccoli operatori nazionali che, a differenza delle grandi piattaforme internazionali, non sono stati in grado di “riposizionare” al di fuori dei confini nazionali la provenienza geografica dei rispettivi flussi di traffico. Pertanto, il sender party pays non può rappresentare una strada valida per arrivare ad una soluzione equilibrata.

La disciplina del Fair Share dovrà essere rivolta verso i grandi originatori di traffico che, in virtù del significativo potere negoziale detenuto possono sottrarsi alle “normali dinamiche di mercato”

La disciplina del Fair Share dovrà pertanto essere disegnata e specificatamente rivolta (esclusivamente) verso i soggetti che generano grandi quantità di traffico e

che, in virtù del significativo potere negoziale detenuto, sono nella posizione di potersi sottrarre alle “normali dinamiche di mercato”. Restringere il campo dell’intervento normativo alle sole grandi piattaforme, per altro, risponde al principio di proporzionalità dell’intervento regolamentare, ovvero, alla necessità di circoscrivere l’intervento normativo al minimo indispensabile.

Molto spesso nel dibattito pubblico su questi temi si sostiene, erroneamente, che l’introduzione del Fair Share risulterebbe in contrasto con la normativa sulla net neutrality.

In realtà, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il Fair Share, lungi dall’essere in contrasto con la disciplina della net neutrality, è al contrario da considerarsi come un intervento normativo che serve a complemento dei principi dell’Open Internet: la disciplina del Fair Share va infatti a “mitigare” la “distorsione” delle posizioni negoziali che la net neutrality ha spostato ulteriormente a favore delle piattaforme internazionali riequilibrandole e riavvicinandole a quelle che le rispettive parti detenevano in origine, e cioè in assenza di obblighi di net neutrality.

La disciplina della net neutrality, della quale condividiamo pienamente i principi fondanti e gli obiettivi di pluralismo, libertà economica e di espressione, “presa singolarmente” (e cioè non affiancata da interventi quali quello del Fair Share) non risulta infatti necessariamente allineata con l’obiettivo di un impiego efficiente e ottimale delle risorse. Si pensi ad esempio allo spamming o più semplicemente al fatto che molte applicazioni determinano un trasporto di volumi di traffico molto

maggiori rispetto a quelli che si potrebbero ottenere con adeguati meccanismi di “compressione dati” che, però, in assenza di incentivi ad una parsimoniosa occupazione della rete internet (e dei relativi consumi energetici), non vengono implementati.

Risparmiare capacità di banda e/o razionalizzare il volume di dati trasportati significa anche e soprattutto risparmio energetico e un miglior rispetto del principio di sostenibilità ambientale.

Non dobbiamo infatti dimenticarci che un impiego non attento della risorsa “capacità trasmissiva” significa anche un utilizzo altrettanto non improntato al risparmio e inutilmente dispendioso anche delle sottostanti risorse energetiche che qualsiasi trasmissione di dati implica. Risparmiare capacità di banda e/o razionalizzare la dimensione dei volumi di dati trasportati significa quindi anche e soprattutto risparmio energetico e un miglior rispetto del principio di sostenibilità ambientale.

Oggi, nella pratica, si vorrebbe che gli operatori di telecomunicazioni fossero sempre e comunque nella posizione di poter assecondare e gestire i flussi di traffico immessi in rete, indipendentemente dalla subitanità e dalla dimensione dell’incremento che una determinata scelta ad opera di un

fornitore di contenuti può causare. Si pensi, ad esempio, alla “messa in onda live” da parte di un fornitore di contenuti di un evento che attira un grande pubblico, senza che l’operatore di telecomunicazioni ne sia stato messo a conoscenza o ne sia stato minimamente informato o allertato preventivamente. Nonostante le reti di telecomunicazioni siano progettate con le dovute ridondanze e per essere resilienti (e abbiamo visto quanto effettivamente si siano dimostrate tali durante il periodo di pandemia), la “messa in onda” (lo streaming) di grandi eventi sportivi non adeguatamente pianificata può incidere negativamente sul funzionamento anche delle reti più solide e robuste (e in particolare delle reti mobili). E non potrebbe essere diversamente in quanto le infrastrutture di rete devono essere sostenibili dal punto di vista economico e, affinché lo possano essere, devono essere dimensionate per rispondere alle esigenze continue e durature degli utenti (e non quindi per far fronte a picchi di traffico riconducibili a singoli eventi che accadono con rarissima frequenza).

Anche da questo punto di vista gli attuali meccanismi e rapporti tra operatori di telecomunicazioni e grandi fornitori di contenuti devono essere necessariamente rivisti. L’introduzione di una normativa “più inclusiva e sistemica” che regolarizza i rapporti tra le parti attraverso un maggior dialogo e collaborazione va necessariamente nella direzione di migliorare il funzionamento del “sistema internet” nel suo complesso e permette di comprendere meglio le rispettive esigenze così da poter affrontare insieme anche le problematiche a cui si è appena fatto riferimento.

Nella realtà dei fatti la disciplina della net neutrality ne uscirebbe rafforzata e non indebolita dall’introduzione del Fair Share

Nella realtà dei fatti la disciplina della net neutrality ne uscirebbe rafforzata e non indebolita dall’introduzione del Fair Share: l’introduzione del Fair Share fornirebbe infatti migliori incentivi e metterebbe gli operatori di telecomunicazioni nella posizione di poter disporre di risorse adeguate e proporzionate per poter affrontare al meglio, sia in termini quantitativi sia qualitativi, gli sforzi che il rispetto del principio della net neutrality comporta in termini di sviluppo e gestione delle reti. Ogni qualvolta si interviene introducendo un determinato obbligo a soggetti/imprese privati ci si deve infatti sempre assicurare che tali soggetti possano disporre delle risorse necessarie a ottemperare tale obbligo senza che questo possa compromettere la sostenibilità dei rispettivi modelli di business.

In fine, con specifico riferimento alla tesi secondo la quale richiedere il Fair Share solo ad una ristretta cerchia di soggetti (grandi generatori di traffico) ingegnerebbe una ipotetica “discriminazione tra i bit” si osserva che tale ipotetica “discriminazione” non avverrebbe sulla base della natura del bit medesimo (ovvero sulla tipologia/fornitore del contenuto) ma semplicemente sulla base della quantità complessiva dei volumi di traffico

complessivamente imputabile ad un determinato fornitore di contenuti.

In termini generali è da considerarsi molto più “discriminatoria” la situazione attuale dove un fornitore di contenuti che genera ad esempio un quinto del traffico complessivo trasportato in rete non fornisce alcun equo compenso per le risorse utilizzate esattamente al pari di chi genera un traffico assolutamente marginale e trascurabile.

Per altro esistono diversi istituti normativi che si applicano solo a soggetti di determinate dimensioni (per rimanere nel settore digitale, si pensi ad esempio al servizio universale oppure alla disciplina del Digital Market Act recentemente approvata).

Non dimentichiamoci infine che, sempre al fine di evitare possibili situazioni discriminatorie, l’entità dell’importo del Fair Share imputabile ai grandi originatori di traffico dovrebbe essere comunque quantificato commisurandolo all’effettivo impiego delle risorse di rete, e quindi, anche a parità di traffico veicolato, l’importo richiesto potrebbe variare.

In ogni caso, all’utente finale i bit continuerebbero ad arrivare esattamente come arrivano adesso e, sempre lato utente, soprattutto in termini di prezzo, non vi sarebbe alcun modo di “accorgersi” di qualsivoglia differenza rispetto alla situazione attuale. Anche oggi, d’altronde, le condizioni economiche “applicate ai bit” che provengono da soggetti rispetto ai quali si sono istaurati accordi di interconnessione diretta piuttosto che accordi di peering o di transito possono differire anche di molto; questo non significa però che il singolo “bit” appartenente ad un

determinato flusso di traffico risulti in alcun modo discriminato rispetto ad un altro “bit” appartenente ad un altro flusso di traffico a cui sottostà un accordo differente.

In conclusione, la disciplina del Fair Share non stravolge né modifica in maniera rilevante l’attuale funzionamento della rete ma semplicemente risponde e regolarizza in ottica di un maggior “Fair Play” economico i rapporti di scambio esistenti tra operatori di telecomunicazioni e le grandi piattaforme internazionali che forniscono servizi attraverso la rete internet, rapporti che, ad oggi, risultano assolutamente sbilanciati a favore di quest’ultimi.

La disciplina del Fair Share non stravolge né modifica in maniera rilevante l’attuale funzionamento della rete ma semplicemente risponde e regolarizza in ottica di un maggior “Fair Play” economico i rapporti di scambio esistenti

La capacità trasmissiva messa a disposizione dagli operatori di telecomunicazioni di fatto permette ai soggetti che forniscono servizi attraverso internet di raggiungere i fruitori dei servizi: a tutti gli effetti le prestazioni fornite dagli operatori di telecomunicazioni si presentano quindi come attività “two-sided” (attività a due lati). Esattamente come avviene, ad

esempio, per la carta stampata (e più in generale per gli stessi servizi forniti dalle grandi piattaforme internet), che fanno da tramite tra inserzionisti e lettori dei quotidiani, anche gli operatori di telecomunicazioni con le proprie risorse fanno da intermediario permettendo alle piattaforme internet di raggiungere i propri clienti. Per analogia a quanto succede negli altri mercati two-sided (o in generale multi-sided) è quindi normale e fisiologico aspettarsi che entrambi i soggetti a cui gli operatori di telecomunicazioni forniscono le proprie prestazioni contribuiscano in maniera equa e proporzionale al recupero dei costi sostenuti per tali attività.

Il Fair Share non è un “zero sum game”: non si tratta semplicemente di trasferire risorse economiche dalla grande piattaforme internazionali ai fornitori di accesso ad Internet (che comunque già di per sé risponderebbe ad un principio di maggior equità) ma rappresenta un correttivo che permette all'intero comparto digitale di funzionare in maniera più efficiente e ottimale ponendolo nella posizione di poter meglio rispondere alla sfida di un rapido e soddisfacente rafforzamento delle infrastrutture digitali indispensabili per la crescita economica del paese e per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Digital Compass 2030.

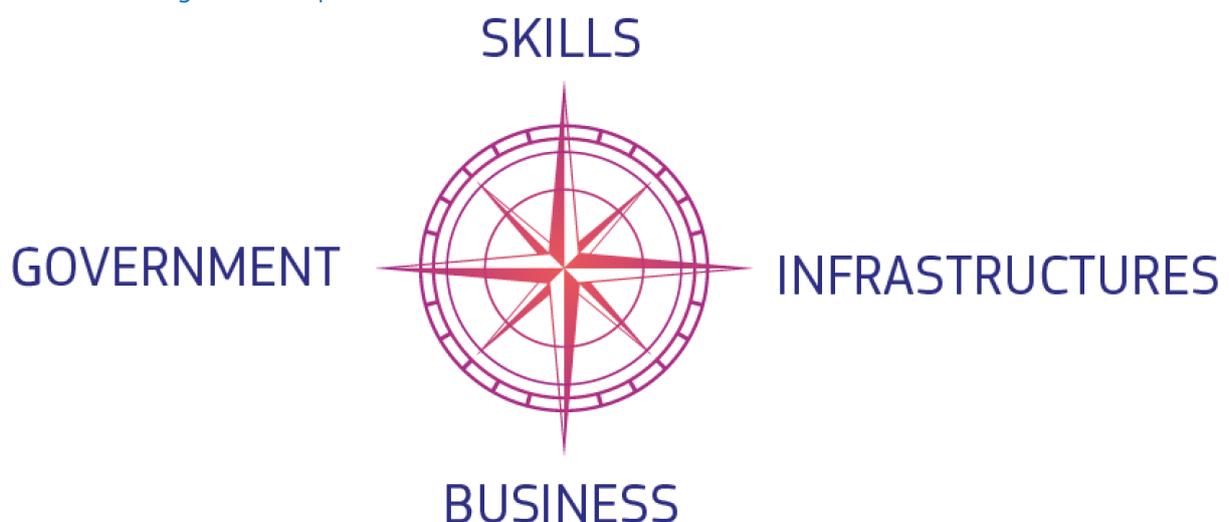
Guido Ponte

Head of Economic Studies

Giacomo Robustelli

Head of International and European Affairs

I quattro punti cardinali
della Bussola Digitale europea



Gennaio 2023