



14.08.2013

Indagine conoscitiva sulla modifica dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST)

Sintesi dei risultati

1. In generale

In applicazione dell'articolo 10 della legge sulla consultazione (RS 172.061), il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha proceduto a un'indagine conoscitiva presso gli ambienti interessati sui progetti di modifica dell'ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1). La procedura si è svolta dal 17 aprile al 21 giugno 2013.

L'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) ha ricevuto 42 pareri. Dei partecipanti alla consultazione, 18 approvano la maggior parte delle modifiche proposte, 20 si oppongono e i restanti 4 non prendono posizione o non si esprimono in merito.

In particolare, i fornitori che richiedono prodotti disaggregati (ad es. **Orange, Sunrise, Verizon, VTX**) e le organizzazioni di difesa dei consumatori accolgono positivamente il progetto, in toto o per la maggior parte. Al contrario, Swisscom, i gestori di reti via cavo, le imprese che offrono la fibra ottica e le associazioni **asut** e **openaxs** lo rigettano, in toto o per la maggior parte. Inoltre, **asut** aggiunge inoltre che vi sarebbero divergenze di opinioni in seno all'associazione. **CATV Group** condivide l'opinione di **asut** e di **Swisscom**. **Yetnet Genossenschaftsverband** si associa al parere di **Swisscable**, del medesimo tenore. Dei partiti politici che hanno preso posizione, il **Partito borghese democratico svizzero (PBD)**, il **Partito ecologista svizzero (PES)**, l'**Unione Democratica di Centro (UDC)** e il **Partito socialista svizzero (PS)** si oppongono al progetto, mentre il **Partito popolare democratico svizzero (PPD)** e il **Partito liberale-radical svizzero (PRL)** si esprimono a favore.

2. Quadro d'insieme

Gli oppositori alla revisione temono in particolare che la modifica di ordinanza proposta pregiudichi la certezza del diritto e comporti possibili conseguenze negative sugli investimenti nelle reti di collegamento in fibra ottica, a livello globale e specialmente nelle regioni rurali. Senza addentrarsi nei particolari delle singole disposizioni proposte nel quadro della revisione, **energie-cluster.ch**, l'**Istituto di studi economici di Basilea SA**, **openaxs**, l'**Associazione dei comuni svizzeri (ACS)**, **Services Industriels de Genève** e la **Direzione dell'economia pubblica del Canton Berna (DEPS)** hanno espresso un parere contrario. Il **Dipartimento dell'economia pubblica e socialità dei Grigioni** teme che vi possano essere ripercussioni negative sull'ampliamento delle reti di collegamento a banda larga e richiede di verificare le modifiche proposte sul piano della loro influenza sulla propensione ad investire dei fornitori di servizi di telecomunicazione (FST), ed eventualmente di adeguarle. A causa delle divergenze di opinioni tra i suoi membri partecipanti alla consultazione, **economiesuisse** non è in grado di rappresentare un punto di vista consolidato, pur criticando in linea generale la revisione proposta. **Glasfasernetz Schweiz** pone in discussione la base legale della revisione, non rileva la ne-

cessità di adeguamenti e teme che la dinamica d'investimento possa essere frenata da una situazione giuridica incerta e da un abbassamento dei prezzi. Il **Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)** ritiene che il progetto costituisca un ostacolo agli investimenti, in particolare nelle regioni rurali. **Swisscable** rigetta qualsiasi proposta di revisione poiché gli strumenti complessi adottati e gli effetti difficilmente prevedibili comprometterebbero la certezza del diritto. **Swisscom** ribadisce inoltre che le modifiche proposte provocherebbero a breve termine un abbassamento significativo dei prezzi nell'ambito dei servizi d'interconnessione e delle linee affittate, in particolare della linea di collegamento d'utente (TAL), e teme che una situazione simile condurrebbe a una distorsione della concorrenza a livello di infrastruttura, ragion per la quale l'ordinanza non sarebbe compatibile con la volontà del legislatore. **Upc cablecom** sottolinea il ruolo centrale della concorrenza a livello di infrastruttura ed esprime una preferenza per le disposizioni vigenti, basate sui costi di riacquisto. Stima inoltre che un aumento dei prezzi TAL sia da interpretare come un segnale positivo per la propensione a investire di tutti i fornitori.

I sostenitori della revisione presuppongono che gli adeguamenti proposti influiranno positivamente sulla fornitura dei servizi e favoriranno la concorrenza a vantaggio della piazza economica svizzera, senza comportare freni agli investimenti. Basandosi sui risultati di alcuni studi scientifici, **Sunrise** prospetta invece degli effetti alquanto positivi sugli investimenti nelle reti di collegamento in fibra ottica nonché maggiori incentivi per i FST alternativi a investire, anche nelle regioni rurali. Considerate diverse analisi, **Schneider Rechtsanwälte** sottolinea che un abbassamento dei prezzi della linea di collegamento d'utente non scoraggerebbe gli investimenti nel settore della fibra ottica. Molti partecipanti alla consultazione, sostanzialmente favorevoli alla revisione, si oppongono tuttavia a un iter di introduzione graduale per i servizi di interconnessione e linee affittate, ritenendo questa misura non giustificata. **BT, mobilzone, Orange, SwiNOG Federation e Talk Easy** condividono questa presa di posizione, ma non commentano le altre disposizioni. La **Chambre vaudoise des art et métiers** e il **Centre Patronal** apprezzano in particolare la formulazione neutra dell'ordinanza. **Colt** esprime soddisfazione per l'impegno profuso dal DATEC in questo ambito. La **Fondazione per la protezione dei consumatori (FPC)** è convinta che la revisione rafforzerà la concorrenza e condurrà a un abbassamento dei prezzi applicati ai clienti finali, senza cambiare fondamentalmente gli incentivi agli investimenti. **Sunrise** appoggia sostanzialmente la proposta, considerandola tuttavia una soluzione di compromesso e opponendosi alla fissazione di prezzi soglia e all'iter di introduzione graduale per i servizi di interconnessione e di linee affittate. La **Federazione romanda dei consumatori (FRC), Verizon e VTX** salutano espressamente le disposizioni concernenti la compressione dei margini, ma non approvano lo strumento dell'iter di introduzione graduale.

L'**Unione svizzera delle arti e dei mestieri (USAM)** riconosce che le disposizioni attuali non sono al passo con il progresso tecnologico, ma sottolinea l'impossibilità di affermare con certezza se le modifiche ora proposte in materia di FST apporteranno dei miglioramenti. Lamenta l'assenza di scenari dagli effetti plausibili e quantificabili, e propone una sorta di fase pilota che prevede il mantenimento della regolamentazione attuale. L'**USAM** dubita inoltre che il progetto sia conforme alla legge.

Antennengenossenschaft Fehraltorf (AGF) non si esprime al riguardo.

Il **Forum dei consumatori** ritiene che sia difficile stimare gli effetti della revisione. In linea di massima è accolta con favore qualsiasi forma di concorrenza. Le modifiche previste non devono tuttavia costituire un freno agli investimenti.

Il **Gruppo promotore per la raccolta di firme per la sottotitolazione televisiva nelle televisioni private svizzere - Regione Svizzera sud-est – Zurigo 2008** e **Sonos - Associazione svizzera per organizzazioni a favore delle persone udiolese** non si pronunciano sul tema oggetto della presente modifica di ordinanza.

3. Pareri sulle singole disposizioni

Articolo 1

Swisscom non ritiene necessario definire il termine «prezzo d'accesso». A prescindere da questo aspetto, il completamento proposto dell'articolo 1 OST figura sistematicamente nel posto sbagliato.

Articolo 52 Non discriminazione

FRC, Verizon e VTX approvano espressamente le disposizioni in materia di compressione dei margini. **Sunrise** sostiene in linea generale un accesso senza discriminazioni e menziona uno studio secondo il quale l'aumento del prezzo delle linee di collegamento d'utente in rame accrescerebbe la probabilità di una compressione dei margini.

asut, Swisscable e Swisscom rifiutano espressamente l'introduzione di un esame volto a rilevare l'esistenza di una compressione dei margini. **asut** afferma che tali strumenti sono già contemplati dalla legislazione in materia di cartelli. È inoltre improbabile che una compressione dei margini possa essere praticata nell'attuale contesto concorrenziale. Al contrario, un tale esame pregiudicherebbe la concorrenza a livello di mercato al dettaglio. **Swisscom** nega di avere provocato una compressione dei margini in passato. L'unico caso, in cui la Commissione della concorrenza (COMCO) ha esaminato un'eventuale compressione dei margini, non riguardava le prestazioni di accesso di cui all'articolo 11 della legge sulle telecomunicazioni (LTC). In linea di principio, la legislazione in materia di cartelli sortisce già un effetto preventivo per quel che concerne la compressione dei margini. Peraltro, le attuali disposizioni vigenti nel settore consentono già all'UFCOM di intervenire in qualità di autorità di sorveglianza. Anche lo sviluppo dei mercati, che permette ad altri fornitori di servizi di telecomunicazione di accedere al mercato e di realizzare dei profitti, rappresenta un punto a sfavore dell'esame della compressione dei margini. Vista la concorrenza con altre infrastrutture, come le reti via cavo, la comparsa di un effetto di compressione dei margini a detrimento dei fornitori alternativi non avrebbe un senso logico, poiché porterebbe i clienti a optare per altre infrastrutture. Oltretutto, per l'introduzione di una tale misura non esiste attualmente una base legale. Nel caso di una compressione dei margini e della relativa determinazione dei prezzi, l'obbligo di non operare discriminazioni acquisisce di fatto un carattere prioritario rispetto all'orientamento in funzione dei costi, il che si tradurrebbe in una contraddizione *intra legem*. D'ora innanzi, i FST alternativi potranno far valere la compressione dei margini senza incorrere in un processo legale. Swisscom ritiene inoltre che le offerte promozionali destinate ai clienti finali comportino il rischio di modifiche dei prezzi all'ingrosso nel corso dell'anno. Qualora l'esame della compressione dei margini si protragga per un anno, la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) potrà difficilmente rispettare il termine di decisione di sette mesi previsto dalla LTC. Un esame della compressione dei margini da parte della ComCom può inoltre frenare Swisscom dal proporre offerte convenienti, ponendosi così in contrasto con l'articolo 1 della LTC che garantisce offerte a prezzi convenienti. L'applicazione di prezzi inferiori rispetto a quelli determinati in funzione dei costi pregiudicano segnatamente la concorrenza a livello di infrastrutture.

Secondo **economiesuisse**, i problemi che hanno reso necessario un esame della compressione dei margini non si presentano, se è assicurato il buon funzionamento della regolamentazione attuale.

Articolo 54 Formazione dei prezzi in funzione dei costi: principio

Swisscom ritiene che la revisione dell'OST debba servire a migliorare la certezza del diritto e chiede pertanto che vengano nuovamente disciplinati nel dettaglio importanti parametri della regolamentazione dei prezzi. Avanza inoltre proposte di modifica per l'articolo 54 capoverso 2 lettera c, in relazione ai costi congiunti e ai costi generali rilevanti, e per l'articolo 54 capoverso 2 lettera d in riferimento al reddito da capitale, usuale nel settore, per gli investimenti effettuati. Per quel che concerne quest'ultimo aspetto, converrà riprendere gran parte delle disposizioni contenute nell'ordinanza sull'approvvigionamento elettrico. Questa proposta è appoggiata anche da **asut** e **Glasfasernetz Schweiz**. **Swisscom** propone inoltre di integrare nell'articolo 54 OST un nuovo capoverso che stabilisca nell'OST il periodo di utilizzo delle componenti della rete conformemente alla prassi attuale della ComCom.

L'**Unione svizzera delle arti e mestieri** suggerisce di mantenere, in una sorta di fase pilota, la regolamentazione esistente e di pubblicare, in parallelo, i risultati dei calcoli eseguiti mediante gli strumenti disposti dal progetto di ordinanza.

Articolo 54a Valutazione delle canalizzazioni dei cavi

La **FRC**, l'**Unione svizzera delle arti e mestieri** e **VTX** appoggiano espressamente la metodologia proposta per valutare le canalizzazioni dei cavi.

Il **PBD** è favorevole al fatto che i costi storici non siano più presi in considerazione nella valutazione delle canalizzazioni dei cavi.

Sunrise avrebbe invece preferito la valutazione basata sui costi storici, sostenendo che almeno il capitale impiegato debba essere determinato in funzione dei costi storici.

Swisscom rigetta la proposta della nuova disposizione relativa alla valutazione delle canalizzazioni dei cavi. Quest'ultima appare infatti contraddittoria, dal momento che la situazione del fornitore dominante sul mercato si confonderebbe con quella di un fornitore efficiente. Se d'ora in poi verrà adottato l'approccio IRA, converrà considerare in maniera coerente la situazione del fornitore dominante sul mercato anche per definire gli investimenti di riacquisto. **Swisscom** si dichiara disposto ad accettare, a determinate condizioni, un abbassamento moderato dei prezzi delle canalizzazioni dei cavi e delle linee di collegamento d'utente. **economiesuisse**, **Glasfasernetz Schweiz** e **Swisscable** deplorano che una modifica potrebbe comportare incertezza del diritto e una possibile diminuzione degli investimenti.

Articolo 54b Prezzo soglia

Per ragioni differenti, **Swisscom** e **Sunrise** sono espressamente contrarie all'introduzione di un prezzo soglia.

Swisscom sottolinea che un'impresa deve essere in grado di coprire i costi generali a lungo termine al fine di ammortizzare e sostenere finanziariamente gli investimenti realizzati. Questo non è il caso dei prezzi calcolati in funzione dei costi incrementali di breve periodo (SRIC+). In tal modo viene scaricato il principio dei mercati contestabili, che si è imposto come modello per la simulazione dei prezzi nel caso dell'entrata sul mercato di un nuovo fornitore e ha condotto ai prezzi LRIC. Nessun nuovo fornitore infatti entrerebbe sul mercato se i prezzi fossero calcolati in funzione dei costi SRIC+. Il metodo LRIC al contrario offre anche a quei fornitori che dispongono di un'infrastruttura propria il margine di manovra necessario per investire. Con l'introduzione di un prezzo soglia calcolato in funzione dei costi SRIC+, il principio di regolamentazione risulterebbe incoerente e in contrasto con la regolamentazione dei prezzi prevista dalla LTC. In caso di applicazione dell'articolo 54b, **Swisscom** stima che il prezzo TAL si attesterà intorno a 4 CHF, vale a dire che subirà un calo del 75 per cento circa.

Sunrise non ritiene opportuno il ricorso a un ulteriore modello di costi per derivare i costi SRIC+ quali prezzi soglia. Un modello di costi permette al fornitore dominante di disporre di una base di costo più elevata, poiché è lui stesso a poter determinare gran parte dei parametri del modello. A prescindere da ciò, la determinazione di valori soglia non è necessaria, dal momento che i prezzi SRIC+ sono sempre inferiori a quelli LRIC+. Una misura appropriata volta a riconoscere un'insufficiente copertura dei costi dovuta alla regolamentazione consisterebbe nell'introduzione di una contabilità separata e nell'armonizzazione della contabilità analitica con i conti annuali prescritti per legge.

Secondo **economiesuisse**, i problemi che hanno reso necessario un esame della compressione dei margini non si presentano, se è assicurato il buon funzionamento della regolamentazione attuale.

UPC Cablecom sottolinea come i costi SRIC non tengano debito conto della problematica fondamentale del calcolo delle infrastrutture sul lungo periodo. Al contrario, è risaputo che i LRIC permettano di determinare i costi di una prestazione efficiente e concorrenziale.

Articolo 54c Formazione dei prezzi in caso di compressione dei margini

L'Unione svizzera delle arti e mestieri, **Swisscable**, **Swisscom** e **upc cablecom** ritengono che l'esame della compressione dei margini proposto comporterebbe una situazione giuridica incerta. Secondo **Swisscom**, diversi aspetti della procedura non risultano chiari né tanto più sono deducibili dal testo di legge.

Articolo 55 Interfacce

Call Venture auspica che l'UFCOM rediga un catalogo con le nuove interfacce di interconnessione per le reti IP/NGN. Anche **VTX** sottolinea la necessità di introdurre nuove interfacce IP. Rispetto agli altri fornitori europei, **Swisscom** è in ritardo nell'adozione di interfacce IP.

Swisscom propone di modificare l'articolo 55 capoverso 2 del progetto OST in modo che il fornitore dominante sul mercato sia tenuto a offrire le interfacce raccomandate dall'UFCOM oppure le altre interfacce che utilizza per i propri servizi. Ritiene inoltre che sia contrario alla Costituzione e alla legge il fatto di obbligare il fornitore dominante sul mercato a offrire servizi di interconnessione e di linee affittate basati ancora sulla tecnologia TDM, una volta conclusa la transazione verso le reti NGN.

Articolo 58 Accesso completamente disaggregato alla rete locale

La **Chambre vaudoise des art et métiers** e il **Centre Patronal** apprezzano segnatamente la formulazione neutra della disposizione, vale a dire che la diffusione di una determinata tecnologia di collegamento non dovrebbe essere né promossa artificialmente né frenata.

asut, PBD, Glasfasernetz Schweiz, Swisssable e Swisscom si oppongono espressamente all'introduzione di un *performance delta* nella determinazione dei prezzi della disaggregazione. Sono dell'avviso che il prezzo TAL dovrà continuare a essere definito in funzione dei costi di riacquisto di una coppia elicoidale metallica. **Swisscom** chiede di iscrivere questo punto nell'OST.

Glasfasernetz Schweiz e Swisscom ribadiscono che il concetto di MEA (*Modern Equivalent Asset*) non è prescritto per legge. L'introduzione di un *performance delta* non è ancora stata fissata nella legislazione e si pone in contrasto con i recenti sviluppi in ambito comunitario. La formulazione che definisce il *performance delta* risulta imprecisa e soggetta a diverse interpretazioni; conferisce alla ComCom un margine d'apprezzamento molto ampio, producendo pertanto una situazione giuridica incerta. Questo timore è condiviso anche da **asut, PBD, Unione svizzera delle arti e dei mestieri e Swisscom**.

economiesuisse appoggia sostanzialmente l'impiego dell'approccio MEA. Tuttavia, prima di introdurre nuovi strumenti quali il *performance delta*, occorrerà illustrare più chiaramente gli effetti da essi derivanti.

Articolo 61 Interconnessione

economiesuisse approva l'attenzione rivolta agli sviluppi All-IP nel modello di calcolo. Anche **asut** ritiene che occorra tenere debito conto dei processi di trasformazione tecnologica nella determinazione del prezzo.

BT, FRC, mobilezone, l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, Sunrise, SwiNOG Federation, Talk Easy, Verizon e VTX si pronunciano espressamente contro un'iter di introduzione graduale per i servizi d'interconnessione. **Sunrise** e l'**Unione svizzera delle arti e dei mestieri** sostengono che una tale misura non sia compatibile con il metodo di valutazione attuale di un ipotetico nuovo fornitore efficiente (creazione di una rete da un giorno all'altro). Inoltre, **Sunrise** reputa problematica la metodologia di calcolo proposta. **Talk Easy** ritiene che questo cambiamento non sia una sorpresa e sarebbe pertanto giustificato. Secondo **Verizon**, ricorrere all'iter di introduzione graduale rallenta ulteriormente uno sviluppo, già in ritardo, e si pone in contrasto con la giurisprudenza attuale. Nel contesto dell'UE è in corso o si è già conclusa l'adozione della tecnologia NGN quale MEA.

Al contrario, **Swisscom** e **asut** sostengono che l'iter di introduzione graduale proposto è calcolato su un arco di tempo troppo breve per consentire la transizione alla tecnologia All-IP. A tale scopo occorrono almeno dai quattro ai cinque anni. **Swisscom** teme che un'iter di introduzione graduale sul periodo di due anni possa comportare bruschi abbassamenti di prezzo, che su base annua potrebbero talvolta oltrepassare il 30 per cento per i prezzi dell'interconnessione. L'iter di introduzione graduale deve essere coordinata temporalmente con la migrazione effettiva.

Schneider Rechtsanwälte sottolinea che non si dovrebbe rinunciare all'introduzione di indennizzi basati sulla capacità. **Swisscom** ritiene che la modalità di calcolo o la struttura dei prezzi debbano essere negoziate tra i partner dei servizi di interconnessione. L'intromissione nella libera determinazione delle tariffe operata dai partner dei servizi di interconnessione, come sostenuta nel progetto, si pone in contrasto con il principio di sussidiarietà sottostante alla regolamentazione di accesso.

Articolo 62 Linee affittate

Le considerazioni relative all'iter di introduzione graduale già formulate all'articolo 61 Interconnessione valgono anche per le linee affittate. **Swisscom** stima inoltre che un'iter di introduzione graduale sull'arco di due anni provocherà bruschi abbassamenti di prezzo, che su base annua potrebbero talvolta raggiungere il 20 per cento circa per le linee affittate.

Lista dei partecipanti

Antennengenossenschaft Fehraltorf (AGF)
Associazione dei comuni svizzeri (ACS)
Associazione openaxs
Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut)
BT Switzerland AG
Callventure Telecommunications SA
CATV Group
Centre Patronal (CP)
Chambre vaudoise des arts et métiers
COLT Telecom Services AG
Dipartimento dell'economia pubblica e socialità dei Grigioni (DEPS)
Direzione dell'economia pubblica del Canton Berna
economiesuisse
energie-cluster
Federazione romanda dei consumatori (FRC)
Fondazione per la protezione dei consumatori (FPC)
Forum dei consumatori
Glasfasernetz Schweiz
Gruppo promotore per la raccolta di firme per la sottotitolazione televisiva nelle televisioni private svizzere – Regione sud-est della Svizzera – Zurigo 2008
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
L'Istituto di studi economici di Basilea SA (IWSB)
mobilezone com sa
Orange Communications SA
Partito borghese democratico svizzero (BPD)
Partito ecologista svizzero (PES)
Partito liberale-radical svizzero (PRL)
Partito socialista svizzero (PPS)
PPD svizzero
Schnyder Rechtsanwälte
Services Industriels de Genève SIG
Sonos - Associazione svizzera per organizzazioni a favore delle persone uditive
Sunrise Communications SA
SwiNOG Federation

Swisscable

Swisscom (Svizzera) SA

TalkEasy GmbH

UDC Svizzera

Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

upc cablecom GmbH

Verizon Switzerland SA

VTX Telecom SA

Yetnet Genossenschaftsverband