



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapporto 2014 sugli sviluppi del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera e sulle conseguenti sfide a livello legislativo

Rapporto del Consiglio federale del 19.11.2014
in adempimento del postulato 13.3009

Sintesi

Il presente rapporto è pubblicato in adempimento del postulato 13.3009 *Sviluppo delle tariffe di roaming nel prossimo futuro* e si esprime in merito ai postulati 06.3331 *Rapporto sulle privatizzazioni delle imprese di telecomunicazione in Europa* e 06.3636 *Domande relative all'evoluzione del dossier Swisscom nonché alla mozione 06.3306 Garantire il servizio universale badando che Swisscom rimanga in mani svizzere*. Offre inoltre una panoramica sugli sviluppi del mercato delle telecomunicazioni ed evidenzia le conseguenti sfide a livello legislativo. Queste ultime dovranno essere affrontate già nell'avamprogetto di revisione concernente la legge sulle telecomunicazioni (LTC), da porre in consultazione nel 2015, o in una successiva tappa della revisione.

Lo sviluppo tecnologico e il conseguente passaggio a piattaforme di trasmissione uniformi, basate sul protocollo Internet (IP), stanno trasformando in modo duraturo il settore delle telecomunicazioni in Svizzera come all'estero. I fornitori di servizi di telecomunicazione tradizionali devono far fronte ad attori i cui modelli commerciali sono spesso orientati al mercato globale e che in parte riescono a mettere fondamentalmente in questione le fonti di guadagno dei fornitori tradizionali. Nonostante questi nuovi attori facciano concorrenza con le loro offerte ai fornitori tradizionali, non è spesso chiaro in che misura siano sottoposti al diritto svizzero sulle telecomunicazioni. La prevista revisione dovrà gettare più luce su questo aspetto, effettuare distinzioni tra le diverse categorie di fornitori e sopprimere l'obbligo di notifica per alleggerire gli oneri amministrativi.

La regolamentazione dell'accesso alla rete è di importanza centrale per garantire la concorrenza sul mercato delle telecomunicazioni. Nonostante il regime di accesso in vigore sia fondamentalmente soggetto a critiche, il Consiglio federale non prevede a breve termine alcun cambiamento radicale del sistema. Piuttosto, si dovrebbe dapprima colmare soltanto le lacune più gravi e porre rimedio alle questioni più impellenti. In futuro la Commissione federale delle comunicazioni ComCom dovrà poter agire d'ufficio qualora osservi un comportamento che infrange in modo evidente le norme del diritto sulle telecomunicazioni in materia di accesso. Inoltre, per favorire un rapido ampliamento della banda larga possibilmente su tutto il territorio, l'accesso alle canalizzazioni di cavi dovrà essere esteso a una più vasta cerchia di proprietari con un'infrastruttura adeguata.

Per quanto concerne il roaming internazionale, al momento la situazione è in evoluzione. A causa della tendenza, che si delinea in particolare nel mercato europeo, ad adeguare i prezzi del roaming internazionale sostanzialmente a quelli del mercato nazionale, o a evitare completamente i prezzi roaming internazionali nell'ambito della promozione del mercato UE, anche i fornitori svizzeri hanno ripetutamente ideato offerte decisamente interessanti. Questa situazione non impone una regolamentazione dei prezzi anche perché diversamente dall'Europa, considerato il contesto internazionale, in Svizzera i limiti massimi per i prezzi all'ingrosso non potrebbero essere imposti sul piano giuridico senza il tramite di un trattato internazionale. A seconda delle circostanze, i limiti massimi per i prezzi al dettaglio potrebbero ancora tradursi per i fornitori in un crollo dei propri margini di guadagno, qualora a causa della mancanza di potere negoziale nel mercato all'ingrosso queste tariffe dovessero allinearsi al prezzo al dettaglio regolamentato.

Il rapporto illustra ulteriori progetti di adeguamento. Sul piano dell'infrastruttura riguardano in particolare l'impiego dello spettro delle radiofrequenze. Sul piano dei servizi si tratta soprattutto di garantire agli utenti la libertà di scelta e la neutralità della rete. Nell'ambito della protezione dei consumatori e dei giovani sono tra l'altro previste ulteriori misure per la protezione contro il marketing telefonico e lo *spoofing* sleali.

Per quanto concerne la partecipazione economica della Confederazione a Swisscom, il Consiglio federale giunge alla conclusione che a presente si debba mantenere la partecipazione maggioritaria, pur tenendo sotto controllo i successivi sviluppi e riservandosi la possibilità in futuro di trarre una conclusione diversa in base alle condizioni mutate. Le relative indicazioni dettagliate sono riportate ai punti 1.2, 4 e 5.4 di questo rapporto.

Indice

Sintesi	2
Indice.....	3
1 Situazione iniziale.....	7
1.1 Mercato delle telecomunicazioni e revisione della legge sulle telecomunicazioni	7
1.2 Partecipazione economica della Confederazione a Swisscom	8
2 Sviluppo del mercato delle telecomunicazioni.....	9
2.1 Stato dell'ampliamento dell'infrastruttura delle telecomunicazioni in Svizzera	9
2.1.1 Osservazioni preliminari.....	9
2.1.2 Evoluzione dell'ampliamento della fibra ottica	9
2.1.3 Sviluppo nell'ambito delle reti televisive via cavo	10
2.1.4 Evoluzione della radiocomunicazione mobile.....	10
2.1.5 Visione globale delle tecnologie	10
2.1.6 Sfide a livello di ampliamento dell'infrastruttura	11
2.1.7 Confronto internazionale	12
2.2 Struttura e comportamento del mercato nel contesto internazionale.....	13
2.2.1 Nuovi attori del mercato e nuovi servizi	13
2.2.2 Tipologia di fruizione	13
2.2.3 Quote di mercato, prezzi e qualità	14
2.3 Servizio universale	14
2.3.1 Retrospettiva	14
2.3.2 Obiettivo e finalità del servizio universale	15
2.3.3 Nuovi sviluppi.....	15
2.3.4 Copertura a banda larga nel catalogo delle prestazioni del servizio universale	16
2.4 Il roaming internazionale.....	16
2.4.1 Osservazioni preliminari.....	16
2.4.2 La regolamentazione del roaming nell'area UE/SEE.....	17
2.4.2.1 Regolamentazione UE: procedimento a tappe	17
2.4.2.2 Misure strutturali tese a migliorare la concorrenza nell'ambito del roaming	17
2.4.3 Il postulato 13.3009: sviluppo delle tariffe di roaming nel prossimo futuro	18
2.4.3.1 La richiesta	18
2.4.3.2 Prezzi per il traffico di telefonia mobile con i Paesi dell'Unione europea (entro l'area UE, Svizzera con l'UE) (domanda 1)	18
2.4.3.3 Prezzi per il traffico mobile con i Paesi non membri dell'UE (UE con Paesi terzi, Svizzera con Paesi non UE) (domanda 2)	20
2.4.3.4 Stato dell'evoluzione tecnologica (domanda 3).....	20
2.4.3.5 Nuovi modelli tariffari (ad es. sistema a tariffa fissa) (domanda 4)	22
2.5 Questioni relative alla protezione dei consumatori e dei giovani	23
2.5.1 Introduzione	23
2.5.2 Marketing telefonico, rivendita e <i>spoofing</i>	23
2.5.3 Contratti per i servizi di telecomunicazione	24
2.5.4 Servizi a valore aggiunto.....	24
2.5.5 Atteggiamento dei giovani nei confronti dei moderni mezzi di comunicazione	24
2.5.6 Interventi parlamentari relativi all'utilizzo di internet da parte dei giovani	25
3 Le sfide legislative.....	25
3.1 Definizione giuridica degli attori di mercato	25
3.1.1 Nuovi servizi	25
3.1.1.1 Situazione iniziale	25

3.1.1.2	I servizi over the top.....	26
3.1.1.3	Piattaforme dei media sociali	26
3.1.2	Proposte di soluzione.....	27
3.1.2.1	Distinzione fra i fornitori di servizi di telecomunicazione.....	27
3.1.2.2	Abrogazione dell'obbligo di notifica	27
3.2	Creazione di condizioni ottimali per l'infrastruttura di rete	28
3.2.1	Garantire l'accesso alla rete nel mercato all'ingrosso.....	28
3.2.1.1	Carenze del vigente ordinamento sull'accesso	28
3.2.1.2	Interconnessione	28
3.2.1.3	Accesso completamente disaggregato alla rete locale	29
3.2.1.4	Flusso di bit ad alta velocità	30
3.2.1.5	Fatturazione per l'uso della rete locale e collegamenti con scelta del fornitore tramite preselezione (CPS).....	30
3.2.1.6	Linee affittate.....	30
3.2.1.7	Canalizzazioni di cavi	31
3.2.1.8	Le principali linee direttive di una futura revisione di legge	32
3.2.2	Garantire una copertura capillare del servizio a banda larga.....	33
3.2.2.1	Introduzione.....	33
3.2.2.2	Misure in materia di accesso.....	33
3.2.2.3	Eventualità del sostegno statale.....	34
3.2.3	Lo spettro delle radiofrequenze	34
3.2.3.1	Introduzione.....	34
3.2.3.2	Diritti di utilizzazione delle frequenze.....	35
3.2.3.3	Utilizzo comune di componenti dell'infrastruttura	36
3.2.4	Domini e nomi di dominio internet e Internet governance	37
3.2.4.1	Introduzione.....	37
3.2.4.2	Disciplinamento formale legale	37
3.2.4.3	Rappresentanza degli interessi della Svizzera per i domini Internet e internet governance a livello internazionale	38
3.2.5	Sicurezza e disponibilità delle reti e dei dati.....	38
3.2.5.1	Introduzione.....	38
3.2.5.2	Vulnerabilità delle infrastrutture moderne	39
3.2.5.3	Attività nel quadro della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici	40
3.2.6	Il traffico di telecomunicazione in situazioni straordinarie	40
3.2.6.1	I fondamenti giuridici nel diritto sulle telecomunicazioni	40
3.2.6.2	Comunicazione a prova di crisi tra i partner della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)	40
3.3	Garantire la pluralità dell'offerta di servizi	41
3.3.1	La libertà di scelta dei consumatori	41
3.3.1.1	Premesse	41
3.3.1.2	Accesso separato ai servizi proposti	41
3.3.1.3	Assicurare l'accesso alle prestazioni nel mercato all'ingrosso.....	42
3.3.1.4	Interoperabilità e trasferibilità dei dati.....	42
3.3.2	Neutralità della rete	42
3.3.2.1	Introduzione.....	42
3.3.2.2	Sviluppo internazionale.....	43
3.3.2.3	Creazione di norme di legge	44
3.3.3	Responsabilità del fornitore di servizi Internet.....	45
3.4	Il servizio universale	46

3.4.1	Situazione iniziale	46
3.4.2	La concessione del servizio universale 2018	46
3.4.2.1	Panoramica	46
3.4.2.2	Catalogo dei servizi	46
3.4.2.3	Collegamenti del servizio universale	47
3.4.2.4	Indicazione delle prestazioni del servizio universale	47
3.4.3	Servizio universale 2025	47
3.4.3.1	Osservazioni preliminari.....	47
3.4.3.2	Nuove basi di legge	48
3.5	Il roaming internazionale.....	48
3.5.1	Manca la competenza per l'emanazione di prescrizioni sui prezzi nel settore all'ingrosso.....	48
3.5.2	Nessun disciplinamento legale dei prezzi al dettaglio	48
3.5.3	Prescrizioni per misure strutturali	49
3.5.4	Osservazione dell'evoluzione in corso	49
3.6	Protezione dei giovani e dei consumatori	49
3.6.1	Marketing telefonico, rivendita e <i>spoofing</i>	49
3.6.2	Contratti di telecomunicazione	51
3.6.3	Servizi a valore aggiunto.....	51
3.6.4	Misure nel quadro della mozione Savary 11.3314	51
4	Partecipazione della Confederazione in Swisscom	52
4.1	Rapporto del DFF sulla partecipazione della Confederazione in Swisscom	52
4.1.1	Contenuto del rapporto del 2010	52
4.1.1.1	Mercato delle telecomunicazioni	53
4.1.1.2	Servizio universale.....	53
4.1.1.3	L'azienda Swisscom	53
4.1.1.4	Azionariato	53
4.1.1.5	Media e radiodiffusione	55
4.1.1.6	Politica di sicurezza	55
4.1.2	Necessità di aggiornamento del rapporto	55
4.2	Motivazione della proposta di stralcio dei postulati 06.3331, 06.3636 e della mozione 06.3306.....	56
4.2.1	Introduzione	56
4.2.2	Argomenti contrari a una discussione di principio sulla partecipazione della Confederazione in Swisscom	56
4.2.2.1	Importanza di un'infrastruttura di qualità per l'economia pubblica	56
4.2.2.2	Protezione dei dati e aspetti legati alla politica di sicurezza	58
4.2.2.3	Riflessioni sulla politica finanziaria	59
4.2.3	Problemi legati alla partecipazione della Confederazione	60
4.2.3.1	Differenze tra Swisscom e Confederazione nei profili di rischio	60
4.2.3.2	Confederazione e conflitto di interessi.....	60
5	Conclusioni.....	61
5.1	Revisione della LTC in due tappe	61
5.2	Portata dell'avamprogetto di revisione della LTC da porre in consultazione	61
5.2.1	Definizione di servizio di telecomunicazione e obbligo di notifica per i fornitori di servizi	61
5.2.2	Creazione di premesse ottimali per l'infrastruttura di rete	62
5.2.2.1	Garanzia dell'accesso alla rete a livello di mercato all'ingrosso.....	62
5.2.2.2	Lo spettro delle radiofrequenze.....	62
5.2.2.3	Internet: domini, nomi di dominio e <i>governance</i>	62

5.2.2.4	Sicurezza e disponibilità di reti e servizi	63
5.2.3	Garanzia di un'offerta di servizi variegata	63
5.2.3.1	Libertà di scelta per i consumatori.....	63
5.2.3.2	Neutralità della rete.....	63
5.2.3.3	Responsabilità dei fornitori di servizi internet.....	63
5.2.4	Roaming internazionale	64
5.2.5	Protezione dei consumatori e dei giovani	64
5.2.6	Impianti di telecomunicazione e altri impianti elettrici	64
5.3	Analisi dell'impatto della regolamentazione	65
5.4	Mantenimento della partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom	65
5.4.1	Innovazione	65
5.4.2	Cyber-rischi	66
5.4.3	Politica finanziaria	66
5.4.4	Aspetti problematici.....	66
5.4.5	Conclusione.....	66
5.5	Le prossime tappe.....	66
	Appendice.....	i
	Allegato 1: Panoramica del roaming internazionale (postulato 13.3009)	i
	Tabella relativa alla domanda 1: prezzi per il traffico mobile con i Paesi dell'Unione europea (entro l'area UE, Svizzera con UE)	i
	A) Servizi vocali	i
	B) SMS	ii
	C) Traffico di dati mobili	ii
	D) Confronto Svizzera/Europa: prezzi al dettaglio medi	iv
	E) Confronto Svizzera/Europa: prezzi all'ingrosso medi.....	iv
	Tabella relativa alla domanda 2: prezzi per il traffico mobile con i Paesi fuori dall'Unione europea (UE con Paesi terzi, Svizzera con Paesi non UE)	v
	Appendice 2: Lista degli interventi parlamentari menzionati nel rapporto	vi
	Appendice 3: Abbreviazioni e acronimi.....	ix

1 Situazione iniziale

1.1 Mercato delle telecomunicazioni e revisione della legge sulle telecomunicazioni

In adempimento del postulato 09.3002 *Valutazione del mercato delle telecomunicazioni*, depositato dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT-S), il 17 settembre 2010 il Consiglio federale ha presentato un rapporto di valutazione del mercato delle telecomunicazioni che era stato aggiornato il 28 marzo 2012, su richiesta delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni di entrambe le Camere (rapporto complementare sulla valutazione del mercato delle telecomunicazioni). Nel corso dell'attuale legislatura, il Consiglio federale ha previsto di commissionare l'elaborazione di un avamprogetto di revisione parziale concernente la legge sulle telecomunicazioni (LTC).

Dopo aver esaminato i due rapporti, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) ha comunicato al Consiglio federale in una lettera di condividere in linea di massima il suo parere, secondo cui occorre a medio termine una revisione della LTC allo scopo di tenere il passo con la rapida evoluzione tecnologica sul mercato delle telecomunicazioni. Sottolinea tuttavia non solo la portata delle eventuali regolamentazioni, ma anche la relativa tabella di marcia. La Commissione ha pertanto chiesto al Consiglio federale di presentare nel 2014 un nuovo rapporto sugli sviluppi del mercato, dei prezzi e dei costi, sui rischi della regolamentazione, sugli sviluppi nel settore della protezione dei consumatori e dei giovani nonché sui possibili modelli di copertura di tutte le regioni tramite la banda larga (regolamentazione dell'accesso, proprietà della rete, finanziamento). Allo stesso tempo è tenuto a fornire informazioni sullo stato dei lavori di preparazione per un'eventuale revisione di legge.

La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) ha condiviso la richiesta dell'omologa Commissione del Consiglio nazionale e ha chiesto al Consiglio federale di considerare in modo particolare il problema legato alle tariffe elevate per il roaming internazionale nonché le tariffe per l'accesso a componenti della rete regolamentate. Con il postulato 13.3009 «Sviluppo delle tariffe di roaming nel prossimo futuro» della CTT-S, il Consiglio federale è stato incaricato di presentare, entro la fine del 2014, un rapporto sullo sviluppo delle tariffe di roaming. Tale rapporto può naturalmente essere realizzato unitamente all'esposizione dei temi affrontati nel rapporto complementare sulla valutazione del mercato delle telecomunicazioni.

In adempimento del postulato Amherd 11.3912 *Diamo un quadro legale ai social media*, il 9 ottobre 2013 il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto sulla base legale per i media sociali, in cui ritiene che a livello di legge sulle telecomunicazioni sia difficile una classificazione giuridica dei servizi di trasmissione offerti dalle piattaforme dei media sociali. La legislazione sulle telecomunicazioni vigente non fornisce risposte adeguate a questi nuovi fenomeni. In tale contesto il Consiglio federale reputa necessario chiarire la situazione, un aspetto di cui dovrà tener conto nel quadro dell'avamprogetto di revisione della legge sulle telecomunicazioni, da elaborare e porre in consultazione nel periodo legislativo in corso.

Nelle sue risposte al postulato del gruppo BD 13.3707 *Strategia globale per il ciberspazio al passo con i tempi* e all'interpellanza del Gruppo liberale radicale 13.3773 *Legge sulle telecomunicazioni al passo con i tempi. Una strategia globale per il ciberspazio*, il Consiglio federale fa presente che prossimamente si pronuncerà in merito ai lavori successivi ai rapporti di valutazione del settembre 2010 e del marzo 2012. In tale occasione occorrerà tenere debito conto della Strategia per un'informazione in Svizzera del 9 marzo 2012, della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici (SNPC) nonché della Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche (PIC) del 27 giugno 2012 e della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica (Convenzione di Budapest).

Con il presente rapporto il Consiglio federale soddisfa la richiesta del Parlamento. Illustra l'ulteriore sviluppo del mercato delle telecomunicazioni e risponde alle domande di entrambe le Commissioni dei

trasporti e delle telecomunicazioni. Allo stesso tempo informa sull'orientamento previsto dell'avamprogetto di revisione parziale della LTC che sarà posto in consultazione.

1.2 Partecipazione economica della Confederazione a Swisscom

Nel 1998, in concomitanza con l'apertura del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera, Swisscom è stata parzialmente privatizzata ed è entrata in borsa. La Confederazione è ancora obbligata per legge a detenere una partecipazione di maggioranza nell'impresa, pari attualmente al 51,22 per cento (stato: 31.12.2013).

Nella primavera del 2006, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un disegno (06.025) che gli avrebbe consentito di vendere l'intera partecipazione della Confederazione in Swisscom. Tuttavia, il Parlamento non l'adottò, attribuendo in seguito al Consiglio federale, con una serie di interventi parlamentari, diversi mandati riguardanti tale partecipazione e le privatizzazioni nel mercato delle telecomunicazioni. Il postulato 06.3636 *Domande relative all'evoluzione del dossier Swisscom*, depositato dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, invita il Consiglio federale a rispondere alle domande contenute in tre mozioni del Consiglio degli Stati (06.3168, 06.3246, 06.3306), riguardanti tutta una serie di questioni, in particolare in rapporto con il servizio universale, l'azionariato, gli interessi della politica di sicurezza del Paese, l'indipendenza dei media dallo Stato e le infrastrutture di radiocomunicazione di Swisscom Broadcast SA. Uno dei tre interventi è stato trasmesso, ossia la mozione 06.3306 *Garantire il servizio universale badando che Swisscom rimanga in mani svizzere*, depositata dal consigliere agli Stati Rolf Escher, che incarica il Consiglio federale di presentare all'Assemblea federale un disegno sul futuro di Swisscom SA che illustri in che modo la libertà imprenditoriale dell'impresa possa essere rafforzata garantendo però al tempo stesso il servizio universale ed evitando che essa finisca sotto il dominio di azionisti stranieri. La mozione chiede inoltre di esaminare il modo di poter trasferire la maggioranza azionaria detenuta nell'azienda Swisscom a una persona giuridica autonoma da istituire (p. es. una fondazione). Il terzo intervento (ancora pendente) è il postulato 06.3331 *Rapporto sulle privatizzazioni delle imprese di telecomunicazione in Europa*, depositato dal Gruppo PPD/PEV, che chiede un rapporto sulle conseguenze positive e negative delle privatizzazioni delle imprese di altri Stati europei che detenevano il monopolio nel settore delle telecomunicazioni.

In risposta ai tre interventi, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha elaborato un approfondito rapporto destinato al Parlamento, che avrebbe dovuto essere trattato dal Consiglio federale nell'ottobre 2008. In quel periodo la crisi finanziaria stava però raggiungendo il culmine e quindi le discussioni sulle privatizzazioni vennero relegate in secondo piano, in Svizzera come all'estero; erano inoltre in corso analisi sullo sviluppo del mercato delle telecomunicazioni, per cui la trattazione del rapporto è venne rinviata. Il rapporto è stato aggiornato per l'ultima volta, riguardo a taluni aspetti, nella primavera del 2010.

Nel rapporto del 7 marzo 2014 *Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2013¹*, il Consiglio federale ha stabilito che il rapporto in questione era ormai di nuovo superato a causa dei rapidi mutamenti tecnologici ed economici nel settore delle telecomunicazioni e doveva essere completamente rielaborato, e ha annunciato che nel corso del 2014 avrebbe deciso se adeguare il rapporto o proporre al Parlamento lo stralcio degli interventi. Tale questione è trattata al capitolo 4 del presente rapporto.

¹ [www.bk.admin.ch>Documentazione>Pubblicazioni>Pianificazione politica>Rapporto Mozioni e Postulati 2013, pag. 71 \(il capitolo II non è pubblicato nel FF 2014 2719\)](http://www.bk.admin.ch>Documentazione>Pubblicazioni>Pianificazione politica>Rapporto Mozioni e Postulati 2013, pag. 71 (il capitolo II non è pubblicato nel FF 2014 2719))

2 Sviluppo del mercato delle telecomunicazioni

2.1 Stato dell'ampliamento dell'infrastruttura delle telecomunicazioni in Svizzera

2.1.1 Osservazioni preliminari

In Svizzera l'infrastruttura delle telecomunicazioni si fonda su diverse reti che sono esercitate da differenti attori per ragioni storiche. Nel passato per soddisfare le rispettive necessità di comunicazione (ad es. telefonia, traffico dati, radio e diffusione televisiva) occorrevano reti specifiche. Con il progresso della tecnica e il conseguente passaggio a piattaforme di trasmissione uniformi, che si basano sul protocollo Internet (IP), queste reti sono in linea di massima in grado di soddisfare qualsiasi necessità di comunicazione. In questo contesto si parla anche di **convergenza** di servizi e infrastrutture di comunicazione un tempo separati. I mercati settoriali della comunicazione nel passato distinti si sovrappongono o evolvono insieme. Il potenziamento delle reti esistenti crea buone condizioni per una concorrenza a livello di infrastruttura tra queste reti.

In relazione alla copertura ad alta velocità sono importanti le reti via cavo a banda larga esistenti praticamente su tutto il territorio. Si tratta delle reti televisive via cavo esercitate da Cablecom e da molti piccoli e medi fornitori e delle reti via cavo di fornitori di servizi di telecomunicazione come Swisscom o Sunrise. Ma sono anche importanti le tre reti di radiocommunicazione mobile, presenti su tutto il territorio, di Swisscom, Orange e Sunrise. Già oggi una grande parte delle telecomunicazioni è passata attraverso queste reti di radiocommunicazione mobile.

Nell'ambito della banda larga², l'evoluzione tecnologica conduce a un notevole miglioramento delle prestazioni. Al momento più del 90 per cento delle economie domestiche in Svizzera dispone di un accesso via cavo con una velocità di trasmissione di 30 Mbit/s³.

2.1.2 Evoluzione dell'ampliamento della fibra ottica

Se si parla di ampliamento della fibra ottica, spesso la discussione si concentra sul suo ampliamento fino alle abitazioni o nei locali commerciali, la cosiddetta **FTTH (Fiber to the home)**. In tale contesto occorre osservare che nel frattempo possono essere raggiunte ampiezze di banda fino a 100 Mbit/s anche con un ampliamento della fibra ottica di gran lunga meno esteso e che Swisscom impiega queste tecnologie con successo:

- **FTTB (Fibre to the building):** questa forma di collegamento è in adozione dal 2013. In questo caso la fibra ottica giunge fino all'edificio ma viene lasciato l'impianto tradizionale al suo interno.
- **FTTS (Fibre to the street):** la fibra ottica viene fatta passare in una conduttrice fino a circa 200 m di distanza dall'edificio e allacciata tramite elementi attivi al collegamento dell'utente basato sulla tecnologia in rame VDSL.
- **FTTC (Fibre to the curb):** grazie al progresso tecnologico con un collegamento VDSL tradizionale possono essere in gran parte eliminate, a partire dal ripartitore di quartiere, le interferenze

² Nota terminologica: nel presente rapporto con «banda larga» si intendono ampiezze di banda di almeno 1 Mbit/s (download) mentre con «banda ultra larga» ampiezze di banda con una velocità pari o superiore a 30 Mbit/s. Con «banda iperlarga» si indicano esclusivamente velocità pari o superiori a 100 Mbit/s.

³ «Il mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale», Rapporto dell'UFCOM, 2014 <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00545/00722/00887/index.html?lang=it>.

che si verificano ad alte velocità di trasmissione dati sulle reti in rame, raggiungendo così velocità di trasmissione più elevate. Questa tecnica è impiegata dal 2014.

Mentre la FTTH ha un potenziale praticamente illimitato nell'aumentare l'ampiezza di banda, lo sviluppo tecnologico dovrebbe dotare, in un futuro prossimo, anche la FTTB e la FTTS di ampiezze di banda decisamente superiori a 100 Mbit/s.

Swisscom, per esempio, si è posta come obiettivo quello di fornire entro il 2020 una copertura a banda iperlarga (velocità di 100 Mbit/s o superiore), tramite i diversi tipi di rete in fibra ottica, per l'80 per cento delle abitazioni e dei locali commerciali in Svizzera. Negli agglomerati, che comprendono circa il 30 per cento dell'insieme delle abitazioni e dei locali commerciali in Svizzera, la realizzazione della copertura avviene spesso nel quadro di progetti di cooperazione nel settore della FTTH tra Swisscom e le aziende elettriche locali.

Il potenziale della FTTH viene ancora poco sfruttato. Alla fine del 2013 su un totale di circa 750 000 edifici con abitazioni e locali commerciali allacciati alla rete, soltanto circa 200 000 utenti usufruivano dell'offerta della fibra ottica⁴ di Swisscom. Una quota ancora inferiore della popolazione fruiva di offerte di fibra ottica proposte da altri attori, come per esempio quelle delle aziende elettriche cittadine.

2.1.3 Sviluppo nell'ambito delle reti televisive via cavo

Anche gli operatori via cavo puntano sulle reti in fibra ottica. Le loro reti cosiddette HFC (hybrid fibre coax) offrono al momento le ampiezze di banda più elevate ad eccezione delle reti FTTH. Grazie alla loro ottima copertura nel confronto internazionale, forniscono già oggi a molti utenti un accesso via cavo alla banda iperlarga. Nel frattempo, lo standard DOCSIS 3.0 già oggi in adozione permette velocità fino a 500 Mbit/s. Con il futuro standard DOCSIS 3.1 dovrebbe essere possibile raggiungere una velocità di 10 Gbit/s. Secondo la statistica sulle telecomunicazioni, per la fine del 2013, 1 097 437 clienti via cavo disponevano già di un collegamento internet a banda larga, il che corrisponde ad un aumento del 34,1 per cento rispetto al 2010. Si riconosce pertanto una marcata tendenza all'utilizzo di velocità pari o superiori a 100 Mbit/s.

2.1.4 Evoluzione della radiocomunicazione mobile

Dopo che nel 2012 la ComCom ha messo all'asta praticamente tutte le radiofrequenze disponibili e le ha riassegnate per un periodo esteso fino al 2028, attualmente tutti e tre gli operatori stanno investendo nella costruzione e nell'ampliamento della cosiddetta quarta generazione di radiocomunicazione mobile (4G), chiamata *Long Term Evolution* (LTE). In un settore in cui il volume di dati di cui si fruisce raddoppia di anno in anno, gli investimenti in ampiezze di banda superiori sono indispensabili. Stando alle informazioni fornite da Swisscom, per la fine del 2014 essa può già fornire a circa il 97 per cento dei suoi clienti una copertura LTE. Orange e Sunrise dovrebbero fornire velocità ancora di poco inferiori, ma anche loro investono con interesse nelle nuove reti.

Con la LTE si raggiunge al momento una velocità fino a 150 Mbit/s. La prestazione effettiva dipende comunque dal volume di dati di cui si fruisce nel medesimo momento, in quanto gli utenti che fanno capo alla stessa cella radio devono ripartirsi lo spettro disponibile. Parallelamente alle attività di ampliamento della LTE in corso al momento, gli operatori investono tuttavia anche con la LTE-Advanced nello sviluppo tecnologico, che in futuro dovrebbe permettere velocità fino a 300 Mbit/s.

2.1.5 Visione globale delle tecnologie

Se si considerano gli sviluppi dell'ampliamento delle diverse tecnologie a banda larga⁵, il quadro che emerge per la Svizzera è positivo, come mostra la figura sottostante. Si tratta di un prognostico formu-

⁴ «Swisscom – 'delivering the best', 2013 analyst and investor presentation» del 6 febbraio 2014.

⁵ Nota terminologica: nel presente rapporto con «banda larga» si intendono ampiezze di banda di almeno 1 Mbit/s (download) mentre con «banda ultra larga» ampiezze di banda con una velocità pari

lato dagli operatori stessi in merito all'impiego della banda iperlarga (almeno 100 Mbit/s) entro il 2020. Alla luce degli attuali sviluppi, il raggiungimento di questi obiettivi sembra essere realistico.



(Fonte: indicazioni degli operatori, stato giugno 2014)

Figura 1: Prognostico sulla copertura della banda iperlarga entro il 2020

Secondo i prognostici degli operatori, già nel 2016 nella radiocomunicazione mobile si completerà concretamente l'ampliamento della banda iperlarga nel settore della radiocomunicazione mobile. Per la banda iperlarga via cavo non si potrà invece, neanche dopo il 2020, garantire un ampliamento della copertura superiore all'80 per cento, promosso dalle forze di mercato, a causa delle zone rimanenti poco popolate, in cui manca la concorrenza a livello di infrastruttura, e a causa degli investimenti poco redditizi dettati dalla situazione dei prezzi. Per l'80 per cento della popolazione invece una molteplice copertura realizzata tramite diverse tecnologie dovrebbe divenire realtà. Comunque, in base alle strategie attuali degli operatori, l'ampliamento della FTTH, che secondo le conoscenze odierne garantisce praticamente un ampliamento illimitato delle velocità, non dovrebbe superare il 30 per cento della copertura.

Gli operatori di rete svizzeri investono ingenti somme nell'ampliamento della propria infrastruttura e nel confronto UE la Svizzera è in testa alla graduatoria per quanto concerne gli investimenti pro capite. Per contro a causa della cifra d'affari pro capite più elevata a livello europeo nel settore delle telecomunicazioni, la Svizzera si colloca nel confronto UE negli ultimi posti della graduatoria per quanto concerne gli investimenti in percentuale delle cifre d'affari⁶.

2.1.6 Sfide a livello di ampliamento dell'infrastruttura

L'ampliamento dell'infrastruttura nel settore delle telecomunicazioni avviene in modo dinamico ed è portato avanti dalle forze di mercato. La concorrenza a livello d'infrastruttura ha un ruolo determinante in quanto contribuisce a creare reti sempre più performanti. In tale contesto ci si chiede in che misura l'accesso a queste nuove reti sarà disponibile per cerchie della popolazione e dell'economia quanto più vaste possibili.

A seconda della zona di copertura e della densità della popolazione, gli attori impiegano tecnologie diverse e prendono pertanto in considerazione le differenze nella struttura dei ricavi e dei costi relativi alla copertura delle diverse regioni del Paese. Zone densamente popolate permettono piuttosto il finanziamento di nuove reti di collegamenti in fibra ottica (FTTH, FTTB) o di reti televisive via cavo am-

o superiore a 30 Mbit/s. Con «banda iperlarga» si indicano esclusivamente velocità pari o superiori a 100 Mbit/s.

⁶ «Il mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale», UFCOM, 2014.

piate (DOCSIS 3.0), mentre regioni meno popolate possono spesso beneficiare dell'ampliamento di reti televisive via cavo (DOCSIS.30) o di quello della fibra ottica sulle attuali reti in rame (FTTC, FTTS). A medio termine reti di radiocomunicazione mobile performanti (LTE) saranno a disposizione delle regioni periferiche.

Per quanto concerne le regioni densamente popolate, i modelli di cooperazione per l'ampliamento della fibra ottica elaborati alla «Tavola rotonda»⁷ hanno dimostrato la loro efficacia. Anche la guida sulla costruzione di reti ad altissima velocità, elaborata dal gruppo di lavoro sulla banda ultra larga⁸, come pure l'atlante della banda larga reso disponibile dallo stesso gruppo registrano risultati soddisfacenti in quanto sono riusciti a sensibilizzare i responsabili dei Cantoni, delle regioni e dei Comuni verso la tematica del collegamento a banda ultra larga. Oltre all'ulteriore ampliamento delle reti è ora importante stabilire come saranno utilizzate le nuove infrastrutture e se risulterà un'ampia offerta di servizi diversi e innovativi. In tal senso sono importanti le condizioni d'accesso a nuove piattaforme di comunicazione per i fornitori dei relativi servizi. Lo sviluppo in questo ambito dovrà infatti continuare a essere osservato attentamente.

L'ampliamento delle nuove reti via cavo effettuato negli agglomerati ha avuto finora successo anche perché le componenti dell'infrastruttura passiva, come le canalizzazioni di cavi esistevano già in misura sufficiente grazie alla cooperazione presso i partner e potevano quindi essere utilizzate congiuntamente. In questo modo si è potuto risparmiare sui costi per la costruzione di nuove canalizzazioni di cavi ed evitare grandi disagi per il traffico e la vita pubblica a causa di importanti lavori del genio civile. Occorrerebbe verificare successivamente se un ulteriore ampliamento sul territorio non possa essere promosso tramite l'introduzione di possibilità di utilizzo di canalizzazioni di cavi già esistenti (ad es. quelle per l'acqua o per l'elettricità). Allo stesso modo si dovrebbe appurare in che misura la prassi in uso nelle città per il finanziamento degli impianti all'interno degli edifici, che dovrebbero essere adeguati per il collegamento in fibra ottica, vincoli i mezzi degli operatori di rete che potrebbero confluire altrimenti nella copertura di altre regioni. Altrettanto interessante è la questione se questa prassi di finanziamento possa generare situazioni di monopolio locali.

2.1.7 Confronto internazionale

In generale risulta che in Svizzera, rispetto ad altri Paesi, l'ampliamento delle infrastrutture e delle tecnologie di telecomunicazione avanza a un buon ritmo, in particolare quanto riguarda le tecnologie della prossima generazione (velocità di download superiore a 30 Mbit/s). In tale contesto solo tre Paesi europei presentano una situazione migliore della Svizzera. Questa dinamica è dettata da molteplici fattori. In primo luogo, la Svizzera è da diversi anni tra i Paesi che spendono di più per i servizi di telecomunicazione e mettono quindi a disposizione risorse finanziarie, che in parte finiscono negli investimenti per le reti del futuro. In secondo luogo, come accade in altri quattro Paesi europei, nell'ambito della rete fissa la Svizzera può usufruire di due reti d'accesso (la rete dell'operatore storico Swisscom e quella degli operatori via cavo), ampiamente estese su tutto il territorio nazionale. In entrambi i casi, la copertura è superiore al 90 per cento presso le economie domestiche, fungendo così da incentivo per la concorrenza tra le diverse piattaforme e obbligando gli attori coinvolti a puntare sull'innovazione e su strategie d'investimento redditizie. Anche le infrastrutture di comunicazione mobile sono in costante sviluppo. Seppure alla fine del 2012 la Svizzera fosse in ritardo rispetto ai Paesi dell'UE per

⁷ Nell'ambito di una cosiddetta «Tavola rotonda» diretta dal presidente della Commissione federale delle comunicazioni, gli operatori, i fornitori di servizi e altre cerchie coinvolte hanno elaborato progetti e modalità di attuazione relativi all'ampliamento della fibra ottica, promuovendo in particolare cooperazioni in tale ambito.

⁸ Un gruppo di lavoro sotto la guida della Confederazione, composto di diversi fornitori di servizi di telecomunicazione e di rappresentanti di associazioni, ha elaborato una guida sulla costruzione delle reti ad altissima velocità e ha pubblicato il cosiddetto atlante della banda larga, disponibile sulla pagina Internet «www.bandaultralarga.ch».

quel che concerne l'accessibilità alle reti di ultima generazione, le cifre più recenti testimoniano chiaramente una ripresa (cfr. punto 2.1.4). Occorre considerare che gli operatori svizzeri, a differenza di quelli europei, devono far fronte a sfide particolari, si pensi ai severi valori limite d'immissione fissati per legge, alle peculiarità topografiche o ai costi più elevati per la manodopera e l'infrastruttura.

2.2 Struttura e comportamento del mercato nel contesto internazionale

2.2.1 Nuovi attori del mercato e nuovi servizi

Con il trionfo di internet e l'utilizzo di piattaforme di trasmissione uniformi, basate sul protocollo IP, un grande numero di nuovi fornitori sono divenuti attivi anche sul mercato svizzero. Internet ha dato loro accesso ai consumatori anche senza intervenire direttamente sull'infrastruttura del collegamento. I tradizionali fornitori di servizi di telecomunicazione devono far fronte alla concorrenza di fornitori in parte attivi a livello mondiale, come Google, Facebook, Whatsapp, Skype o Netflix. I nuovi servizi da loro offerti (piattaforme di media sociali, video streaming, ecc.) hanno indotto un notevole cambiamento nelle forme di comunicazione soprattutto dei giovani.

2.2.2 Tipologia di fruizione

Le tradizionali reti di telecomunicazione, che in passato venivano utilizzate prevalentemente per il traffico telefonico, hanno perso notevole importanza a causa degli sviluppi descritti. Tuttavia occorre rilevare che il servizio telefonico in Svizzera nel confronto con i Paesi europei è ancora molto presente e la sua diffusione è superiore soltanto in Germania⁹. Nel confronto internazionale i prezzi sono vantaggiosi e la commercializzazione avviene spesso in concomitanza con altre prestazioni. Il servizio telefonico è sostituito ad esempio dalla radiocomunicazione mobile o da nuovi servizi basati su internet come Skype, ecc. Con l'inizio del passaggio dai classici servizi telefonici alle nuove tecnologie (si consideri in particolare l'introduzione della telefonia tramite il protocollo internet, ossia Voice over IP, VoIP) si deve far fronte a cambiamenti più grandi, promossi in Svizzera anche da Swisscom che ha annunciato il passaggio della sua rete a VoIP entro il 2017.

A partire da dicembre 2010, la Svizzera può vantare di essere il Paese OCSE con il tasso più elevato di penetrazione della banda larga su rete fissa. Infatti, a giugno 2013, il numero di utenti della banda larga era di 44 ogni 100 abitanti. Molti fattori hanno contribuito a questo successo: la diffusione capillare della rete d'accesso sul territorio nazionale, il forte potere d'acquisto della popolazione svizzera e l'interesse degli utenti svizzeri per le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nel settore della radiocomunicazione mobile si registra un aumento della fruizione. Come dimostrato dai dati del 2013¹⁰, finora in Svizzera si è usufruito relativamente poco della radiocomunicazione mobile rispetto all'estero. A dicembre 2013 soltanto quattro Paesi UE registravano un livello inferiore alla Svizzera. Anche per quanto concerne la trasmissione dati mobili da parte degli utenti, in giugno 2013 la Svizzera si situava sotto la media dei Paesi OCSE. Ora gli studi più recenti¹¹ mostrano per la Svizzera una fruizione di dati mobili in aumento ed elevata nel confronto con i Paesi germanofoni confinanti. L'internet mobile è considerato dalle cerchie di esperti particolarmente importante per lo sviluppo economico. Gli sviluppi in questo settore dovranno pertanto essere osservati con grande attenzione.

⁹ Cifre e dati per il confronto internazionale provengono dal rapporto «Il mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale», UFCOM, 2014.

¹⁰ «Il mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale», rapporto UFCOM, 2014.

¹¹ Cfr. ad esempio «DACH-Studie 2014: Digitale Nutzungstrends in Deutschland, Österreich und der Schweiz» di IAB Switzerland o il rapporto sul tema «Mobilkommunikation 2018» di Prognos.

2.2.3 Quote di mercato, prezzi e qualità

Negli ultimi anni nella telefonia classica vi è stata una buona evoluzione della concorrenza. Il più grande fornitore (Swisscom) detiene il 71 per cento del mercato in rapporto al numero dei clienti. In base al numero dei minuti delle chiamate, la quota raggiunge il 59 per cento, un valore leggermente superiore a quello calcolato per l'UE. In questo settore i prezzi in Svizzera sono paragonabili a quelli dell'UE se si considerano anche i rispettivi costi della vita.¹²

Per quanto concerne i servizi a banda larga via cavo tramite la tecnologia DSL che viene ancora utilizzata in prevalenza, Swisscom detiene una quota di mercato del 58 per cento. Nel confronto con l'UE questa percentuale è piuttosto elevata. Per quanto riguarda i prezzi sul mercato, per i servizi a banda larga la Svizzera si situa nel gruppo dei Paesi più cari, anche se si tiene conto dei costi della vita più elevati. Si constata tuttavia con piacere che, nel confronto con l'UE, in Svizzera vi è una buona corrispondenza tra le prestazioni di velocità pubblicizzate e quelle effettivamente fornite.¹³ Nel settore della radiocomunicazione mobile, in Svizzera la struttura di mercato è rimasta praticamente invariata da diversi anni. Swisscom dispone di una quota di mercato superiore a circa il 60 per cento e Sunrise e Orange si spartiscono la maggior parte del mercato rimanente. In Svizzera i fornitori di servizi senza reti mobili proprie o i cosiddetti operatori virtuali di rete mobile (MVNO) occupano attualmente soltanto una posizione di nicchia, diversamente da altri Paesi europei. Per quanto concerne i prezzi per la radiocomunicazione mobile la Svizzera è da considerare relativamente cara, anche se si tiene conto dei costi della vita.

Chi desidera sottoscrivere un'offerta per accedere alla banda larga o ultra larga valuta in particolare i tre seguenti aspetti: la disponibilità dell'offerta, il prezzo e la velocità di trasmissione pubblicizzata. Per quanto concerne le loro offerte, gli operatori svizzeri fanno una magra figura in materia di velocità di trasmissione pubblicizzata, sia media che mediana, rappresentando il fanalino di coda dei Paesi OCSE. Al contrario, se si considerano le prestazioni effettivamente fornite, si assiste a un radicale ribaltamento della situazione, e questo a prescindere dal metodo applicato. Gli operatori attivi sul mercato svizzero si distinguono dunque per un certo *fair-play*, un dato che è confermato dal calcolo del rapporto tra la velocità effettiva di cui fruiscono gli utenti e la velocità promessa. Con un tasso di quasi il 98 per cento, la Svizzera si colloca in questo contesto nel trio di testa della graduatoria OCSE.

2.3 Servizio universale

2.3.1 Retrospectiva

Il regime del servizio universale come lo conosciamo oggi è nato con la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni nel 1998. Tramite delle disposizioni transitorie nella legge sulle telecomunicazioni, il successore legale dell'allora Telecom PTT è stato obbligato a garantire il servizio universale su tutto il territorio per una durata massima di cinque anni senza diritto a contributi agli investimenti. Il 20 agosto 1999, la ComCom ha attribuito a Swisscom la prima concessione del servizio universale. Già il 28 novembre 2001, la ComCom ha bandito una prima gara pubblica per assegnare una nuova concessione, che è stata nuovamente attribuita a Swisscom per il periodo 2003–2007. Il periodo di concessione attuale si estende per la prima volta su un periodo di dieci anni e terminerà il 31 dicembre 2017. Per questa concessione si era nuovamente candidata soltanto Swisscom.

Nell'ambito dell'attuale concessione del servizio universale è stato introdotto per la prima volta un collegamento a banda larga nella lista dell'offerta del servizio universale. In questo modo gli utenti del servizio universale possono scegliere tra un collegamento telefonico semplice, uno digitale ISDN o uno a banda larga tramite accesso internet. Il catalogo dei servizi comprende il servizio telefonico

¹² Cifre e dati per il confronto internazionale provengono dal rapporto «Il mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale», UFCOM, 2014.

¹³ «Il mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale», UFCOM, 2014.

pubblico, telefax incluso, il servizio supplementare per il blocco delle comunicazioni uscenti, l'accesso ai servizi d'emergenza, un servizio di trasmissione dati, la messa a disposizione di un numero sufficiente di telefoni pubblici, un servizio di trascrizione e di intermediazione di messaggi brevi (SMS) per audiolesi nonché un elenco e il servizio di commutazione per ipovedenti e persone con difficoltà motorie. Con l'accesso alla banda larga viene al momento garantita una velocità di trasmissione di 1000/100 kbit/s. In base all'attuale revisione dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) la velocità di trasmissione garantita è destinata ad aumentare a 2000/200 kbit/s a partire dal 2015.

2.3.2 Obiettivo e finalità del servizio universale

Il servizio universale assicura alla popolazione svizzera un'offerta minima di servizi di telecomunicazione anche quando i meccanismi del mercato vengono meno. La ComCom deve provvedere affinché tale obiettivo venga realizzato attribuendo una o più concessioni del servizio universale. In tale contesto se necessario può obbligare uno o più fornitori, nel caso in cui nessuno dovesse essere disposto a fornire il servizio universale volontariamente. Per contro le regole di finanziamento prevedono per la concessionaria del servizio universale il diritto a un'indennità finanziaria se risulta che i costi per la fornitura del servizio universale in una certa regione non possono essere coperti nonostante una gestione efficiente. I mezzi finanziari per l'indennità verrebbero accumulati tramite una tassa per i fornitori di servizi di telecomunicazione svizzeri con una cifra d'affari annua determinante di almeno cinque milioni di franchi. Finora il servizio universale ha potuto essere fornito dalla concessionaria del servizio universale senza il versamento di un'indennità.

2.3.3 Nuovi sviluppi

L'offerta del servizio universale comprende quei servizi che sono diffusi in modo esteso e sono d'importanza generale per partecipare alla vita sociale ed economica. Con l'evoluzione della società, dell'economia e della tecnologia, questi servizi e la loro importanza in materia di partecipazione cambiano, ragion per cui la legge sulle telecomunicazioni conferisce al Consiglio federale la competenza di adeguare periodicamente il contenuto del servizio universale alle esigenze sociali ed economiche e allo stato della tecnica e di conseguenza di ridefinire la lista delle prestazioni del servizio universale contenuta nella legge stessa (art. 16 cpv. 3 LTC).

Con la scadenza dell'attuale concessione del servizio universale un tale adeguamento si rivela nuovamente indispensabile. Nella primavera di quest'anno Swisscom ha annunciato di voler convertire il proprio servizio telefonico alla tecnologia IP entro il 2018. Un tale cambiamento che sembra essere giustificato dallo sviluppo tecnologico, necessita di un adeguamento delle prescrizioni in vigore all'attuale stato della tecnica. La realizzazione della telefonia IP richiede un accesso a internet che dispone di un potenziale nettamente superiore a quello della mera telefonia. Viste le circostanze, nell'ambito dell'offerta del servizio universale si dovrà proporre, su richiesta degli utenti, anche un servizio telefonico limitato al servizio pubblico di telefonia vocale per un prezzo di collegamento inferiore? Il collegamento per telefax dovrà ancora essere offerto anche in un ambiente basato sul sistema IP o in futuro si potrà rinunciarvi? Qual è la situazione riguardo all'offerta ISDN? Il tipo di collegamento orientato a questa tecnologia può essere stralciato dal catalogo delle prestazioni? La libertà di scelta del fornitore, garantita ancora oggi tramite preselezione (la cosiddetta carrier preselection, CPS), continua ad avere una ragione d'essere? Come si garantirà la possibilità di effettuare chiamate d'emergenza? Tutte queste domande andranno chiarite per il nuovo periodo di concessione dal 2018 (cfr. punto 3.4.1).

Ma anche i telefoni pubblici, cosiddetti Publifon, che rientrano ancora oggi nell'offerta del servizio universale sono messi in discussione. Il loro numero è stato continuamente ridotto dalla ComCom in base alle relative richieste di Swisscom e ciò con l'accordo esplicito dei Comuni politici interessati. Il 1° gennaio 2014, si contavano ancora 3 214 telefoni pubblici in 823 Comuni politici, mentre all'inizio dell'attuale periodo di concessione erano ancora circa 4850. A causa della diffusione di telefoni cellulari, ormai alquanto elevata, i telefoni pubblici non vengono più praticamente utilizzati o lo sono al massimo soltanto in luoghi considerati molto frequentati. Si pone pertanto in dubbio se debbano rimanere inclusi nel servizio universale anche a partire dal 2018.

2.3.4 Copertura a banda larga nel catalogo delle prestazioni del servizio universale

Dal 2008 il collegamento a banda larga rientra nell'offerta del servizio universale. A partire dal 2015 si prevede che la velocità di trasmissione garantita sarà di 2000/200 kbit/s. Sul piano politico viene sempre espressa la necessità di una copertura a banda larga decisamente superiore nell'ambito del servizio universale. Con la mozione Candinas 14.3236 *Adeguamento del servizio universale in materia di collegamenti internet a banda larga* viene richiesto che il servizio universale per l'accesso internet a banda larga passi nella OST a un livello di 4–8 Mbit/s. In qualità di titolare della concessione del servizio universale, Swisscom si prefigge di raggiungere un livello di copertura ADSL pari al 98 per cento. L'ADSL consente generalmente velocità di trasmissione di 8 Mbit/s; questo valore è nettamente inferiore solo in casi eccezionali. In virtù della disposizione sul servizio universale formulata in modo tecnologicamente neutro, l'utente potrà in questi casi utilizzare un altro tipo di tecnologia. Nella sua risposta alla mozione Candinas, il Consiglio federale sottolinea che un obbligo di prestazioni più elevate rispetto ai valori succitati non potrebbe essere adempiuto su tutto il territorio con gli attuali collegamenti di rete fissa. Occorrerebbe ricorrere maggiormente a collegamenti satellitari o di radiocommunicazione mobile. Nel primo caso si porrebbero tuttavia problemi di accettazione da parte della popolazione mentre nel secondo caso i collegamenti non sarebbero più in grado di garantire una velocità minima di trasmissione dati. Il Consiglio federale ha pertanto rinviato al presente rapporto che tratta nuovamente questa tematica e ha proposto di respingere la mozione.

Contrariamente alle offerte con velocità in prevalenza più elevate disponibili sul mercato che non garantiscono in assoluto le ampiezze di banda pubblicizzate ma cercano comunque di fornirle con ogni sforzo (*best effort*), il collegamento a banda larga del servizio universale consente di assicurare una data velocità di trasmissione. Come illustrato al punto 2.1.5 non è realistico aspettarsi che in un futuro prossimo sia realizzato un ampliamento della banda ultra larga via cavo, esteso sull'intero territorio e promosso dalle forze di mercato. Se nell'ambito del servizio universale si dovessero offrire ampiezze di banda nettamente superiori ai valori odierni, si dovrebbe o passare ad altre tecnologie, in particolare mobili, con requisiti di qualità adeguate, o promuovere l'ampliamento della rete via cavo in modo mirato tramite gli enti pubblici.

2.4 Il roaming internazionale

2.4.1 Osservazioni preliminari

Il roaming internazionale è stato per i fornitori di servizi di radiocommunicazione mobile in Svizzera e in Europa per tanto tempo una fonte di guadagno sicura e redditizia. La regolamentazione del roaming, introdotta nell'UE nel 2007 e inasprita periodicamente, ha però minacciato questa fonte di guadagno nell'area UE/SEE e potrebbe addirittura prosciugarsi del tutto in un futuro prossimo. Questa evoluzione ha attirato l'attenzione della politica riguardo ai prezzi di roaming in proporzione elevati praticati in Svizzera, Paese non membro dell'UE.

Spinti dalla critica pubblica (mossa) contro i loro prezzi nettamente più elevati rispetto a quelli praticati in seno all'UE, i tre grandi fornitori di radiocommunicazione mobile hanno proceduto a ripetute correzioni al ribasso. Da qualche tempo offrono diverse opzioni per l'estero che rendono meno caro l'utilizzo del cellulare oltre frontiera. Tuttavia, si nota anche che, contrariamente al roaming dati, i prezzi per le telefonate e per gli SMS rimangono tutt'ora nettamente più cari rispetto a quelli praticati nell'UE. Le tariffe per il roaming dati hanno invece maggiori possibilità di concorrere con i prezzi UE, soprattutto se legate a opzioni tariffarie speciali, un fenomeno riconducibile non da ultimo al fatto che all'estero vi sono alternative WLAN convenienti e in tale ambito la concorrenza gioca un ruolo anche per i clienti mobili svizzeri. Sorprendente è il fatto che in altri Paesi del mondo, i prezzi per il roaming sono talvolta nettamente più cari rispetto all'area UE/SEE, sia per clienti provenienti dall'UE sia dalla Svizzera.

2.4.2 La regolamentazione del roaming nell'area UE/SEE

2.4.2.1 Regolamentazione UE: procedimento a tappe

Dal regolamento sul roaming l¹⁴ i prezzi all'ingrosso e al dettaglio sono regolamentati per le chiamate in roaming tra i diversi Paesi dello Spazio economico europeo (SEE). Sono state inoltre introdotte prescrizioni in materia di trasparenza a favore dei clienti al dettaglio. Il regolamento sul roaming II¹⁵, emanato nel 2009, ha poi sottoposto a regolamentazione anche i prezzi all'ingrosso e al dettaglio per l'invio di SMS e i prezzi all'ingrosso per la trasmissione dati via internet. Sono state ampliate anche le prescrizioni vigenti in materia di trasparenza. La terza fase di regolamentazione, ancora in corso, copre il periodo compreso da metà 2012 a metà 2022. Si tratta qui di ridurre ulteriormente i limiti massimi di prezzo per i al dettaglio entro metà 2017 e quelli per i clienti all'ingrosso entro metà 2022. D'ora in poi i limiti massimi di prezzo per il roaming dati si applicheranno anche al mercato al dettaglio. Le prescrizioni in materia di trasparenza saranno estese anche ai Paesi esterni all'Europa, cosicché, se un cliente mobile oltrepassa la frontiera deve ricevere un SMS di notifica che lo informa delle condizioni in vigore; in Svizzera questo sistema si applica già dal 2010. L'invio di un SMS di notifica è d'obbligo anche quando si raggiunge il limite massimo del roaming dati.

La Commissione UE intende andare oltre queste disposizioni. Il pacchetto legislativo per la creazione di un continente connesso, attualmente in fase di adozione, prevede di abolire completamente la retribuzione del roaming, creando così anche nel settore della radiocommunicazione mobile un vero e proprio mercato interno all'UE.¹⁶

A medio termine (2018), la proposta della Commissione UE mira all'abolizione delle modalità di fatturazione distinte per la fruizione delle reti di radiocommunicazione mobile nell'UE da parte della clientela UE. È legata al motto *roam like at home* secondo cui per l'utilizzo mobile dovrebbe essere determinante la tariffa della propria rete. Si intende così creare per il mercato interno UE incentivi affinché siano disponibili a livello europeo offerte e piani tariffari che per un uso normale non si differenzino più dalle offerte nazionali.¹⁷

Il pacchetto legislativo si trova attualmente in fase di elaborazione presso le competenti istanze UE stando ai piani, dovrebbe essere adottato entro fine 2014.

2.4.2.2 Misure strutturali tese a migliorare la concorrenza nell'ambito del roaming

Nel quadro della terza fase di regolamentazione UE, ancora in corso, sono state introdotte le seguenti misure supplementari:

- Accesso al roaming per i clienti all'ingrosso dal 1° luglio 2012: i fornitori di servizi di radiocommunicazione mobile senza una propria rete (i cosiddetti fornitori mobili virtuali, MVNO) sono interessa-

¹⁴ Regolamento (CE) n. 717/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.06.2007 relativo al roaming sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE, GU L171 del 29.06.2007, pag. 32.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 544/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.06.2009 che modifica il regolamento (CE) n. 717/2007 relativo al roaming sulle reti mobili pubbliche all'interno della Comunità e la direttiva 2002/21/CE, GU L167, 29.06.2009, pag. 12.

¹⁶ Memo relativo al comunicato stampa della Commissione europea dell'11 settembre 2013 in relazione all'adozione del pacchetto di misure teso a completare il mercato interno delle telecomunicazioni e a creare un continente connesso: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-779_de.htm

¹⁷ Per evitare eventuali abusi nell'utilizzo dei servizi di roaming, occorre stabilire delle regole per una "Fair use policy", che dovranno essere elaborate dal BEREC.

ti a concludere contratti di utilizzo all'ingrosso con gli operatori di reti mobili, per poter offrire ai clienti al dettaglio servizi di roaming internazionale. La regolamentazione UE obbliga i gestori delle reti mobili a entrare in materia di qualsiasi richiesta ragionevole concernente la stipula di contratti con clienti all'ingrosso.

- Vendita separata di servizi roaming sul mercato al dettaglio: dal 1° luglio 2014 i fornitori devono permettere ai loro clienti di concludere accordi di roaming con altri fornitori, separati dai normali servizi di radiocomunicazione mobile. In tal contesto si parla di misure strutturali che non presentano un legame formale al prezzo. In seno all'UE due misure sono al centro dei dibattiti (cfr. punto 2.4.3.4): il cosiddetto *Local Break Out* (LBO) e la soluzione *Single IMSI*.

L'obiettivo di queste misure strutturali è aumentare la dinamica concorrenziale tra i servizi di roaming, permettendo l'inserimento di altri fornitori, si crea la possibilità per i clienti di scegliere per i servizi di roaming operatori indipendenti dalla propria rete. L'UE le chiama anche «misure di disaccoppiamento». La validità di queste misure è limitata all'area UE/SEE. La situazione in Svizzera viene descritta al punto 0.

2.4.3 Il postulato 13.3009: sviluppo delle tariffe di roaming nel prossimo futuro

2.4.3.1 La richiesta

La questione legata ai prezzi elevati per il roaming internazionale che i consumatori svizzeri devono pagare ai loro fornitori per l'utilizzo dei propri cellulari all'estero, ha chiamato in causa la politica. Nel suo postulato 13.3009 *Sviluppo delle tariffe di roaming nel prossimo futuro*, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati invita il Consiglio federale a stilare entro la fine del 2014 un rapporto di analisi dello sviluppo delle tariffe di telefonia mobile per l'estero (tariffe di roaming). A questo proposito sono da considerare i seguenti aspetti:

1. prezzi per il traffico di telefonia mobile con i Paesi dell'Unione europea (entro l'area UE, Svizzera con UE);
2. prezzi per il traffico di telefonia mobile con i Paesi fuori dall'Unione europea (UE con Paesi terzi, Svizzera con Paesi non UE);
3. stato dell'evoluzione tecnologica (ad es. embedded SIM-card);
4. nuovi modelli tariffari (ad es. sistema a tariffa fissa);
5. esigenza di regolamentazione e relative possibilità della Confederazione in veste di legislatore.“

La CTT chiede inoltre che il rapporto illustri le ragioni che si oppongono a un adeguamento delle tariffe di roaming dei fornitori svizzeri a quelle praticate nell'UE.

Con il presente rapporto il Consiglio federale reagisce a questo invito. Qui di seguito è fornita una risposta alle domande 1–4 del postulato. La risposta alla domanda 5 concernente la necessità di regolamentazione si trova al punto 3.5.

2.4.3.2 Prezzi per il traffico di telefonia mobile con i Paesi dell'Unione europea (entro l'area UE, Svizzera con l'UE) (domanda 1)

Nell'ambito dei prezzi per i servizi di roaming internazionale occorre distinguere tra i prezzi al dettaglio fatturati dai fornitori di servizi mobili e i prezzi all'ingrosso pattuiti tra i fornitori di servizi mobili. Per entrambi i settori, l'UE ha stabilito nei rispettivi regolamenti sul roaming limiti massimi di prezzo. Le cifre e le indicazioni esatte relative alla panoramica sottostante sono contenute nell'allegato 1 del presente rapporto.

Prezzi di roaming al dettaglio:

Tra inverno e primavera 2014, gli operatori svizzeri hanno ridotto i prezzi standard per il roaming internazionale. Inoltre sono state introdotte nuove opzioni tariffarie facoltative per il roaming o ridotti i prezzi di quelle già esistenti. A decorrere dal 1° luglio 2014 sono scesi anche i limiti massimi di prezzo stabiliti nell'UE.

Nel primo trimestre del 2014, i prezzi medi svizzeri di roaming per le chiamate effettuate nell'UE ammontavano a circa il triplo delle tariffe europee regolamentate. Le differenze tra le offerte svizzere sono consistenti; Swisscom è il leader nei prezzi in materia di roaming e risulta, infatti, per le chiamate con il cellulare effettuate all'estero da due a cinque volte più conveniente rispetto alla concorrenza (stato: 1° luglio 2014). Le opzioni tariffarie speciali presentano differenze di prezzo meno marcate tra gli operatori svizzeri.

Per le chiamate in roaming internazionale verso l'UE i prezzi medi praticati in Svizzera sono quasi cinque volte superiori alle tariffe europee regolamentate. Anche in questo caso vi sono grandi differenze tra le offerte svizzere, la tariffa di Swisscom è da due a tre volte più conveniente ripetendo le offerte di altri operatori di rete svizzeri. Ciononostante, il prezzo standard più conveniente per le chiamate ricevute è sempre ancora circa il quadruplo del prezzo massimo autorizzato nell'UE.

L'UE ha stabilito a 6 cent (IVA esclusa) il limite massimo di prezzo per *l'invio di un SMS*. Gli Svizzeri pagano per questo servizio in media oltre tre volte tanto. Le differenze di prezzo tra le offerte standard dei vari fornitori svizzeri non sono così consistenti (fino a un fattore 2).

Nell'UE, *i servizi di dati mobili*, che acquistano un'importanza sempre crescente, possono essere fatturati ai clienti al dettaglio per un importo massimo di 0.20 cent/MB (IVA esclusa). In Svizzera, i prezzi medi al dettaglio (IVA esclusa) sono da due a quattro volte superiori rispetto all'UE, mentre i servizi prepagati sono addirittura molto più cari.

A causa dell'elevata eterogeneità delle strutture tariffarie da confrontare, per i confronti sottostanti sono state talvolta effettuate semplificazioni. Nell'UE ad esempio per la telefonia vocale è prevista una fatturazione al secondo, mentre in Svizzera occorre pagare tutto un intervallo di fatturazione di un minuto. Nella trasmissione dati l'UE richiede una fatturazione al KB, mentre in Svizzera si usano intervalli di fatturazione di 30 KB (in taluni casi anche di 20 KB o 100 KB). In generale, gli intervalli di fatturazione più lunghi portano a fatture più salate, cosicché gli svizzeri vengono ulteriormente svantaggiati da queste modalità di fatturazione. Le diverse strutture tariffarie contribuiscono quindi alle differenze di prezzo.

Prezzi di roaming all'ingrosso:

Il roaming internazionale presuppone l'utilizzo di una rete estera, dato che in questo caso la propria clientela fruisce di una rete mobile che non è quella abituale. La possibilità di poter fare capo a tutte le reti mobili disponibili all'estero nasce con gli standard digitali di radiocomunicazione mobili quali GSM, UMTS o LTE e comporta per gli utenti un aumento delle prestazioni e del comfort. Per il disbrigo del traffico di roaming i fornitori di servizi di radiocomunicazione mobile hanno sottoscritto accordi contrattuali tra loro sia per gli aspetti tecnici, sia per quelli commerciali. Le tariffe all'ingrosso vengono ricalcolate ogni anno, in base alle quantità (minuti, numero di SMS, volume dati in MB). I fornitori più grandi beneficiano generalmente di condizioni più vantaggiose rispetto a quelli con un traffico di roaming ridotto. Vale quindi anche la pena predisporre misure tecniche capaci di attirare sulle proprie reti il traffico mobile dei conducenti in transito.

Nell'ambito della succitata regolamentazione sul roaming, l'UE ha stabilito le tariffe massime applicabili all'ingrosso. In contropartita all'introduzione di limiti massimi di prezzo, ai fornitori UE è stato garantito un certo margine sui clienti finali allo scopo di mantenere il roaming internazionale un'attività redditizia per le imprese coinvolte.

I fornitori svizzeri di servizi di radiocomunicazione mobile pattuiscono liberamente le loro tariffe all'ingrosso. Le cifre esatte sottostanno generalmente al segreto commerciale. Vi sono però dati medi per la Svizzera basati sulle informazioni dei fornitori di servizi mobili. Stando a questi dati le tariffe medie all'ingrosso versate nel primo trimestre del 2014 dalle aziende svizzere per le *chiamate di telefonia mobile* nell'area UE risultavano quasi il doppio di quelle versate dalle aziende UE, mentre per il *traffico SMS* le aziende svizzere hanno sborsato prezzi all'ingrosso tre volte più elevati rispetto a quanto pagano le aziende UE tra loro. Per i *servizi dati mobili* le aziende svizzere pagano in media il doppio di quelle UE.

Le tariffe all'ingrosso per il roaming vanno invece pattuite bilateralmente. Le aziende svizzere possono, per il traffico di clienti esterni alla propria rete, chiedere condizioni di reciprocità per quanto riguarda le tariffe all'ingrosso. Decisivo per la situazione dei costi a livello di commercio all'ingrosso è pertanto il rapporto tra il proprio traffico e quello estero.

2.4.3.3 Prezzi per il traffico mobile con i Paesi non membri dell'UE (UE con Paesi terzi, Svizzera con Paesi non UE) (domanda 2)

Le tariffe al dettaglio massime per conversazioni in roaming internazionale applicabili ai cittadini UE che si trovano fuori dall'UE non sono stabilite giuridicamente e seguono gli stessi meccanismi di quelli che vigono ad esempio per gli svizzeri all'estero. È pertanto interessante procedere a un confronto diretto tra le rispettive tariffe medie.

Nella telefonia mobile i prezzi al dettaglio per le chiamate *effettuate* dai viaggiatori provenienti dalla Svizzera sono, IVA compresa, leggermente più alti rispetto ai prezzi al dettaglio medi e non regolamentati applicati ai viaggiatori provenienti dall'UE.

La situazione è più critica per le chiamate *ricevute* per le quali le persone provenienti dalla Svizzera pagano in media il doppio rispetto a quelle provenienti dall'UE.

Per i servizi SMS e dati non è possibile operare un tale confronto poiché i dati necessari non sono pubblicati.

Cifre e dati esatti si trovano all'allegato 1 del presente rapporto.

2.4.3.4 Stato dell'evoluzione tecnologica (domanda 3)

Il roaming in quanto funzione tecnica che permette l'utilizzo condiviso delle reti estere per i clienti della propria rete rappresenta una notevole conquista nell'ambito della comunicazione mobile. La sua utilità è indiscussa, diminuisce però l'accettazione dei prezzi elevati da pagare per questo servizio.

Se per lungo tempo l'utilizzo del roaming internazionale si concentrava sulla comunicazione mobile vocale e via SMS, negli ultimi tempi, con l'avvento di terminali appropriati, si è assistito a un'evoluzione verso la trasmissione dati mobile. Le applicazioni future del roaming si trovano soprattutto in questo ambito.

L'inclusione di sensori elettronici, macchine in rete o altri apparecchi nella trasmissione dati porterà a un massiccio aumento del traffico dati. Tale fenomeno viene chiamato comunicazione «macchina – macchina» e permette l'utilizzo di apparecchi elettronici per la misurazione, l'osservazione, il comando o l'allarme in svariate applicazioni che generalmente comunicano per via mobile tramite internet. Si pensi ai trasmettitori d'allarme nei veicoli (eCall, intelligent transport systems), apparecchi di misurazione delle funzioni corporee nei vestiti (wearable computing), elementi di comando nell'ingegneria edile (smart home) e tante altre. Una parte di questi apparecchi è collegata a reti di radiocomunicazione mobile e un'altra parte comunica via WLAN sulle brevi distanze e poi tramite rete fissa. Gli apparecchi che comunicano sulle reti di radiocomunicazione mobile dipendono, se viene oltrepassata una frontiera (ad es. in un veicolo), dalla presenza di possibilità di roaming. Gli utenti partono dal presupposto che le rispettive funzionalità siano disponibili ovunque e sempre, ossia anche al di fuori dalla propria rete. Alcuni apparecchi terminali mobili vengono inoltre esercitati esclusivamente al di fuori

dalla propria rete e funzionano unicamente sulla base di servizi roaming (permanent roaming). Questo tipo di utilizzo del roaming permette ad esempio alle applicazioni di sicurezza di avere parallelamente a disposizione diverse reti, dato che un terminale mobile in roaming all'estero ha sempre accesso a tutte le reti mobili disponibili (spesso tre o quattro). Ciò permette di aumentare massicciamente la sicurezza d'utilizzo dei rispettivi servizi, infatti è piuttosto inverosimile che cadano contemporaneamente tutte le reti mobili di un Paese. Per motivi legati alla concorrenza, il cosiddetto roaming nazionale, ossia la possibilità dei clienti al dettaglio di fruire di tutte le reti mobili del proprio Paese è invece in parte o del tutto impossibile sia in Svizzera che negli altri Paesi; le applicazioni di sicurezza di cui sopra vengono pertanto offerte soprattutto oltre le frontiere nazionali nel quadro del roaming internazionale.

Queste forme ampliate d'utilizzo delle tecnologie mobili spingono l'evoluzione del roaming internazionale sia nelle sue applicazioni che nelle sue caratteristiche tecniche. Le carte SIM necessarie all'accesso alle reti mobili vengono ad esempio inserite nei terminali mobili e preparate tramite software a un utilizzo flessibile. In questo contesto si parla anche di «*embedded SIM*» o «*Multi IMSI*». Così facendo si creano anche nuovi presupposti tecnici atti a creare una migliore concorrenza e offerte più idonee ai consumatori. Il futuro ci dirà se la situazione dei consumatori migliorerà anche a livello commerciale.

Con l'istituzione nel luglio 2014 della vendita separata di servizi in roaming sul mercato al dettaglio, l'UE ha introdotto due misure tecniche: il cosiddetto *Local Break out* (LBO) e il *Single IMSI*.

Local Break out (LBO)

LBO permette l'utilizzo di servizi di dati in roaming presso un fornitore alternativo all'estero. Il cliente seleziona la rete desiderata nel Paese di soggiorno e conclude un contratto ad-hoc con l'operatore di detta rete. La conclusione del contratto può effettuarsi in modo tradizionale (punti vendita, contratti basati su internet, ecc.) o tramite l'utilizzo di «carte da grattare» (invio del codice attraverso SMS o inserimento di questo codice in un portale d'accesso, analogamente ai servizi WLAN). Se il cliente seleziona la rete, l'operatore della rete visitata verifica se vi è un contratto LBO. Senza contratto vengono prestati i normali servizi di roaming. In seguito l'operatore della rete visitata entra in contatto con il fornitore del cliente per autorizzare quest'ultimo all'utilizzo della rete. Da quel momento tutti i collegamenti mobili a internet saranno effettuati e fatturati dall'operatore scelto all'estero. Rispetto al classico roaming, che consente l'accesso alle reti di qualsiasi fornitore locale con il quale il fornitore del cliente ha stipulato un contratto di roaming, la copertura di rete si limita alla rete effettivamente utilizzata.

La soluzione LBO sembra essere interessante soprattutto per gli utenti assidui dei servizi di dati. Nella versione più semplice non è particolarmente facile da usare poiché l'impiego dell'apparecchio mobile richiede una certa comprensione tecnica. Lo sviluppo di applicazioni (app) facili all'uso semplificherà tuttavia la fruizione futura dei servizi LBO aumentando così la convivialità di questa soluzione.

Tra i fornitori svizzeri è stata Swisscom ad annunciare misure atte a permettere alla propria clientela l'accesso ai servizi LBO all'estero. Finora Orange e Sunrise non hanno ancora rilasciato dichiarazioni ufficiali in tal senso, non si sa quindi se anch'esse offriranno ai loro clienti questa forma di contratto separato per la trasmissione dati mobile. Al momento non è ancora chiaro se esistono vaste offerte LBO per i clienti svizzeri all'estero. Si presuppone tuttavia che i fornitori esteri siano abbastanza motivati ad attirare ulteriori clienti (esterni all'UE) verso le proprie reti. Un altro interrogativo è il prezzo: non si sa ancora se per navigare sulle reti locali i clienti svizzeri pagheranno lo stesso prezzo dei cittadini UE. In teoria, se vogliono avere successo sul mercato, le offerte estere dovrebbero essere più convenienti del classico roaming.

Single IMSI

La soluzione *Single IMSI* mira a proporre ai clienti una possibilità di scelta per tutti i servizi mobili (voce, SMS e dati). Il cliente stipula un contratto con l'operatore alternativo di roaming di sua scelta, locale o estero, e non deve effettuare alcuna impostazione tecnica.

Dato che la soluzione *Single IMSI* rappresenta un semplice modello di rivendita per servizi di roaming internazionale, il fornitore del roaming dipende dalla rete contrattuale che lega il gestore della rete di partenza ai partner esteri. L'importo dei prezzi pattuiti con questi partner roaming e il margine di guadagno del gestore della rete visitata definiscono il prezzo all'ingrosso per l'accesso. In seno all'UE l'introduzione delle nuove possibilità di scelta viene pertanto legata a un obbligo generale di concedere l'accesso alla rete. Le richieste d'accesso «sensate» a servizi di roaming all'ingrosso non possono quindi essere rifiutate. I limiti massimi di prezzo regolamentati vigono anche per i fornitori di roaming.

Per il momento i fornitori svizzeri di telefonia mobile non sembrano avere intenzione di introdurre soluzioni *Single IMSI*.

Bilancio intermedio

Occorre attendere e osservare come evolvono sul mercato le misure adottate dall'UE e il loro impatto sull'ulteriore sviluppo del roaming. La discussione sull'evoluzione del roaming internazionale in seno all'UE (Connected Continent/continente connesso, cfr. punto 2.4.2.1) darà probabilmente nuovi impulsi che potrebbero ripercuotersi anche sul traffico di roaming con la Svizzera. Stando ai media, già oggi nell'UE singoli servizi di roaming per i viaggi in Svizzera sono conteggiati alle stesse tariffe roaming praticate nell'UE e risultano talvolta meno cari delle offerte di comunicazione mobile all'interno della Svizzera. Questi fenomeni portano a pratiche di elusione e mettono talvolta sotto pressione sia i prezzi interni che i prezzi di roaming dei fornitori svizzeri.

2.4.3.5 Nuovi modelli tariffari (ad es. sistema a tariffa fissa) (domanda 4)

Nello sviluppo di modelli tariffari occorre distinguere tra servizi di roaming classici (voce, SMS, dati) e nuove forme di comunicazione sotto forma di applicazioni (ad es. Whatsapp, Skype, iO) e basate sulla trasmissione dati mobile. Queste ultime dipendono fortemente dal prezzo per la trasmissione dati mobile. Vi è anche la possibilità di accesso via WLAN che permette di comunicare in modo conveniente in un determinato luogo.

Nel corso del primo semestre 2014, i fornitori svizzeri hanno ridotto le tariffe per i servizi di roaming classici. Gli adeguamenti si applicano principalmente alle opzioni supplementari del traffico mobile e non alle tariffe standard. A fine febbraio Sunrise, ad esempio, ha introdotto una nuova opzione dati *Sunrise travel pack* con volume dati incluso e durate di validità variabili. A marzo Orange ha offerto una nuova *Travel Data Option*. Il 1° aprile, Swisscom ha risposto con un abbassamento di prezzo o un prolungamento della durata di validità per le opzioni esistenti per il traffico di dati mobili. La categoria UE/Europa occidentale per la tariffa standard e per la *World Option flex* è stata estesa ad altri Paesi. È calato anche il prezzo della *Option World Data Travel* con 100 MB.

A metà aprile 2014 Sunrise ha contrattaccato con un'opzione a 10 franchi al mese. Dopo l'attivazione di questa opzione i clienti pagano 30 centesimi per le chiamate effettuate e quelle ricevute/in uscita e in entrata e 20 centesimi per SMS. Ciò significa che pagando un supplemento mensile viene fatturato loro lo stesso prezzo sia in Europa che in Svizzera, legato comunque all'inconveniente che al momento opportuno devono ricorrere alla giusta opzione tariffaria per il loro viaggio all'estero. All'insegna dello stesso motto è stato utilizzato in maggio anche da Orange per le nuove opzioni *Go Europe* a 5 franchi e *Go World* a 15 franchi al mese. Le chiamate verso e dall'Europa costano 40 centesimi e l'invio di un SMS 15 centesimi, compresi 10 MB di dati.

Il 1° luglio 2014 Swisscom ha annunciato un abbassamento dei prezzi standard. Le chiamate effettuate all'interno dell'UE e verso la Svizzera costano a partire da tale data 50 centesimi, quelle ricevute 30

centesimi e l'invio di un SMS 30 centesimi. Per 10 MB di dati i clienti Swisscom pagano un prezzo standard di 5 franchi (pacchetto valido 30 giorni). Dopo l'attivazione della *World Option Flex* vige un prezzo di 30 centesimi per le chiamate effettuate e 20 per quelle ricevute, nonché 20 centesimi per SMS. Per la prima volta i prezzi fatturati da Swisscom all'interno dell'Europa sono gli stessi per i clienti prepaid e postpaid.

I clienti prepaid di Orange possono, dal 1° agosto 2014, beneficiare delle tariffe di roaming *Go Europe* e *Go World*. Dal 22 settembre 2014 Orange offre *Unlimited Roaming*, la prima possibilità di telefonare e inviare SMS in modo illimitato sia a livello nazionale che in Europa ad un prezzo mensile forfettario di 85 franchi. Il pacchetto *Unlimited Surf Roaming* per 50 franchi al mese permette di navigare a piacimento in Svizzera e contiene 500 MB di roaming dati in Europa.

Da qualche tempo si è affermata la tendenza che determinate quantità di unità in roaming (minuti, SMS, MB) sono comprese in abbonamenti più cari. Le nuove componenti degli abbonamenti Orange permettono per la prima volta un utilizzo illimitato dei servizi roaming vocali e SMS in Europa ad un prezzo forfettario. Gli utenti assidui ne traggono il massimo vantaggio, quelli occasionali continuano a pagare, perlomeno presso Orange e Sunrise, prezzi elevati.

2.5 Questioni relative alla protezione dei consumatori e dei giovani

2.5.1 Introduzione

Nei suoi due precedenti rapporti il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di agire nel settore della protezione dei consumatori e ha preannunciato di farlo nel quadro di una revisione della LTC. Ritiene necessario intervenire soprattutto nell'ambito del marketing telefonico, eventualmente in relazione alla formulazione dei contratti di telecomunicazione.

Nei suoi precedenti rapporti, il Consiglio federale ha fatto presente che nel settore della protezione dei giovani manca una norma di competenza che gli permetterebbe di emanare prescrizioni di protezione in materia di telecomunicazione atte a tutelare i giovani qualora si verifichino situazioni problematiche. In base alla legge vigente il medesimo può intervenire solo nella misura in cui si tratta di servizi a valore aggiunto conformemente alla definizione restrittiva sancita nella legge sulle telecomunicazioni. Il Consiglio federale ha oramai esaurito il margine di manovra in quest'ambito. L'utilizzo irresponsabile dei moderni mezzi d'informazione e di comunicazione non deve né può essere affrontato unicamente con prescrizioni legali. Genitori, scuola e altri ambiti sono tenuti a sensibilizzare, spiegare ed educare i giovani ai media. Viene già fatto molto in tal senso. Un esempio importante è il programma *Giovani e media*¹⁸ avviato nell'estate 2010 dal Consiglio federale e diretto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, che si concluderà entro 2015.

Qui di seguito sono approfonditi temi rilevanti riguardo alla protezione dei consumatori e dei giovani.

2.5.2 Marketing telefonico, rivendita e spoofing

Un problema sempre molto presente anche nella percezione pubblica sono le chiamate pubblicitarie che molti consumatori ritengono estremamente moleste e che peraltro contravvengono spesso al diritto vigente. Nel rapporto 2012 ci si auspicava che la revisione della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI; RS: 241), che rende punibile la mancata osservanza della presenza dell'asterisco, potesse porre rimedio a questa situazione. Dopo le prime esperienze con le nuove disposizioni sorge però il dubbio se queste riescano a rispondere alle aspettative, sebbene la SECO adoperi ogni mezzo contro l'inosservanza dell'asterisco. Infatti, il perseguitamento efficace di molte violazioni fallisce già per il fatto che i call center si trovano all'estero e non possono essere localizzati. I numeri telefonici svizzeri possono essere assegnati dai fornitori di servizi di telecomunicazione anche a persone che effettua-

¹⁸ Programma nazionale Giovani e media (2010-2015): <http://www.giovaniemedia.ch/it/programma-nazionale.html>

no le loro chiamate in Svizzera dall'estero (rivendita). Determinare l'origine della chiamata può rivelarsi difficile o impossibile.

Spesso questi attori falsificano l'indicazione del numero chiamante (CLI: Calling Line Identification) e fingono ad esempio che si tratti di una chiamata dalla Svizzera. Questo nuovo fenomeno viene chiamato *spoofing* ed è stato oggetto del postulato Birrer-Heimo 14.3254 *Chiamate pubblicitarie da parte di call center con numeri telefonici svizzeri falsi*, accolto dal Consiglio nazionale il 20 giugno 2014.

Nell'ambito dell'elaborazione di un avamprogetto di revisione della legge sulle telecomunicazioni, il Consiglio federale, intende approfondire le spiegazioni date nel presente rapporto (cfr. anche punto 3.6), su come far fronte all'utilizzo abusivo di un numero telefonico svizzero. In tale contesto occorre prendere in considerazione il progresso tecnologico in quanto potrebbe da un lato, agevolare la clientela tramite ad esempio strumenti di filtro per sopprimere chiamate indesiderate e dall'altro causare nuovi problemi legati al marketing telefonico.

2.5.3 Contratti per i servizi di telecomunicazione

Per quanto riguarda la proroga contrattuale automatica (contratti *rollover*), che i fornitori di servizi di telecomunicazione hanno spesso fatto sottoscrivere ai loro clienti, già nel rapporto 2012 si è potuto rilevare un'evoluzione nella direzione auspicata. Infatti, diversi fornitori avevano iniziato a proporre contratti con un periodo di disdetta nettamente più breve. L'evoluzione in tal senso continua tuttora, anche grazie alla pressione delle organizzazioni di tutela dei consumatori e probabilmente anche a causa delle prescrizioni più severe della LCSI in materia di utilizzazione di condizioni commerciali abusive. Tutti i grandi fornitori (Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise, Orange) hanno rinunciato a una proroga automatica del contratto di anno in anno. Nell'agosto 2013 la SECO ha diffidato le imprese Sunrise e Orange indicando che i loro contratti *rollover* non sono compatibili con l'articolo 8 LCSI.

Un altro importante passo in avanti è stato fatto da Sunrise questa primavera; il fornitore si è allontanato dalla sovvenzione degli apparecchi terminali tramite prezzi d'abbonamento più elevati. Questo passo va visto come un'evoluzione verso una maggiore trasparenza e veridicità dei prezzi: da tempo è stato chiesto dalle associazioni dei consumatori e dovrebbe ispirare altri fornitori.

Meno positiva è invece la situazione, se si considerano anche i piccoli operatori. Soprattutto quelli che offrono la cosiddetta preselezione del fornitore CPS come Primacall, Suissephone o TalkEasy nel settore della rete fissa o anche i rivenditori o cosiddetti *mobile virtual network operators* (MVNO) nel settore mobile continuano a proporre la proroga contrattuale automatica di uno o due anni nelle loro condizioni generali di contratto (CGC).

2.5.4 Servizi a valore aggiunto

Nell'ambito dei servizi a valore aggiunto appaiono offerte sempre nuove, spesso problematiche, che non possono essere incluse nella definizione «servizi a valore aggiunto» in senso stretto stabilita dalla legge sulle telecomunicazioni. Le offerte sono tuttavia fornite con l'ausilio di un servizio di telecomunicazione e rientrerebbero anche nell'ottica di tutela prevista dalla legislazione sulle telecomunicazioni in materia di servizi a valore aggiunto. Si pensi soprattutto ai diversi prodotti e servizi ordinati per mezzo di servizi di telecomunicazione e fatturati attraverso la fattura telefonica. Anche per le future soluzioni di pagamento via cellulare bisognerà chiedersi in che misura rientrano nella definizione vigente di servizi a valore aggiunto e soggiacciono pertanto alle specifiche misure di tutela di cui al diritto sulle telecomunicazioni.

2.5.5 Atteggiamento dei giovani nei confronti dei moderni mezzi di comunicazione

Il cosiddetto studio JAMES edito dalla scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW), si basa su un sondaggio rappresentativo effettuato in tutte le regioni del Paese tra giovani dai 12 ai 19 anni, fornisce indicazioni importanti sul comportamento dei giovani nei confronti dei media. Da un

paragone dei risultati del primo studio effettuato nel 2010 con quelli del nuovo studio del 2012¹⁹ si delinea una tendenza a sviluppi nell'utilizzo dei media da parte dei giovani, ma non si può ancora parlare di trend.

I giovani svizzeri crescono in ambienti con un'alta densità di media, il cellulare è il mezzo più usato. Stando allo studio il 95 per cento dei giovani intervistati dispone di un proprio cellulare. Salta particolarmente all'occhio il boom degli smartphone. Nel 2010 poco meno della metà dei giovani utenti di telefoni mobili era in possesso di uno smartphone, nel 2012 la quota era già passata al 79 per cento. Non c'è da stupirsi quindi che la fruizione dei cellulari si colloca nuovamente al primo posto delle attività riservate al tempo libero, seguita dalla navigazione in internet. Il 91 per cento dei giovani in possesso di un cellulare lo utilizza quotidianamente o più volte a settimana per inviare SMS, questo fenomeno rende gli SMS la funzione più utilizzata del cellulare. Circa due terzi ne fruisce altrettanto spesso per navigare in internet. Può essere visto positivamente il fatto che nonostante l'aumento repentino della presenza di smartphone è invece rimasto stabile l'uso problematico del cellulare. Il 10 per cento dei giovani intervistati ha indicato di aver già ricevuto un film pornografico sul cellulare e il 7 per cento ha ricevuto video brutali. In entrambi i casi la percentuale dei giovani maschi ha superato di gran lunga quella delle ragazze. La distinzione tra i sessi è invece meno pronunciata per quanto riguarda il bullismo su internet, ossia la domanda se sono già stati inviati testi offensivi o immagini offensive (7 % degli intervistati). Nessuna differenza tra i sessi si attesta per il cosiddetto sexting (6 % degli intervistati), vale a dire la pratica dei giovani di inviare personalmente immagini erotiche del proprio corpo. Il fatto che le cifre si siano stabilizzate nonostante un utilizzo più frequente potrebbe rivelare una maggiore sensibilizzazione riguardo a questi problemi. Lo stesso dicasi per l'utilizzo delle reti sociali, in cui l'84 per cento dei giovani fruitori afferma di aver attivato le impostazioni sulla sfera privata; nel 2010 la quota era del 57 per cento soltanto.

2.5.6 Interventi parlamentari relativi all'utilizzo di internet da parte dei giovani

La mozione Savary 11.3314 *Pornografia su Internet. Agire a monte* chiede al Consiglio federale di adottare le misure necessarie affinché gli operatori attivi su internet ricorrono sistematicamente alle tecniche più avanzate per lottare a monte contro la pornografia su internet. Anche le mozioni Schwei ger 06.3170 e Hochreutener 06.3554 chiedono, oltre a norme penali più severe, che venga verificato quali misure legali possono essere prese allo scopo di evitare pedopornografia e rappresentazioni di violenza in internet e se soprattutto i fornitori di internet possono essere obbligati: a) a mettere a disposizione gratuitamente programmi necessari a filtrare i contenuti internet e tutte le informazioni relative alle loro impostazioni e al loro utilizzo e b) a scannerizzare regolarmente i loro server per assicurare la liceità dei dati memorizzati. Queste domande vanno approfondate nel presente rapporto.

3 Le sfide legislative

3.1 Definizione giuridica degli attori di mercato

3.1.1 Nuovi servizi

3.1.1.1 Situazione iniziale

Nonostante il diritto sulle telecomunicazioni non disciplini soltanto i diritti e i doveri dei fornitori di servizi di telecomunicazione (FST) ma includa anche direttive riguardanti, per esempio, i fornitori di servizi a valore aggiunto, è evidente che la rilevanza giuridica della prima categoria sia superiore e che una loro chiara definizione assuma una maggiore importanza. Ai sensi di legge è considerato fornitore di servizi di telecomunicazione chi eroga servizi di telecomunicazione, ossia effettua la trasmissione mediante telecomunicazione di informazioni per terzi. Nella prassi ha prevalso un approccio economi-

¹⁹ Willemse, Waller, Süss, Genner, Huber (2012). JAMES – Giovani, attività, media, rilevamento Svizzera. Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo, ZHAW.

http://www.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/psychologie/Downloads/Forschung/JAMES/JAMES_2013/Rapporto_JAMES_2012.pdf

co: non conta il fatto che un attore sia in possesso di una propria infrastruttura di rete, ma piuttosto che vi abbia accesso e che effettui e garantisca in virtù di un vincolo, anche debole, con il cliente, la trasmissione tramite tele comunicazione di informazioni per conto di terzi.

3.1.1.2 I servizi over the top

L'avvento di internet e dei cosiddetti servizi delle aziende che operano *al di sopra delle reti* (*Over the Top OTT*) ha mutato radicalmente il panorama delle telecomunicazioni. Al giorno d'oggi i clienti finali possono fruire contemporaneamente di molteplici servizi di telecomunicazione interrelati, erogati dallo stesso o da diversi fornitori. Si prendano per esempio l'accesso internet e i servizi su di esso basati: e-mail, chat, trasmissione della voce, video ecc. I diversi fornitori non hanno bisogno di sapere quali servizi offrono gli altri. Gli esempi seguenti mirano a illustrare più precisamente la nozione di servizio OTT:

- La telefonia tramite protocollo internet, anche *VoIP* (Voice over IP), si qualifica come servizio OTT a condizione che non sia erogata dal fornitore dell'accesso internet (*Internet access provider*, comunemente, *Internet Service Provider*, ISP) ma da un altro fornitore. Un esempio tipico è Skype, ma non i servizi telefonici IP di Cablecom o Swisscom, forniti in combinazione all'accesso internet.
- In ambito radiotelevisivo rappresentano servizi OTT i programmi diffusi da Wilmaa e Zattoo, a differenza di Swisscom TV, che viene offerto e può essere erogato da Swisscom esclusivamente tramite il suo servizio di collegamento a internet.
- Le applicazioni di radiocommunicazione mobile iO e TVair di Swisscom rientrano invece nella categoria dei servizi OTT perché funzionano indipendentemente dal collegamento internet di Swisscom.

Nelle fattispecie appena illustrate, l'attuale legislazione sulle telecomunicazioni identifica chiaramente il fornitore dell'accesso a internet come fornitore di servizi di telecomunicazione, fissandone i relativi diritti e doveri legali. Come considerare allora un servizio di tipo OTT basato sul servizio di telecomunicazione dell'ISP? Su questo punto urge fare chiarezza a livello legislativo.

3.1.1.3 Piattaforme dei media sociali

Con il rapporto del 29 settembre 2013 in adempimento del postulato Amherd 11.3912 *Base legale per i media sociali*, il Consiglio federale ha assegnato al DATEC l'incarico di rivedere sotto il profilo della legislazione sulle telecomunicazioni la definizione delle piattaforme dei media sociali e di esporre al Consiglio federale le eventuali necessità d'intervento in vista della decisione, in programma all'inizio del 2014, che avrebbe dovuto dare avvio ai lavori per un avamprogetto alla revisione della legge sulle telecomunicazioni da porre in consultazione. Nel rapporto il Consiglio federale constatava che la legge sulle telecomunicazioni risale a un'epoca in cui la prestazione di servizi di telecomunicazione dipendeva ancora dal possesso, o perlomeno, dall'autorizzazione ad accedere a una rete specificamente destinata a tale uso. Lo sviluppo tecnologico, si legge nel rapporto, ha dissolto lo stretto legame che intercorreva tra rete e servizi. Sarebbe dunque necessario vagliare quali regole del diritto sulle telecomunicazioni debbano applicarsi in futuro a servizi come quelli offerti dalle piattaforme di media sociali. Questa problematica interessa del resto tutti i servizi erogati tramite internet, senza alcun obbligo di avere l'autorizzazione dell'ISP (i cosiddetti servizi *over the top*).

I media sociali rendono possibile una miriade di forme di comunicazione: qualsiasi contenuto (voce, testo, immagine, film, dati di programma, ecc.) può essere condiviso, modificandolo o meno, con i destinatari di propria scelta, siano essi persone singole, un vasto pubblico o gruppi di utenti. Il trasferimento può essere una fase di un processo più ampio, che coinvolge numerosi apparecchi. Per questo motivo può risultare difficile individuare con sicurezza il destinatario e determinare se il trasporto di informazioni sia (già) avvenuto. Ci si chiede, per esempio, se il ricevimento di una notizia coincide con la creazione di una nuova pagina in un blog, oppure con il momento in cui tale messaggio è trasmesso via RSS-Feed e richiamato dal destinatario? Non sempre si verifica trasporto di informazione se un insieme di persone accede a una piattaforma; infatti, se è necessario che diverse persone accedano a

una piattaforma per archiviare temporaneamente le informazioni, la sua funzione è meramente quella di conservare le informazioni, non di effettuarne un trasporto vero e proprio. Queste considerazioni sono dirette a illustrare come il trasporto di informazioni su internet possa realizzarsi in una miriade di modalità diverse, che non possono più essere comprese nelle categorie tradizionalmente in uso nelle telecomunicazioni, come la trasmissione della voce in tempo reale, la trasmissione punto-punto o la radiotelevisione. Siccome, da questo punto di vista, i servizi offerti dalle piattaforme di media sociali non si distinguono dagli altri servizi OTT, è legittimo formulare per entrambi una definizione comune nel diritto sulle telecomunicazioni.

Proprio all'utilizzo dei media sociali è legata un'altra sfida legislativa: la difficoltà di cambiare piattaforma. Le condizioni d'uso sono spesso formulate in modo tale da complicare l'esportazione dei dati salvati su una piattaforma. Questa tematica sarà trattata in modo approfondito al punto 3.3, e in particolare per quanto riguarda il risultante effetto di *lock-in*, che ostacola, quando non impedisce del tutto a un utente il passaggio a un'altra piattaforma.

3.1.2 Proposte di soluzione

3.1.2.1 Distinzione fra i fornitori di servizi di telecomunicazione

Un completo abbandono della definizione vigente di fornitore di servizi di telecomunicazione non è impellente, in quanto i suoi fondamenti restano attuali. Gli elementi *trasporto mediante telecomunicazione*, *informazioni* e *terzi* costituiscono il nucleo delle telecomunicazioni. Gli attori, il cui operato si basa su suddetti elementi, sono di diritto al centro della legislazione sulle telecomunicazioni. Tuttavia, è opportuna una distinzione, per chiarire che anche prestazioni basate su un altro servizio di telecomunicazione, con o senza un contributo attivo di quest'ultimo, vanno incluse in una categoria speciale di servizi di telecomunicazione. Ciò consente di far rientrare nella definizione i servizi OTT, piattaforme di media sociali comprese, fissandone diritti e doveri nella sfera delle telecomunicazioni. Si fa qui riferimento, in particolare, al segreto delle telecomunicazioni e a un obbligo di interoperabilità adeguato alle esigenze dell'era di internet. Questi aspetti saranno approfonditi al punto 3.3.

L'urgenza di una definizione giuridica si avverte soprattutto nel caso in cui, in determinate circostanze, l'ISP non è nemmeno a conoscenza del fatto che il suo servizio internet sia impiegato per erogare altri servizi basati su di esso e conseguentemente non può nemmeno rispondere del comportamento di questi soggetti terzi. In tali casi una soluzione appropriata potrebbe essere quella di ripartire tra gli attori coinvolti i diritti e i doveri del diritto sulle telecomunicazioni in funzione del ruolo che essi hanno assunto rispettivamente nella fornitura del servizio in questione.

3.1.2.2 Abrogazione dell'obbligo di notifica

Conformemente al vigente diritto sulle telecomunicazioni, fatte salve alcune eccezioni, i fornitori di servizi di telecomunicazione in Svizzera sono tenuti a notificarsi all'Ufficio federale delle telecomunicazioni (UFCOM). Fino a un paio di anni fa, questo obbligo riguardava qualche centinaio di fornitori, prevalentemente con sede in Svizzera. Internet ha però mutato radicalmente il settore delle telecomunicazioni, tanto che oggi è possibile offrire i più disparati servizi di telecomunicazione senza dover possedere un'onerosa infrastruttura e senza limiti spaziali di sorta. Ne consegue che ormai sono innumerevoli gli attori, attivi su scala globale e insediati da qualche parte nel mondo, a offrire i propri servizi anche in Svizzera. Non bisogna nemmeno dimenticare il crescente numero di accessi WLAN locali pubblici che, pur marginali su scala nazionale, sarebbero comunque da considerare a pieno titolo fornitori di servizi di telecomunicazione.

Di conseguenza ci si interroga su quale significato possa ancora essere attribuito all'obbligo di notifica. La sua attuazione comporta infatti oneri amministrativi sia per chi deve notificarsi sia per l'ente responsabile della vigilanza e del trattamento delle notifiche, cui non corrisponde più alcun beneficio effettivo. Le differenze in termini di diritti e doveri che il diritto sulle telecomunicazioni pone tra fornitori notificati e non soggetti all'obbligo di notifica risultano, già ora, molto limitate e riguardano segnatamente il diritto di accesso alla rete del fornitore che occupa una posizione dominante sul mercato e l'obbligo d'informazione a fini statistici. La legge prevede l'obbligo di vigilanza amministrativa sui FST a

prescindere dal fatto che essi siano notificati o no. La completa abrogazione dell'obbligo di notifica è un intervento da prendere in debita considerazione, non da ultimo anche nell'ottica di uno sgravio amministrativo generale.

3.2 Creazione di condizioni ottimali per l'infrastruttura di rete

3.2.1 Garantire l'accesso alla rete nel mercato all'ingrosso

3.2.1.1 Carenze del vigente ordinamento sull'accesso

Entrambi i precedenti rapporti del Consiglio federale illustrano nel dettaglio i punti deboli del vigente ordinamento sull'accesso che, limitandosi alla vecchia tecnologia del doppino in rame, soprattutto per quanto riguarda la disaggregazione, rischia di diventare obsoleto. Nel frattempo il Consiglio federale ha rimediato alle debolezze denunciate nei precedenti rapporti con l'emanazione di nuove prescrizioni nell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST), che devono ancora essere testate all'applicazione pratica. Potrebbe dimostrarsi opportuno introdurre formalmente nel testo di legge determinati principi fondamentali dell'orientamento ai prezzi su cui si basa l'ordinamento sull'accesso, per fugare i dubbi che sporadicamente sono stati sollevati su quale fosse la reale intenzione del legislatore a questo proposito.

In molte circostanze gioca a sfavore proprio la peculiarità svizzera, secondo cui i provvedimenti di regolamentazione nell'ordinamento sull'accesso possono essere attuati dall'autorità competente, la ComCom, solo e soltanto se un fornitore attivo sul mercato ne chiede l'intervento presentando un'apposita domanda di accesso. A prescindere dal fatto che questa peculiarità determina un ritardo nell'attuazione dei provvedimenti di regolamentazione dovuto alla lunga durata del procedimento, spesso fino al secondo grado di giudizio, la condizione necessaria per lo svolgimento di questi procedimenti è che almeno una parte possa trarre beneficio dalla loro conclusione. Ciò è escluso se entrambe le parti sono avvantaggiate da prezzi elevati, come nel caso della terminazione mobile o dei prezzi di interconnessione per i numeri 058, sui cui la politica ha recentemente puntato i riflettori. Nella sua risposta alla mozione Schneider-Schneiter 14.3492 *Le telefonate dirette all'amministrazione federale devono essere fatturate alle regolari tariffe di rete fissa*, il Consiglio federale ha espresso l'intenzione di inserire nel presente rapporto la possibilità di un intervento d'ufficio da parte della ComCom. La creazione di una simile possibilità d'intervento *ex officio* permetterebbe alla ComCom di evitare che all'ingrosso i fornitori di servizi di telecomunicazione pattuiscano prezzi non orientati ai costi. Infatti, le particolari massime procedurali vigenti nell'ordinamento svizzero sull'accesso, il primato delle trattative e la massima dispositiva, attualmente lasciano decidere alle parti se le autorità debbano prendere o meno in esame i prezzi d'accesso. Nel caso non ritengano opportuna una simile indagine, restano validi i prezzi stabiliti dal fornitore in posizione dominante sul mercato, di norma Swisscom, anche se non corrispondono alle norme legali sull'orientamento ai costi. Il Consiglio federale manifesta la sua motivazione a operare su questo fronte nella risposta alla mozione 14.3492. Forse per questa ragione il segnale è stato raccolto dal Consiglio nazionale, che ha seguito la proposta del Collegio e respinto la mozione nella sessione autunnale 2014.

3.2.1.2 Interconnessione

L'ordinamento sull'interconnessione introdotto nel 1998 a seguito della liberalizzazione resta di grande attualità grazie alla sua concezione neutrale dal punto di vista tecnologico. Le modifiche all'OST attuate dal Consiglio federale il 1° luglio 2014 prevedono che anche il cambiamento tecnologico in corso dovrà essere affrontato sulla base delle prescrizioni materiali vigenti. Vale anche la pena sottolineare che con l'interconnessione IP è possibile che nell'ordinamento di legge rientrino fatti/specie finora non disciplinate e lasciate all'arbitrio dagli attori di mercato stessi i quali, proprio in materia di retribuzione per le reciproche prestazioni, erano giunti a soluzioni dissimili. Per esempio, l'interconnessione IP (*peering*) tra due fornitori di servizi internet (ISP) per lungo tempo si è svolta secondo il cosiddetto principio Bill&Keep; secondo questa logica, ogni soggetto si faceva carico dei propri costi, addossandoli ai propri clienti al dettaglio. Con l'aumento dei trasferimenti asimmetrici di dati tra i partner d'interconnessione all'ingrosso, il principio ha cominciato a vacillare e il soggetto che doveva gestire il maggior traffico di dati ha iniziato a chiedere di essere retribuito per questa prestazione. Se si parte dall'assunto che questo soggetto occupi una posizione dominante sul mercato e pertanto sia tenuto a

offrire l'interconnessione diretta, stando alle regole in vigore sull'interconnessione, esso non sarà tenuto a erogare questa prestazione gratuitamente, ma avrà diritto a richiedere una retribuzione orientata ai costi.

Effetti negativi sui prezzi d'interconnessione si devono anche alle peculiarità del cosiddetto *sistema ex-post* svizzero, che caratterizzano il diritto procedurale vigente per l'intero ordinamento sull'accesso. Un esempio lampante, diventato di pubblico dominio poco tempo fa, è quello dei numeri 058. Siccome per i cosiddetti *numeri business* Swisscom finora fatturava all'ingrosso prezzi d'interconnessione più elevati, diversi fornitori facevano ricadere l'aumento dei prezzi all'ingrosso sui propri clienti al dettaglio, esigendo dunque per le chiamate verso questi numeri tariffe più elevate di quelle per i normali numeri di rete fissa (come 031, 044, ecc.). Già nel 2010 la ComCom aveva avuto la possibilità di pronunciarsi²⁰ sulla legittimità dei prezzi all'ingrosso più elevati calcolati da Swisscom, stabilendo che per l'accesso non poteva essere richiesta nessuna retribuzione superiore alla tariffazione di rete fissa e che i numeri 058 non potevano essere trattati al pari dei numeri a valore aggiunto. Siccome questa decisione è stata impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale e, nel secondo grado di giudizio, le parti sono giunte a un compromesso, il Tribunale amministrativo federale ha nuovamente dichiarato nulla la decisione della ComCom in materia. Un ulteriore esempio dell'influenza negativa che l'attuale regolamentazione dell'accesso può esercitare sul funzionamento del mercato è già stato evidenziato nei rapporti 2010 e 2012 in relazione ai cosiddetti prezzi di terminazione mobile. Alcuni anni fa questo tema è stato al centro di numerosi procedimenti, di cui però le parti si servivano principalmente per esercitare pressione reciproca durante le trattative contrattuali in corso. Non appena le negoziazioni giungevano a un risultato accettabile per una delle parti, le rispettive domande venivano prontamente ritirate. Come si può vedere da un confronto con l'estero, le tariffe di terminazione mobile pattuite si sarebbero rivelate superiori, in fin dei conti a scapito dei clienti finali, a quelle cui avrebbero portato procedimenti d'accesso passati in giudicato.

3.2.1.3 Accesso completamente disaggregato alla rete locale

Già il rapporto complementare del marzo 2012 evidenziava un certo livello di saturazione raggiunto nell'ambito della disaggregazione. Questa tendenza nel frattempo si è trasformata in un regresso. Secondo statistiche di Swisscom²¹ il picco è stato raggiunto nel maggio 2012 con 317 689 collegamenti disaggregati. Da allora il loro numero ha continuato a calare, per raggiungere a fine giugno 2014 la cifra di 227 734 collegamenti disaggregati. Sunrise, che notoriamente ha investito più di tutti gli altri nella disaggregazione, è obbligata a migrare i propri clienti a prodotti commerciali all'ingrosso, forniti soprattutto da Swisscom, o ai servizi con tecnologia in fibra ottica erogati dalle aziende elettriche, per non perdere la clientela e offrire pacchetti di prodotti che includono la IP-TV.

Attestata in Svizzera sempre a livelli modesti, la disaggregazione è dunque ora destinata a scomparsire lentamente per via del suo legame indissolubile con la tecnologia in rame. Resta da dimostrare se le modifiche che il Consiglio federale ha apportato al metodo di calcolo del prezzo di disaggregazione nel quadro della revisione dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) porteranno effettivamente a prezzi più contenuti, cosicché un certo tipo di clientela sarà invogliato a optare per un'offerta di servizio basata sul doppino in rame, meno performante ma più conveniente. Ciononostante, l'obbligo imposto al fornitore in posizione dominante sul mercato di garantire l'accesso completamente disaggregato al collegamento in rame a prezzi orientati ai costi è destinato a divenire del tutto irrilevante

²⁰ Decisione della ComCom del 13 dicembre 2010 nella causa Colt Telecom Services AG contro Swisscom (Svizzera) AG concernente l'interconnessione (2009/2010);
<http://www.comcom.admin.ch/themen/00500/00782/index.html?lang=it>.

²¹ I dati statistici sull'accesso alla rete sono tratti dal rapporto semestrale di Swisscom sull'avanzamento della disaggregazione e dell'interconnessione, 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014,
<http://www.swisscom.ch/it/wholesale/disaggregazione/i-progressi-della-disaggregazione.html>.

nell'ottica della regolamentazione, perlomeno a medio termine. Per questo motivo l'accesso completamente disaggregato alla rete locale deve conformarsi al principio della neutralità tecnologica.

3.2.1.4 Flusso di bit ad alta velocità

Il flusso di bit ad alta velocità disciplinato dalla legge sulle telecomunicazioni non ha mai acquisito veramente importanza. Dopo aver raggiunto un massimo di 9487 collegamenti nel settembre del 2010, secondo gli attori di mercato il corrispondente obbligo quadriennale sancito dalla legge è scaduto a novembre 2013. Una nuova disciplina del flusso di bit ad alta velocità nella LTC potrebbe esercitare una certa influenza proprio dove vengono adottate le nuove tecnologie FTTB, FTTS e FTTC che, in virtù delle loro peculiarità tecniche devono essere installate e applicate da un unico attore, e dunque non permettono un esercizio contemporaneo da parte di diversi attori, come invece succedeva nel caso di una disaggregazione completa.

3.2.1.5 Fatturazione per l'uso della rete locale e collegamenti con scelta del fornitore tramite preselezione (CPS)

La fatturazione per l'uso della rete locale evidenzia una tendenza in calo, al pari dei collegamenti con scelta del fornitore tramite preselezione (*Carrier Preselection CPS*). Alla fine di giugno 2014 sono stati faturati ancora 66 875 collegamenti, circa un quarto dei collegamenti programmati in preselezione.

La libera scelta del fornitore è fissata all'articolo 28 LTC, che disciplina la gestione e l'attribuzione degli elementi d'indirizzo. Nonostante l'ordinamento sistematico, la libera scelta del fornitore resta uno strumento di regolamentazione del mercato della prima ora, che ha reso possibile ai fornitori alternativi ottenere l'accesso ai clienti della precedente monopolista ed erogare servizi telefonici a nome e fattura propri. Durante il periodo di massima fioritura, il numero di collegamenti programmati in preselezione aveva superato la soglia del milione (2002:1,37 mio.). Parallelamente al calo degli introiti con i soli servizi telefonici, questa forma di accesso al mercato è diventata sempre più marginale, arrivando a contare solo 255 237 collegamenti alla fine di giugno 2014. Ai giorni nostri la scelta del fornitore tramite preselezione si associa spesso unicamente a indesiderate chiamate promozionali. In tale contesto occorre ad esempio citare la transazione giudiziaria del 28 agosto 2014 ottenuta dalla SECO contro un fornitore di preselezione davanti al tribunale commerciale di Zurigo a causa di pratiche d'affari sleali e dell'inosservanza dell'asterisco nell'elenco telefonico. Il passaggio a un nuovo fornitore non presuppone alcuna firma e spesso avviene in base a un accordo orale della persona chiamata. Siccome questa di regola non è consapevole del fatto che non è necessaria alcuna firma, per le eventuali vittime è più difficile tutelarsi contro abusi. Ciò nonostante, un certo tipo di clientela può avere l'esigenza di non essere vincolato ai pacchetti di servizi e, nonostante le possibilità oggi offerte dal VoIP (*Voice over Internet Protocol*), e di scegliere un altro fornitore anche tramite un moderno collegamento dedicato alla telefonia vocale IP.

In ogni caso è necessario perlomeno evitare che gli attuali clienti CPS debbano rinunciare di colpo al fornitore di propria scelta a causa di un cambiamento tecnologico e siano obbligati a ritornare al servizio del proprio fornitore del collegamento.

La libera scelta del fornitore e quindi la fatturazione per l'uso della rete locale devono pertanto essere conservati quali strumenti del mercato all'ingrosso, indipendentemente dall'allestimento tecnico del collegamento di rete fissa, e ciò nell'interesse della pluralità dell'offerta nel servizio telefonico pubblico, ossia nell'interesse dei consumatori. In quest'ottica la libera scelta del fornitore dovrebbe essere abrogata all'articolo 28 LTC e ripresa nell'elenco all'articolo 11 LTC.

3.2.1.6 Linee affittate

Dopo che la decisione sulle linee affittate, emanata nel 2010 dalla ComCom, ha acquisito forza di cosa giudicata nel febbraio 2012, in seguito al respingimento del relativo ricorso presentato presso il Tribunale amministrativo federale, nel giugno 2012 Swisscom ha lanciato una nuova offerta per le linee affittate comprensiva di tutte le ampiezze di banda e tecnologie. In brevissimo tempo si è verificato un rapido aumento della domanda di linee affittate regolamentate. Se nel maggio 2012 le linee

affittate erano solo 224, nel luglio successivo ammontavano già a 1859. Da quel momento il loro numero è rimasto pressoché stabile, con una leggera tendenza al ribasso. A fine giugno 2014 si contavano complessivamente 1789 unità.

La conferma del principio della neutralità tecnologica da parte del Tribunale amministrativo federale ha rappresentato un decisivo passo in avanti in questo settore. Al tempo stesso, fattori quali una considerazione dinamica e differenziata delle condizioni di mercato e la ripartizione territoriale della Svizzera nei cosiddetti nodi di giunzione (*Trunkkortschaften*)²² e nelle relative regioni di giunzione, impediscono che l'offerta di linee affittate regolamentate nuoccia alla concorrenza presente sul mercato delle linee affittate.

3.2.1.7 Canalizzazioni di cavi

A fine giugno 2014, il numero di cavidotti regolamentati e affittati ammontava a 2247. La lunghezza media di una canalizzazione raggiungeva i 415 metri, quella complessiva di tutti i cavidotti affittati da Swisscom era di all'incirca 941 km. Lo sviluppo è segnato da un aumento costante e di tutto riguardo: si osservi che solo nel primo semestre del 2014 la lunghezza dei cavidotti condivisi si aggirava sui 161 km. Tra la fine del 2012 e la metà del 2014 il numero delle canalizzazioni di cavi affittate ha visto un aumento superiore all'80 per cento, da ricondursi probabilmente all'intensa attività di ampliamento condotta nel settore delle infrastrutture. Resta ancora da dimostrare se le regole per il calcolo dei costi delle canalizzazioni dei cavi, modificate dal Consiglio federale nel marzo 2014, si tradurranno in un rapido aumento della domanda di cavidotti, in linea di massima l'effetto che ci si aspetta.

Le canalizzazioni di cavi sono di essenziale importanza per il collegamento del Paese con il servizio a banda iperlarga via cavo. I costi per la realizzazione di una simile infrastruttura, e soprattutto le opere di scavo ad essa connesse, rappresentano di gran lunga la voce di costo più importante, una fetta pari a circa il 65–80 per cento dei costi stimati. In più, i diversi attori coinvolti e la popolazione sono concordi sul fatto che le canalizzazioni debbano essere realizzate solo e soltanto quando assolutamente indispensabili. L'adozione, nel marzo di quest'anno, delle nuove regole di calcolo per l'accesso ai cavidotti esprime la posizione del Consiglio federale, favorevole a un utilizzo il più efficiente possibile delle capacità esistenti che, se sufficienti, rendono la duplicazione delle canalizzazioni contraria all'interesse economico generale. Con la modifica d'ordinanza il Collegio ha quindi stabilito che per il calcolo dei costi la ComCom non debba più basarsi sugli ipotetici costi di riacquisto di un fornitore efficiente che fa il suo ingresso sul mercato, bensì debba attenersi ai reali costi calcolatori, che il fornitore in posizione dominante sul mercato deve sostenere per la manutenzione e l'ampliamento delle canalizzazioni di cavi.

La regolamentazione sull'accesso attualmente in vigore obbliga esclusivamente il FST dominante sul mercato ad assicurare l'accesso alle proprie canalizzazioni di cavi, posto che le capacità siano sufficienti, a prezzi orientati ai costi. In un'ottica storica questa regolamentazione appare coerente, in quanto il potenziale di interferenza e le specificità tecniche dei cavi in rame ne esigevano una posa in canalizzazioni separate e non permettevano di affiancarli alle condotte per il trasporto di acqua, gas o elettricità. Ai giorni nostri questa limitazione non ha più ragione d'essere e le aziende elettriche sono le prime a utilizzare i propri cavidotti destinati all'erogazione di corrente elettrica per l'ampliamento della rete in fibra ottica. Come sarà illustrato in seguito al punto 0, estendere ulteriormente l'ordinamento sull'accesso nell'ambito delle canalizzazioni di cavi potrebbe portare buoni risultati per un rapido ampliamento della rete a banda iperlarga.

²² Sono qualificate come nodi di giunzione le località in cui almeno gli stessi tre FST, tra cui sempre Swisscom, dispongono di un nodo, un luogo che hanno collegato con infrastruttura propria o con infrastruttura affittata a lungo termine. Tra i diversi nodi di giunzione vige di conseguenza concorrenza nel mercato delle linee affittate.

3.2.1.8 Le principali linee direttive di una futura revisione di legge

Il Consiglio federale ha illustrato con dovizia di particolari, soprattutto nel suo rapporto 2010, quali adeguamenti siano necessari nell'ordinamento sull'accesso per colmarne le lacune evidenti e assicurare l'efficacia desiderata anche in futuro. Le considerazioni già espresse in quella sede restano tuttora valide. La revisione intende rimediare alle note debolezze del sistema vigente e conservarne l'efficacia, anche in un mutato contesto tecnologico, a partire dalle seguenti misure prioritarie:

- **Principio della neutralità tecnologica:** una regolamentazione dell'accesso completamente neutrale dal punto di vista tecnologico ha l'obiettivo di garantire che la ComCom possa intervenire in futuro nel settore dell'accesso se le forze di mercato dovessero fallire. Creare le basi legali in materia non significa ricorrervi necessariamente nella pratica. Alla luce dell'attuale dinamica di mercato, non è ancora possibile trarre conclusioni affidabili sulla portata degli eventuali interventi che, in futuro, saranno necessari per ridisegnare la concorrenza a livello di infrastruttura in base allo stato di ampliamento della rete raggiunto dal mercato. In altre parole, si tratterà di stabilire se il mercato all'ingrosso sarà in condizione, con le proprie sole forze, di assicurare l'accesso ai racconti a domicilio a condizioni eque anche per quelle aziende che non dispongono di una propria infrastruttura di collegamento. Secondo l'opinione talvolta emersa nel dibattito politico, bisognerà astenersi da una regolamentazione dell'accesso tecnologicamente neutrale fintanto che le forze di mercato continueranno ad assicurare l'ampliamento della rete. La motivazione addotta è che in questo modo si possano evitare gli effetti negativi della regolamentazione sull'ampliamento della rete che avviene sotto la spinta delle forze di mercato. L'argomentazione in risposta a questo timore è che un precoce chiarimento del quadro giuridico in merito alle possibilità di intervento a disposizione dell'autorità di regolamentazione crei per gli attori di mercato una sicurezza giuridica, mettendoli in condizione di orientare conseguentemente le proprie decisioni d'investimento.
- **Abbandono del primato delle trattative e passaggio a una regolamentazione d'ufficio ex-ante:** a differenza della regolamentazione attualmente in vigore in Svizzera, fondata sul presupposto che sia il fornitore a chiedere alla ComCom di stabilire le condizioni di accesso per ottenere il rispetto del proprio diritto di accesso garantito per legge, un ordinamento ex-ante prevede che l'autorità di regolamentazione possa adottare misure di regolamentazione anche di propria iniziativa se, sulla base di un'analisi dei mercati rilevanti, dovesse constatare un'anomalia del mercato. Il vantaggio di un ordinamento simile è dato dal rendere immediatamente chiaro per tutti gli attori di mercato quali mercati e quali operatori entrino nel raggio d'azione dell'autorità di regolamentazione. Verrebbe così a cadere l'ostacolo odierno, praticamente insormontabile per i fornitori più piccoli, di dover intentare un procedimento sull'accesso, con tutti gli annessi costi e rischi procedurali, per poter ottenere l'accesso al mercato garantito loro dalla legge. Si promuoverebbe inoltre una sana concorrenza, evitando che gli attori di mercato non ricorrono intenzionalmente all'autorità competente per l'esame e la determinazione delle retribuzioni di accesso, perché entrambe le parti approfittano di prezzi elevati.
- **Elenco delle diverse possibilità di intervento:** le autorità dovrebbero intervenire sul mercato solo se assolutamente necessario e, nel caso, limitandosi alle misure più contenute possibili, purché ancora efficaci. L'odierno ordinamento sull'accesso diverge soprattutto da questa seconda massima, dato che ciascuna richiesta ha lo scopo di fissare in modo vincolante le condizioni di accesso alla rete, e segnatamente l'importo da versare per prezzi orientati ai costi. In un'epoca di mutamento tecnologico è però importante disporre di uno strumentario (toolbox) il più diversificato possibile, da utilizzare con flessibilità e prudenza, per evitare interventi di regolamentazione spropositati. La creazione di un simile pacchetto di strumenti è un'esigenza di primaria importanza.

Alla luce della dinamica che si sta delineando nel potenziamento dell'infrastruttura e del rischio di errore che si cela in ogni misura di regolamentazione, il consiglio è procedere con cautela. La prima fase di revisione sarà volta ad eliminare i problemi più evidenti, a cui seguirà una rifondazione completa del sistema solo in un secondo momento. Sarà necessario conferire al più presto alla ComCom la facoltà di intervenire nei casi in cui gli attori di mercato non nutrono di per sé alcun interesse ad attuare condizioni di accesso conformi alla legge. Su tale competenza, necessaria eppure mancante, si ritornerà ai punti 3.2.1.1 e 0; lo stesso vale per l'adeguamento delle condizioni di accesso della preselezione

automatica del fornitore al punto 0. Infine, si dovrà provvedere rapidamente anche a un ampliamento del diritto di accesso alle canalizzazioni di cavi, se si auspicano ancora degli effetti sull'ampliamento dell'infrastruttura in corso (punto 3.2.1.7). Anche in questo caso si dovrà prevedere un ampio e differenziato ventaglio di strumenti a disposizione dell'autorità di regolamentazione.

3.2.2 Garantire una copertura capillare del servizio a banda larga

3.2.2.1 Introduzione

La strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera si pone l'obiettivo di creare reti di telecomunicazione aperte e performanti a beneficio di una società dell'informazione concorrenziale. A livello internazionale, la Svizzera dovrà qualificarsi fra i Paesi di testa nella disponibilità e nell'uso di collegamenti a banda larga. Con la sua Agenda digitale l'Unione europea si è data l'obiettivo, entro il 2020, di portare a tutta la popolazione dell'UE un collegamento a banda larga con una velocità superiore ai 30 Mbit/s e di mettere a disposizione almeno del 50 per cento delle economie domestiche collegamenti internet superiori ai 100 Mbit/s. Promulgando la sua strategia sulla banda larga, dal canto suo, la Repubblica Federale di Germania ha voluto assicurare che tra il 2009 e il 2014 i collegamenti a banda larga con velocità pari ad almeno 50 Mbit/s siano disponibili presso almeno il 75 per cento delle economie domestiche. Stando alle più recenti direttive in materia, entro il 2018 questo servizio dovrà essere garantito ovunque sul territorio nazionale. Nell'autunno 2012 l'Austria ha presentato la sua strategia sulla banda larga: entro il 2018 circa il 70 per cento delle economie domestiche dovrà avere accesso a una connessione internet ad altissima velocità, entro il 2020 si dovrà raggiungere una copertura pressoché completa del servizio internet ad altissima velocità, con 100 Mbit/s disponibili in tutte le economie domestiche.

L'elemento che accomuna tutte queste strategie sulla banda larga è il fatto che gli obiettivi siano definiti a prescindere dal tipo di tecnologia impiegata, e che possano essere raggiunti solo combinando diverse tecnologie, tra cui anche la radiocomunicazione mobile svolgerà un ruolo più o meno determinante. Proprio in Austria, dove la penetrazione della rete fissa resta ridotta e, a confronto, la copertura mobile risulta molto estesa, per completare questo ampliamento si continuerà ad appoggiarsi in larga misura sulla rete di radiocomunicazione.

Come illustrato al precedente punto 0, gli obiettivi fissati all'estero per il servizio a banda larga dovrebbero poter essere raggiunti in Svizzera grazie alla sola dinamica di mercato, anche senza sostegni specifici o altro tipo di provvedimenti da parte dello Stato. La risposta che ci si aspetta dalla politica è piuttosto se lo Stato debba avere voce in capitolo sul complesso di tecnologie su cui si basa l'attuale regime di concorrenza. Occorrerà decidere, per esempio, l'adozione di provvedimenti mirati da parte dello Stato, volti a incoraggiare il potenziamento della FTTH dato che, rispetto al passato, la sua crescita ha subito una battuta d'arresto e non si scorgono segnali di ripresa nel prossimo futuro. L'altra questione da affrontare riguarda la copertura a banda larga per mezzo della radiocomunicazione mobile: per quel 20 per cento di economie domestiche che nel prossimo futuro non disporranno della banda larga ad altissima velocità e, con ogni probabilità, neanche dalla banda ultra larga, questa soluzione si potrà ritenere soddisfacente?

3.2.2.2 Misure in materia di accesso

Dopo che la Germania e l'Austria si erano già dotate di apposite regolamentazioni per rilanciare i propri obiettivi di potenziamento della banda larga, ora anche l'UE ha riconosciuto l'importanza dell'infrastruttura passiva, ossia della rete fisica di cavidotti, impianti d'antenna, armadi di strada e di distribuzione, per l'ampliamento della banda iperlarga. Nel maggio di quest'anno è stata promulgata una direttiva²³, che prescrive agli Stati membri UE di emanare norme sull'accesso alle componenti dell'infrastruttura di rete. Le prescrizioni prevedono in particolare che, su richiesta di un'impresa che fornisce o

²³ Direttiva 2014/61/EU del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 , recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità

è autorizzata a fornire reti pubbliche di comunicazione, gli operatori delle reti idriche, del gas, dell'elettricità, del teleriscaldamento o dell'acqua, dei servizi di trasporto, compresi ferrovie, strade, porti e aeroporti, garantiscono l'accesso alla propria infrastruttura fisica a condizioni eque e ragionevoli, se tale richiesta è ragionevole e serve a installare le componenti delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. L'eventuale rifiuto dell'accesso deve essere giustificato da criteri oggettivi, trasparenti e proporzionali, quali per esempio l'assenza di idoneità tecnica dell'infrastruttura fisica, la carente disponibilità di spazio, o problemi legati alla sicurezza delle reti. Per la risoluzione delle controversie è prevista l'istituzione di un apposito organismo nazionale competente. L'intento di questa direttiva è presentare soluzioni per recuperare, se possibile, il ritardo che la Commissione europea ha constatato nell'attuazione dell'Agenda digitale.

Anche in Svizzera è auspicabile estendere l'accesso all'infrastruttura passiva, superando l'attuale diritto di accesso alle canalizzazioni di cavi di un fornitore dominante sul mercato per andare a coinvolgere una più ampia cerchia di imprese, ossia gli esercenti delle componenti infrastrutturali atte a realizzare i collegamenti con reti di trasmissione a banda iperlarga. Si potrebbe infatti istituire un diritto d'accesso valido anche per imprese che non occupano una posizione dominante sul mercato. In analogia alle regolamentazioni adottate negli altri Paesi, si dovrebbe garantire un diritto d'accesso a prezzi equi, ma non necessariamente orientati ai costi, a patto che sia ragionevolmente possibile concederlo. Determinante per l'efficacia di un tale diritto d'accesso sarebbe la trasparenza in merito alle capacità realmente disponibili, motivo per cui i proprietari dell'infrastruttura dovranno essere tenuti a mettere queste informazioni a disposizione dei concorrenti interessati a ottenere l'accesso, idealmente servendosi di una piattaforma comune ed accessibile a tutti i fornitori che hanno l'obbligo di fornire l'accesso.

3.2.2.3 Eventualità del sostegno statale

Le cooperazioni all'insegna dell'ampliamento della rete FTTH, realizzatesi in particolare tra Swisscom e le aziende elettriche locali o i Comuni, dimostrano che i fondi pubblici sono già impiegati per il potenziamento della rete di trasmissione. Di solito questo tipo di opere prevede la posa di fibra multipla, alla quale hanno accesso diversi attori e che permette così l'instaurarsi di una concorrenza a livello di servizi anche senza intervento statale. In quei Comuni, tuttavia, in cui non si può fare conto sulla dinamica di mercato per l'ampliamento dell'infrastruttura, l'iniziativa del settore pubblico rappresenterà un fattore determinante per l'estensione delle moderne reti in fibra ottica. In ogni caso è possibile che, nelle regioni strutturalmente deboli, molti Comuni non dispongano affatto dei fondi necessari per realizzare da soli simili investimenti, ai quali del resto non sono neanche tenuti, essendo le telecomunicazioni di competenza della Confederazione.

L'UE ha iscritto l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e di conseguenza anche gli investimenti nella banda larga, tra i punti di assoluta priorità per gli aiuti finanziari nel quadro del fondo strutturale e d'investimento europeo, cui sono stati assegnati 453 miliardi di euro sino al 2020. Nell'ambito del Connecting Europe Facility, la Commissione europea mette inoltre a disposizione della Banca europea per gli investimenti (BEI) capitale di avviamento per un sostegno su misura ai progetti incentrati sulla banda larga. Il ricorso ai sussidi statali rientra altresì tra le regole stabilite dall'Unione europea allo scopo di garantire sussidi statali neutrali dal punto di vista della concorrenza.

In Svizzera finora non si è veramente presa in considerazione la possibilità che la Confederazione sovvenzioni a livello regionale l'ampliamento della banda ultra larga via cavo nelle aree in cui il mercato non ha interesse a realizzare una simile infrastruttura.

3.2.3 Lo spettro delle radiofrequenze

3.2.3.1 Introduzione

Lo spettro delle frequenze di radiocomunicazione rappresenta una risorsa imprescindibile per le telecomunicazioni. Il suo impiego transfrontaliero e senza interferenze presuppone un'armonizzazione a livello internazionale, cui provvede l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (International Telecommunication Union ITU), ente fondato nel 1865, con sede a Ginevra, e membro dell'ONU dal 1947.

L'assegnazione delle frequenze destinate a usi civili, militari, ma anche alle telecomunicazioni, alla radiocommunicazione, nonché a fini commerciali o privati, deve essere condotta secondo principi equi soppesando le molteplici esigenze che entrano in gioco. A livello nazionale funge da riferimento il Piano nazionale di attribuzione delle frequenze, che deve essere approvato dal Consiglio federale (art. 25 cpv. 2 LTC).

3.2.3.2 Diritti di utilizzazione delle frequenze

La vigente legislazione sulle telecomunicazioni ordina che chiunque intende utilizzare lo spettro delle radiofrequenze deve disporre di una concessione di radiocommunicazione (art. 22 cpv. 1 LTC). Soltanto l'esercito e la protezione civile possono utilizzare lo spettro loro assegnato per gli impegni previsti dalla legge senza essere titolari di una concessione. Inoltre il Consiglio federale può prevedere delle eccezioni all'obbligo di concessione per le utilizzazioni di frequenze di importanza tecnica trascurabile. Sotto questo profilo la legislazione svizzera si differenzia dalla regolamentazione europea, in cui è l'utilizzo senza concessione a costituire la norma e quello sottoposto a concessione l'eccezione.

Un cambiamento di paradigma appare opportuno anche nel diritto svizzero, rinunciando d'ora in poi generalmente al rilascio di concessioni posto che, da una parte, non scarseggino le frequenze e, dall'altra, che la loro utilizzazione non comporti grossi pericoli di interferenze o che siano armonizzate. L'esenzione dalla concessione dovrebbe diventare la regola, il rilascio della concessione l'eccezione giustificata. Potrebbero esserne esonerati, per esempio, i sistemi fissi di radiocommunicazione via satellite nei settori armonizzati e, tra i destinatari di tale esenzione, vi potrebbero essere gli utenti delle frequenze di radiocommunicazione nel campo delle piccole e medie imprese (PMI), che beneficierebbero così di sensibili sgravi amministrativi.

Questa modifica comporterebbe per l'UFCOM un calo delle entrate per tasse amministrative e di concessione dell'ordine di 1,5 milioni di franchi. Lo snellimento delle pratiche amministrative dovrebbe portare dei risparmi, anche se in proporzione molto più contenuti. In generale la gestione delle frequenze continuerà a restare autosufficiente dal punto di vista finanziario e ciò grazie ai ricavi di quasi un miliardo di franchi dell'asta di telefonia mobile tenutasi nel 2012 e di quelle che ancora dovranno svolgersi in futuro, anche se la politica della Confederazione in materia dovesse essere completamente rivista. Bisogna ricordare ancora gli effetti economici positivi che tale cambiamento produrrà per gli utenti, anche se difficili da stimare nel dettaglio.

Anche il cosiddetto *Light Licencing* (LL) ricalca il principio secondo cui una concessione deve essere rilasciata solo e soltanto se necessario per salvaguardare altri beni giuridici. Esso può realizzarsi sia come assegnazione autonoma delle frequenze, sia come obbligo di notifica per talune applicazioni, in linea di massima esenti da concessione. La prima forma è disponibile già oggi su un portale online, per la seconda è invece necessario creare un'apposita base legale. Il ricorso a portali online permette una notevole riduzione degli ostacoli amministrativi per gli utenti e al contempo la vigilanza e, se del caso, l'intervento diretto dell'autorità.

Per le frequenze di radiocommunicazione che resteranno sotto l'obbligo di concessione anche in futuro e saranno di norma attribuite dalla ComCom tramite pubblica gara, è doveroso autorizzare a norma di legge il commercio di frequenze. Ben collaudata a livello internazionale, questa pratica ha portato sinora buoni risultati. Sotto la spinta del mercato, lo scambio di diritti sullo spettro radio rende possibile una migliore spartizione e utilizzazione, crea e favorisce incentivi a investimenti nelle nuove tecnologie, agevola l'ingresso di nuovi attori sul mercato e consente infine di reagire con maggiore prontezza agli sviluppi di natura tecnologica ed economica. Già adesso il trasferimento di concessioni con il consenso dell'autorità concedente è autorizzato dalla vigente legge sulle telecomunicazioni. Tuttavia, introducendo espressamente la facoltà di trasferire a terzi i diritti conferiti dalla concessione in corso di validità, possono essere definiti nel dettaglio anche i requisiti necessari. Per i casi in cui, per esempio, si teme un accumulo o un preoccupante accaparramento di frequenze nelle mani di un solo soggetto, suscettibili di violare il diritto sulla concorrenza, lo scambio di frequenze sarà sottoposto all'obbligo di previa autorizzazione da parte dell'autorità concedente. Una normativa legale concepita in questi termini crea condizioni quadri chiare e vantaggiose, assicura trasparenza e sicurezza giuridica, oltre a

fornire le necessarie premesse per un buon funzionamento del mercato della radiocommunicazione mobile.

Grazie agli sviluppi tecnologici, al giorno d'oggi le bande di frequenze possono essere destinate a applicazioni sempre nuove. Tuttavia, la rapida attuazione di queste innovazioni si scontra spesso con la realtà dei fatti: le bande di frequenze sono occupate da vecchie applicazioni in virtù di un diritto di utilizzazione difeso dalla legge. Secondo le prescrizioni della LTC, le concessioni di radiocommunicazione possono essere modificate o revocate ai concessionari se le condizioni di fatto o di diritto sono mutate e se la modifica o la revoca è necessaria per salvaguardare importanti interessi pubblici (Art. 24e LTC). Siccome questa misura impone, in linea di principio, il versamento di indennità, di solito non si intaccano i diritti di utilizzazione esistenti ma se ne attende la scadenza per mettere a disposizione le frequenze per nuove applicazioni. Nell'interesse di mettere il più rapidamente possibile in pratica utilizzazioni innovative delle frequenze, è auspicabile riesaminare la regolamentazione delle indennità. Se si guarda alle esperienze avviate in altri Paesi, si possono riscontrare varie possibili soluzioni di indennizzo. Si può prevedere che i nuovi titolari di un diritto di utilizzazione indennizzino direttamente i titolari precedenti. Un'altra soluzione potrebbe essere quella di destinare alle indennità una parte delle tasse di regalia ricavate con i diritti di utilizzazione delle frequenze. Prevedere un'analogia destinazione vincolata per una parte dei ricavi derivanti dal rilascio di concessioni è un'opzione da prendere in considerazione anche nella prospettiva di finanziare misure e progetti volti ad agevolare la realizzazione di tecnologie di radiocommunicazione mobile, segnatamente per attività nell'ambito del monitoraggio, della ricerca e dello sviluppo.

3.2.3.3 Utilizzo comune di componenti dell'infrastruttura

In Svizzera, come altrove, a diversi operatori sono state attribuite concessioni di radiocommunicazione mobile talvolta con l'obbligo esplicito di provvedere al potenziamento della rete o all'estensione della copertura, nell'intento di assicurare lo sviluppo di più reti di radiocommunicazione su grandi estensioni territoriali. La qualità del prodotto riflette fondamentalmente l'ampliamento concreto della rete e costituisce quindi un importante segno distintivo per i fornitori. La concorrenza a livello di infrastruttura promuove l'efficienza, gli investimenti e le innovazioni abbassando i prezzi al dettaglio. Siccome l'allestimento e il potenziamento di diverse reti comportano anche un aumento dei costi per gli operatori, può nascere il desiderio di condividere l'infrastruttura di rete esistente e procedere alla realizzazione delle sue componenti in modo congiunto.

La vigente legislazione sulle telecomunicazioni prevede, d'altra parte, che l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) possa, su richiesta, obbligare i fornitori di servizi di telecomunicazione per ragioni di pubblico interesse a consentire a terzi, dietro adeguata retribuzione, la cointenzia dei loro impianti di telecomunicazione e di altri impianti, come canalizzazioni di cavi e stazioni emittenti, a condizione che gli impianti dispongano di capacità sufficienti. Alle stesse condizioni l'Ufficio federale può obbligare i fornitori di servizi di telecomunicazione a installare e a utilizzare congiuntamente gli impianti (art. 36 cpv. 2 e 3 LTC). La legge sulle telecomunicazioni non disciplina altrimenti l'utilizzo condiviso delle componenti di rete, il cosiddetto *Network Sharing*.

La gestione comune può realizzarsi in diverse forme. La condivisione delle ubicazioni e dei piloni, cui fa riferimento l'articolo 36 LTC e che, conformemente alla prassi vigente e secondo l'articolo 24 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), è regolarmente oggetto d'esame nell'ambito del rilascio di un'autorizzazione eccezionale per la costruzione di impianti fuori dalla zona edificabile, non appare problematica dal punto di vista del diritto sulla concorrenza. Diversa si prospetta la situazione per il cosiddetto *radio access network sharing* (RAN). In questo caso, elementi attivi e passivi nella rete di accesso vengono utilizzati in modalità condivisa, una pratica che può realizzarsi secondo diverse forme e impronte. Nel *radio access network sharing* classico, entrambi gli operatori possono conservare il controllo, logicamente separato, sulla propria rete. Gli operatori coinvolti esercitano i diritti di utilizzazione delle frequenze loro conferiti con l'attribuzione della concessione ognuno per sé stesso. Se però il *radio access network sharing* interessa il centro nevralgico della rete o parti di esso, le reti non possono più essere scisse e comandate in modo indipendente. In tal caso, neanche i diritti di utilizzazione delle frequenze sono più distinti e viene a crearsi il cosiddetto *pooling* di

frequenze, che solleva numerose questioni in materia di diritto sulla concorrenza e può compromettere lo scopo stesso dell'attribuzione di diverse concessioni, ossia quello di stabilire rapporti di concorrenza a livello di infrastruttura. Dal punto di vista giuridico, la condivisione di frequenze sotto forma di *pooling* dovrebbe costituire un trasferimento della concessione ai sensi dell'articolo 24d LTC e conseguentemente essere sottoposto all'autorizzazione della ComCom. La questione tuttavia non è ancora stata affrontata e risolta in un caso concreto.

Le incertezze del diritto che permangono in relazione alla condivisione della rete dovrebbero essere chiarite in un'apposita regolamentazione, da integrare alla legge sulle telecomunicazioni. A questo proposito sarà necessario stabilire a quali condizioni autorizzare la condivisione della rete, o persino renderla necessaria, nonché quando vincolarla a un'autorizzazione da parte dell'autorità concedente.

Le nuove tecnologie di radiocomunicazione aprono nuove possibilità di utilizzo condiviso della rete anche per i servizi di protezione e di salvataggio che, in caso di situazioni eccezionali potrebbero avere garantito l'accesso all'infrastruttura degli operatori di radiocomunicazione. A tal fine, occorrerà valutare la creazione di un'apposita norma di legge nella LTC che consenta all'autorità competente il rilascio di concessioni in cui sia espressamente previsto l'obbligo di accesso nei confronti dei servizi di protezione e di salvataggio svizzeri.

3.2.4 Domini e nomi di dominio internet e Internet governance

3.2.4.1 Introduzione

I domini e i nomi di dominio internet, se sottoposti alla sovranità giuridica della Svizzera, sono considerati elementi d'indirizzo dal diritto svizzero sulle telecomunicazioni, sul quale hanno però la precedenza una serie di responsabilità a livello internazionale. Se solitamente l'ultima parola sulle questioni che riguardano l'armonizzazione e la standardizzazione su scala mondiale degli elementi d'indirizzo spetta all'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), nel settore dei domini e dei nomi di dominio internet la competenza è accentuata nelle mani dell'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), un'organizzazione di diritto californiano senza scopo di lucro, la sola ad avere la facoltà di coordinare il sistema dei nomi di dominio (*domain name system DNS*) e di attribuire i domini internet. La responsabilità per le decisioni dell'ICANN è assunta dal suo consiglio d'amministrazione (*ICANN Board*), composto di privati. Gli Stati sono membri del Comitato consultivo intergovernativo (GAC) e in questa veste partecipano alle attività dell'ICANN, svolgendo una mera funzione consultiva, del tutto priva di potere decisionale.

3.2.4.2 Disciplinamento formale legale

Nonostante la loro estrema rilevanza per il buon funzionamento della società dell'informazione, i nomi di dominio internet non compaiono nella legge sulle telecomunicazioni: i diritti e i doveri che ne regolano la gestione e l'utilizzo sono sanciti unicamente a livello di ordinanza.

Si ritiene opportuno creare formalmente una base legale autonoma per i domini e i nomi di dominio internet sottoposti alla sovranità giuridica della Svizzera, rendendoli indipendenti dagli altri elementi d'indirizzo. L'attuale revisione concernente le ordinanze d'applicazione della legge sulle telecomunicazioni, che daranno vita a un'ordinanza sui domini internet separata, è un chiaro segnale del fatto che i domini e i nomi di dominio internet necessitano, sotto molti aspetti, di una regolamentazione specifica, distinta dai tradizionali elementi d'indirizzo. Il passo successivo sarebbe formalizzare nella legge determinati principi della gestione dei domini e i nomi di dominio internet. Questa esigenza scaturisce anche in considerazione del ruolo centrale di «.ch» come infrastruttura vitale per la Svizzera. Tra i contenuti sostanziali che dovrebbero essere iscritti nella LTC rientrano, tra l'altro, i diritti e i doveri fondamentali del gestore del registro, una funzione che deve poter essere all'occorrenza trasferita a un terzo in possesso dei necessari requisiti. A questo catalogo appartengono anche regole fondamentali che si applicano nel mercato al dettaglio. Come dimostrato dalla candidatura che la Confederazione ha presentato per il dominio generico «.swiss», potrebbe essere inoltre opportuno fissare nella legge i principi cui l'ente pubblico deve attenersi nella gestione operativa del dominio internet.

3.2.4.3 Rappresentanza degli interessi della Svizzera per i domini Internet e internet governance a livello internazionale

L'ente preposto alla gestione delle risorse nevralgiche di internet a livello mondiale, l'ICANN, opera in base al cosiddetto approccio *multistakeholder*, secondo cui la struttura dell'organizzazione rappresenta tutti i gruppi d'interesse, ossia l'economia, la società civile, l'utenza internet, nonché la comunità tecnica e accademica (*community*). Sebbene lo sviluppo degli strumenti disciplinari dell'ICANN sia portato avanti da attori privati e le decisioni in merito siano riservate al suo consiglio d'amministrazione, nell'ambito del Comitato consultivo intergovernativo gli Stati possono presentare raccomandazioni al consiglio d'amministrazione. Il GAC elabora tali raccomandazioni nel quadro di un processo decisionale consensuale.

Dal Vertice mondiale sulla società dell'informazione (VMSI) dell'ONU, tenutosi a Ginevra (2003) e Tunisi (2005), i governi di tutto il mondo sono giunti all'accordo sul fatto che i gruppi d'interesse avrebbero cooperato, ma ognuno con il proprio ruolo, all'ulteriore sviluppo della gestione delle risorse nevralgiche di internet e a determinare le regole generali del funzionamento di internet (internet governance). Da allora il ruolo dei gruppi d'interesse, e in particolare dei governi, è oggetto di vivaci dibattiti a livello internazionale.

La VMSI ha dato avvio a un dialogo sulla governance di internet, tanto a livello mondiale che europeo, in un contesto *multistakeholder*, che vede quindi la partecipazione paritaria dei rappresentati di tutti i gruppi d'interesse, chiamati a discutere e concordare insieme le direttive da seguire per lo sviluppo dell'internet governance. I centri di dibattito più importanti sono *l'Internet Governance Forum* (IGF) e il *Dialogo Europeo sulla Governance di Internet* (EuroDIG), affiancati da una serie di think tank multistakeholder che si occupano della governance di internet. Anche la Commissione sulla Scienza e Tecnologia per lo sviluppo (CSTD) di Ginevra, l'organo dell'ONU competente per tutte le questioni riguardanti la governance di internet, dal VMSI si è aperto a tutti i gruppi d'interesse.

Se al finanziamento delle organizzazioni intergovernative provvedono in larga parte i membri, i processi *multistakeholder* si sostengono quasi esclusivamente grazie ai contributi volontari versati da tutti i gruppi d'interesse. Di norma, i singoli attori (governi, aziende, istituti tecnici ecc.) stanziano annualmente contributi in franchi a cinque o sei cifre, oppure erogano prestazioni equipollenti. Anche un organo indipendente come il segretariato del Comitato consultivo intergovernativo (GAC) dell'ICANN è finanziato tramite contributi dell'ordine di qualche centinaia di migliaia di franchi, elargiti volontariamente da alcuni Governi. Nell'ambito del GAC l'UFCOM contribuisce ad assicurare le modalità di finanziamento, pur senza versare denaro di propria tasca. Nonostante questi contributi volontari, in linea di principio, non producono un effetto diretto sulla posizione e sul peso esercitato dagli attori contribuenti, di fatto le loro esigenze sono comunque tenute in maggiore considerazione.

Se la Svizzera vuole vedere rappresentati i propri interessi, non può partecipare a questi processi soltanto a livello di contenuto, ma deve assumersi anche una parte adeguata del loro finanziamento. In particolare le organizzazioni di maggior rilievo per Ginevra, come ad esempio il *Segretariato dell'Internet Governance Forum* (IGF) istituito dalle Nazioni Unite, dovrebbero poter essere sostenute dall'UFCOM con contributi dell'ordine di grandezza sopraccitato. Ciò permetterebbe non soltanto di sottolineare il ruolo della Svizzera nella discussione concernente l'internet governance, ma anche di rafforzare la funzione di forum di discussione della Ginevra internazionale. Bisognerebbe dunque procedere alla creazione di un'esplicita base legale che preveda nel quadro del preventivo la possibilità per la Confederazione di destinare contributi volontari ai processi di governance di internet.

3.2.5 Sicurezza e disponibilità delle reti e dei dati

3.2.5.1 Introduzione

La vigente legge sulle telecomunicazioni conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni tecniche e amministrative sulla sicurezza e sulla disponibilità delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione (art. 48a LTC). Finora si è ricorso a questa disposizione per fissare l'obbligo di segnalare le interferenze nell'esercizio della rete che toccano un numero rilevante di clienti. Nessu-

na prescrizione più dettagliata è stata promulgata in materia. Il Consiglio federale ha peraltro concesso all'UFCOM la possibilità di emanare le prescrizioni tecniche e amministrative per la gestione della sicurezza dell'informazione e per ogni altra misura atta a contribuire alla sicurezza e alla disponibilità delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione (art. 96 cpv. 2 OST).

3.2.5.2 Vulnerabilità delle infrastrutture moderne

La moderna infrastruttura di telecomunicazione è diventata più vulnerabile. Da una parte dipende da un approvvigionamento sicuro di corrente elettrica, dall'altra sono cresciuti esponenzialmente i tentativi illegali di intromissione nel sistema, azioni che ormai possono essere condotte ovunque e con pochi mezzi. A questa accresciuta vulnerabilità si contrappone il fatto che, a causa della loro importanza per una moltitudine di settori vitali, la necessità di reti sicure e stabili diventa sempre più forte. Una sfida, questa, cui tutti sono chiamati a rispondere con i mezzi più appropriati: il settore, lo Stato, ma anche gli utenti. La questione che si solleva in questa sede è se requisiti minimi in termini di sicurezza e disponibilità delle infrastrutture debbano essere fissati nella legislazione sulle telecomunicazioni. Il diritto vigente non prevede attualmente alcun obbligo in materia, e i fornitori di servizi di telecomunicazione non sono neanche tenuti a rendere conto delle misure adottate per assicurare la resilienza delle proprie reti, nello specifico per garantire l'approvvigionamento di corrente elettrica in caso di emergenza.

La questione ha assunto ancora più rilievo dopo l'annuncio di Swisscom di voler effettuare il passaggio completo alla telefonia VoIP entro il 2018. In caso di interruzione di corrente, la telefonia classica, basata sulla tradizionale rete telefonica pubblica commutata (PSTN), permetteva di assicurare il servizio, garantendo l'erogazione d'emergenza di corrente elettrica attraverso il doppino in rame. Le prescrizioni tecniche e amministrative relative alla qualità del servizio universale ordinano peraltro che, in caso di interruzione di corrente, le funzioni essenziali per stabilire e mantenere la comunicazione debbano essere garantite per almeno un'ora. La moderna telefonia VoIP via cavo tramite DSL non consente più il rispetto di questa direttiva. È comunque doveroso segnalare che, se si considera l'impiego dei moderni terminali alimentati a corrente, la norma sulla qualità del servizio universale è già oggi disattesa.

Un sondaggio svolto dall'UFCOM nella primavera del 2014 in altri Paesi europei ha evidenziato che, nel complesso, la situazione legale non è sostanzialmente diversa all'estero, e che la questione assume ovunque proporzioni sempre maggiori. Soprattutto nel settore delle linee fisse, le direttive per l'erogazione di corrente in situazioni di emergenza sono, di regola, altrettanto poco diffuse che in Svizzera. A presente, la Gran Bretagna è l'unica ad aver stabilito che i collegamenti in fibra ottica devono essere alimentati per almeno un'ora da una fornitura d'emergenza di corrente elettrica tramite batteria. Nel settore della radiocomunicazione mobile, anche se non esplicitamente prescritto, le stazioni di base sono di norma provviste di un'alimentazione a batteria in caso di interruzione di corrente. Anche la Finlandia ha già adottato disposizioni simili e la Norvegia ne prevede l'entrata in vigore entro la fine dell'anno. Un approvvigionamento generale di corrente, per contro, non è previsto neanche in questi Paesi. In pratica, tutti gli Stati che hanno risposto al questionario sono dell'avviso che la problematica richieda maggior attenzione e che occorrono eventualmente provvedimenti di natura legislativa.

L'ordinamento delle competenze sancito nell'attuale diritto sulle telecomunicazioni prevede l'emissione di prescrizioni tecniche e amministrative. Questo strumento potrebbe non rivelarsi sufficiente per imporre agli operatori di rete obblighi concreti sulla disponibilità e sulla sicurezza delle reti, suscettibili di incidere su diritti fondamentali quali la garanzia della proprietà e la libertà economica. Simili obblighi possono però rivelarsi assolutamente necessari nell'interesse del buon funzionamento dell'economia e della società. L'eventuale portata di queste misure dovrà comunque essere discussa in modo più approfondito. Nell'intento di assicurare la possibilità di intervenire, se ciò si rivelasse necessario, bisognerà conferire al Consiglio federale la facoltà di emanare apposite prescrizioni a livello di ordinanza. Inoltre anche in questo ambito la legge deve sancire un dovere di trasparenza da parte degli operatori, che saranno così tenuti a rendere pubbliche le misure adottate. All'autorità di vigilanza va concessa la possibilità di esigere dagli operatori ragguagli dettagliati sulle misure adottate per aumentare la resilienza delle proprie reti e per rendere tali informazioni accessibili al pubblico.

3.2.5.3 Attività nel quadro della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici

La sicurezza dei moderni servizi e delle infrastrutture di telecomunicazione è un obiettivo che non può essere raggiunto solo con strumenti legislativi. È un problema che tocca tutti, fornitori o fruitori. Con la sua Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici, adottata nel giugno del 2012, il Consiglio federale persegue tre obiettivi strategici:

- individuare tempestivamente le minacce e i pericoli nel cyberspazio;
- rafforzare la resistenza delle infrastrutture critiche;
- ridurre i cyber-rischi (cybercriminalità, spionaggio informatico, sabotaggio informatico)

Trattandosi di problematiche assai composite, l'attuazione della strategia è condotta in modo decentrizzato, appoggiandosi alle infrastrutture e alle competenze esistenti, ma in coordinamento e in cooperazione con i servizi responsabili presso l'Amministrazione e il settore economico. I settori d'intervento spaziano dalla ricerca e dallo sviluppo, all'analisi dei sistemi e dei rischi, alla gestione della continuità operativa e delle crisi, agli aspetti internazionali, sino all'esame delle basi legali esistenti che, se del caso, saranno eventualmente sottoposte a modifica. Le misure associate ai diversi settori d'intervento dovranno essere portate a termine entro il 2017 e, in un'ottica di continuità, potranno sfociare a loro volta in nuove misure o, invece, evidenziare la necessità di intervento legislativo. Dato che queste riflessioni potrebbero toccare anche la LTC, è a maggior ragione importante proseguire i lavori in questo settore, in modo da poterne recepire tempestivamente gli effetti rilevanti per la legislazione sulle telecomunicazioni.

3.2.6 Il traffico di telecomunicazione in situazioni straordinarie

3.2.6.1 I fondamenti giuridici nel diritto sulle telecomunicazioni

La legge sulle telecomunicazioni assegna al Consiglio federale la competenza di determinare le prestazioni che i fornitori di servizi di telecomunicazioni devono assicurare in situazioni straordinarie, in particolare per le esigenze di comunicazione dell'esercito, della protezione civile, della polizia, dei servizi di protezione e di salvataggio nonché degli stati maggiori di comando civili. A ciò va aggiunto che, se una situazione straordinaria lo richiede, il Consiglio federale può obbligare il personale necessario a prestare servizio (Art. 47 FMG). Nell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione il Consiglio federale ha così illustrato le prestazioni da fornire: prestazioni del servizio universale, trasmissione di dati ad elevata capacità, messa a disposizione di linee affittate, servizi di radiochiamata (pager). I fornitori di servizi di telecomunicazione devono adottare gli opportuni provvedimenti preparatori e garantire che la necessaria infrastruttura possa essere gestita in modo indipendente all'interno del Paese (art. 90 OST).

3.2.6.2 Comunicazione a prova di crisi tra i partner della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)

Sotto l'egida del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport si stanno effettuando analisi per chiarire se i partner della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) debbano disporre di una rete a banda larga unificata sempre disponibile e a prova di crisi che, utilizzata per lanciare l'allarme e informare la popolazione, consenta loro di mantenere il comando in situazioni di crisi. Tra le varianti in esame vi è quella di una rete unificata che funzioni indipendentemente dall'infrastruttura dei FST, che renderebbe obsoleti o ridimensionerebbe fortemente gli obblighi attualmente imposti ai fornitori dalla legge sulle telecomunicazioni. Eventualmente la LTC potrebbe anche prestare le basi legali necessarie all'esercizio di una rete di comunicazione a prova di crisi di nuova concezione. La presenza di due reti, una RSS indipendente e una per la comunicazione commerciale potrebbe essere vista come ridondante e sollevare discussioni. I primi risultati di questi lavori sono attesi nel 2015, quando si potrà stimare se e come sia necessario modificare le disposizioni inerenti la gestione di situazioni straordinarie nell'attuale legge sulle telecomunicazioni. In tal caso, sarebbe necessario approfondire la nozione di situazione straordinaria ai sensi della LTC, che allo stato attuale

non è abbastanza chiara. Bisogna fugare qualsiasi dubbio sulle condizioni in presenza delle quali i fornitori sono tenuti a erogare un certo tipo di prestazione.

3.3 Garantire la pluralità dell'offerta di servizi

3.3.1 La libertà di scelta dei consumatori

3.3.1.1 Premesse

Il diritto sulle telecomunicazioni è al servizio della popolazione e dell'economia e ha lo scopo di offrire una vasta gamma di servizi di telecomunicazione di qualità, competitivi su scala nazionale e internazionale, a prezzi convenienti (art. 1 LTC). Questo obiettivo può essere raggiunto soltanto se, anche nel moderno mondo della comunicazione, gli utenti sono in condizione di decidere autonomamente di quali servizi intendono usufruire e non devono subire le decisioni arbitrarie del proprio fornitore del collegamento. Ciò presuppone che il fornitore del collegamento non possa eliminare offerte in assenza di ragioni oggettive, per esempio se i consumatori continuano a essere disposti a pagare per il servizio in questione, né celare ai consumatori i tipi di offerta a disposizione. Questa problematica sarà indagata sotto il profilo della neutralità della rete (cfr. punto 0 seguente). Dall'altra parte, la libertà di scelta esige anche che i consumatori possano comporre il proprio pacchetto di servizi in modo personalizzato facendo ricorso a diverse offerte, ma che possano allo stesso tempo avere la scelta tra diversi pacchetti di servizi.

3.3.1.2 Accesso separato ai servizi proposti

Le moderne reti di telecomunicazione via cavo rendono possibile accoppiare al servizio di telefonia anche l'accesso internet e la ricezione di programmi radiotelevisivi. Grazie a questa possibilità gli operatori di rete puntano a vendere ai propri clienti l'intero ventaglio dei servizi da loro offerti, cercando di convincerli dei vantaggi di tale soluzione. Questa strategia è anche diretta a difendersi dalla concorrenza di una vasta gamma di servizi OTT a poco prezzo o addirittura gratuiti, come il VoIP o servizi di SMS/MMS come Whatsapp. I pacchetti possono sì rivelarsi molto vantaggiosi per i consumatori, ma rendono più difficile ottenere a condizioni contrattuali ragionevoli i singoli servizi da comporre su misura in base alle proprie esigenze.

Conformemente all'articolo 12 LTC il fornitore di servizi di telecomunicazione che detiene una posizione dominante sul mercato può aggregare i propri servizi purché li offra anche separatamente, a meno che, per motivi tecnici o economici o per considerazioni relative alla qualità o alla sicurezza, tali servizi possano essere offerti soltanto aggregati. Questa disposizione finora non ha mai assunto rilievo. Per quanto riguarda l'applicazione della norma, prima di tutto non è chiaro su quale mercato debba essere esercitata la posizione dominante: considerato l'ordinamento sistematico della disposizione, si potrebbe dedurre che si tratti del mercato all'ingrosso. Ciò mancherebbe però di coerenza, siccome l'eventuale accesso separato ai servizi del pacchetto di prodotti si realizza nel mercato al dettaglio, sul quale si suppone domini la concorrenza proprio in virtù delle disposizioni di accesso, che esplicano i propri effetti nel mercato all'ingrosso. Di conseguenza, il fornitore di servizi di telecomunicazione in posizione dominante sul mercato sarebbe obbligato ad applicare misure che lo svantaggiano nei confronti degli altri fornitori, nonostante la concorrenza di mercato non sia pregiudicata. Una simile conseguenza non appare sensata. Tuttavia, anche se la posizione dominante richiesta dall'articolo 12 LTC venisse trasferita al mercato al dettaglio, essa non appare adeguata. Un'offerta separata del fornitore di servizi di telecomunicazione che detiene una posizione dominante sul mercato è efficace soltanto se i consumatori hanno la scelta tra un'interessante gamma di offerte disaggregate. A sua volta, ciò presuppone che il mercato proponga offerte analoghe di altri fornitori, un obiettivo di non facile realizzazione a fronte della tendenza generale a proporre pacchetti di servizi.

Se si vuole evitare che i clienti siano del tutto in balia del proprio fornitore e che l'unica scelta lasciata loro sia restare o trasferire tutti i servizi di comunicazione a un altro fornitore, che li vincolerebbe a un nuovo pacchetto, è indispensabile modificare l'articolo 12 LTC, affinché d'ora in poi siano tutti i fornitori a dover offrire ai propri clienti i servizi inclusi in un pacchetto anche separatamente. Non solo per il servizio pubblico di telefonia vocale, ma anche per la diffusione di programmi radiotelevisivi e per i servizi dati occorre infatti garantire che i consumatori possano rinunciare alle offerte sotto forma di

pacchetto proposte dal proprio fornitore e optare per un'offerta alternativa di singoli servizi. Se tutti gli operatori sono tenuti a garantire la disaggregazione del proprio ventaglio di servizi, si prevengono le distorsioni del mercato e, grazie alla pluralità dell'offerta, i consumatori hanno l'opportunità di scegliere tra offerte convenienti anche nell'ambito dei prodotti disaggregati.

3.3.1.3 Assicurare l'accesso alle prestazioni nel mercato all'ingrosso

Affinché la libertà di scelta per i consumatori sia tale, essa non può limitarsi solo ai servizi, ma deve includere anche il collegamento. I consumatori devono essere messi in condizione di poter usufruire dei servizi di diversi fornitori d'accesso e di cambiare senza grossi ostacoli il proprio fornitore. Ciò presuppone che i consumatori decidano autonomamente chi debba ottenere l'accesso alle installazioni che collegano il proprio appartamento cosicché, se la vecchia infrastruttura soddisfa i requisiti necessari, non siano obbligati a farne installare una nuova soltanto perché intendono cambiare fornitore o desiderano valutare altre offerte. Il diritto sulle telecomunicazioni non contempla a presente nessuna disposizione concernente le installazioni domestiche. La tendenza che si osserva nel collegamento con tecnologia FTTH è che i fornitori si assumono le spese per le installazioni domestiche al posto dei proprietari degli edifici, ma si riservano un diritto di accesso esclusivo. Questa situazione è problematica nell'ottica della suddetta libertà di scelta. La questione che si pone è dunque se il legislatore non si debba riservare una possibilità d'intervento in questo ambito. Oltre alle installazioni domestiche, la problematica interessa anche l'allacciamento domestico stesso. Una vera libertà di scelta per i consumatori presuppone che i fornitori garantiscono l'accesso alle proprie reti di collegamento a livello di mercato all'ingrosso e fintanto che tale accesso è assicurato a condizioni eque non vi è motivo di predisporre misure di regolamentazione nel mercato all'ingrosso, anche se la LTC venisse dotata di appropriati strumenti per intervenire in caso di necessità, (cfr. punti 0 e 3.2.1.4).

3.3.1.4 Interoperabilità e trasferibilità dei dati

L'articolo 21a LTC ordina che i fornitori di prestazioni del servizio universale devono garantire la capacità di comunicazione fra tutti gli utenti di tali prestazioni. La garanzia di questa capacità di comunicazione è designata come interoperabilità. Si qualificano come prestazioni del servizio universale il servizio pubblico di telefonia vocale e la trasmissione di dati. Nell'odierna era di internet è diventato già difficile in entrambi i casi garantire l'interoperabilità. Si constatano infatti limitazioni nel servizio VoIP, a patto che questa forma di trasmissione vocale possa essere assimilata al servizio pubblico di telefonia vocale. La stessa considerazione vale per i media sociali: la caratteristica intrinseca a questo medium è che la comunicazione possa svolgersi soltanto all'interno di una determinata cerchia di utenti, facenti parte della rete. Questa situazione non sembra porre particolari problemi, ma impone che l'istituto dell'interoperabilità sia adeguato alle nuove condizioni di fatto e gli sia attribuito un nuovo, differente significato.

Un'altra questione che deve essere affrontata è se, oltre a una nuova definizione dell'interoperabilità, la legge non debba integrare anche una fattispecie che, per esempio, obblighi gli operatori delle piattaforme di media sociali a mettere a disposizione e garantire l'interoperabilità dei dati forniti dagli utenti della piattaforma, in modo che questi ultimi siano in grado di trasferirli senza troppa difficoltà da una piattaforma a un'altra. A questo proposito bisognerà anche provvedere a istituire un obbligo che vietи di ostacolare agli utenti il trasferimento di dati. L'applicabilità di determinate norme deve però essere esaminata accuratamente, dato che i fornitori in questione sono solitamente esteri, ed essendo la loro attività orientata a livello globale, non accordano sempre la massima priorità al rispetto delle prescrizioni nazionali.

3.3.2 Neutralità della rete

3.3.2.1 Introduzione

Nei suoi due rapporti, 2010 e 2012, il Consiglio federale ha approfondito il tema della neutralità della rete. Con quest'espressione si suole indicare la circostanza in cui gli operatori delle reti di telecomunicazione esercitano un'influenza mirata sulla trasmissione dei dati, trasgredendo al principio del *best effort*. Ciò può essere dovuto a ragioni di ordine tecnico, perché determinati servizi possono rendere necessario un trattamento preferenziale nella rete dell'operatore come garanzia di qualità. Un altro

motivo è da ricondurre al tentativo di presentare sul mercato offerte differenziate in termini di prezzo e di qualità. Gli oppositori di queste misure temono ripercussioni negative sulla potenza innovatrice di internet e sulla tutela dei consumatori, oltre a ravvisare nella possibilità di influenzare la trasmissione dei dati una minaccia alla libertà d'informazione.

Nel rapporto complementare il Consiglio federale ha affermato che non si può obiettare che una trasmissione più veloce o più affidabile sia, in linea di principio, più costosa, ma che esiste comunque un potenziale di discriminazione, in quanto gli operatori delle reti potrebbero cercare di trasmettere propri contenuti, applicazioni e servizi con una qualità decisamente migliore di quella riservata ai prodotti di altra provenienza. A differenza degli altri Paesi, in Svizzera non sono imposte regole di trasparenza agli operatori di rete.

In seguito a un'audizione, il 7 marzo 2013, del Gruppo parlamentare per la sostenibilità digitale (par-IDigi) incentrata sul tema della neutralità della rete, il Consiglio federale ha invitato i rappresentanti degli operatori di rete, degli utenti di internet, delle organizzazioni di tutela dei consumatori, della SSR ed un esperto di questioni giuridiche a partecipare attivamente a un gruppo di lavoro, i cui risultati saranno raccolti in un'analisi sul tema della neutralità della rete e costituiranno una solida base di discussione nel contesto svizzero. Il gruppo di lavoro si è riunito otto volte nel periodo compreso tra ottobre 2013 e lo stesso mese del 2014.

Il rapporto del gruppo di lavoro sulla neutralità della rete, pubblicato dall'Ufficio federale delle comunicazioni il 23 ottobre²⁴, illustra il funzionamento di internet e delinea le questioni di fondo legate alla cosiddetta neutralità della rete. Permette di gettare uno sguardo sulla situazione in Svizzera, tracciando dei collegamenti con gli sviluppi in atto all'estero. In quale misura sia necessario e opportuno trattare tutti i dati allo stesso modo è una questione che suscita molte controversie. I fornitori di servizi di telecomunicazione sottolineano la necessità di una cosiddetta gestione della rete ed esigono libertà per la creazione dei propri prodotti. Gli utenti di internet chiedono che sia garantita la parità di trattamento di tutti i dati internet o perlomeno che non avvengano discriminazioni a danno di applicazioni proposte da fornitori concorrenti. Il rapporto presenta le argomentazioni di oppositori e sostenitori in merito alle possibili norme da applicare alla neutralità della rete, senza esprimere tuttavia un giudizio. I punti di vista dei diversi gruppi d'interesse intendono preparare il terreno per una discussione oggettiva sulla questione nel contesto svizzero.

La richiesta di legiferare in materia di neutralità della rete è avanzata dalla mozione Glättli (12.4212). Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione il 13 febbraio 2013, non volendo vincolarsi a provvedimenti concreti proprio in una fase in cui, a livello internazionale, si stanno svolgendo accesi dibatti sul tema. Al centro della discussione vi era appunto l'istituzione di un obbligo d'informazione generale per gli operatori di rete e il divieto di discriminazione. In quell'occasione il Collegio aveva dichiarato di voler tenere conto dei risultati della discussione nel quadro della consultazione prevista per la revisione della LTC. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 17 giugno 2014 in prima camera con 111 voti contro 61. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) ha ordinato nella sua seduta del 28 agosto 2014 di sospendere la mozione Glättli, primariamente per attendere il presente rapporto del Consiglio federale.

3.3.2.2 Sviluppo internazionale

Situazione nell'UE :

Conformemente alle disposizioni della direttiva sul servizio universale, nell'Unione europea gli operatori di rete sono tenuti a informare la propria clientela sulla qualità dei servizi di telecomunicazione, ossia se l'accesso a servizi e applicazioni sia limitato, se il traffico di dati sia misurato o influenzato o se ai clienti sia vietato utilizzare un certo tipo di terminali. Se un operatore di rete annuncia una modi-

²⁴ Cfr. <http://www.bakom.admin.ch/themen/internet/04810/index.html?lang=it> .

fica di questi criteri qualitativi, il cliente può disdire il contratto stipulato senza penali pecuniarie, facoltà di cui l'operatore di rete è tenuto a informare i propri clienti. Gli organi di regolamentazione nazionali degli Stati membri dell'UE possono inoltre imporre agli operatori di rendere pubbliche le informazioni concernenti la qualità dei servizi di telecomunicazione e, poste determinate condizioni, esigere da loro una qualità minima del servizio di accesso a internet.²⁵ Stando alla prescrizioni della direttiva quadro, le autorità di regolamentazione devono inoltre mettere gli utenti in condizione di ricercare e diffondere informazioni, e di utilizzare qualsiasi tipo di applicazione e servizio.

In vigore nell'UE dal 2009, questa regolamentazione viene attualmente sottoposta a revisione e, secondo l'attuale stato del processo legislativo, dovrebbe essere concretizzata e inasprita. Nell'aprile 2014 il Parlamento europeo ha stabilito l'adozione di direttive ad ampio raggio sulla neutralità delle reti in prima lettura della proposta di regolamento della Commissione sul mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche.²⁶ Se queste disposizioni saranno accolte dal Consiglio dei Ministri, potranno essere erogati servizi di telecomunicazione solo «in linea con il principio di neutralità della rete». Nei limiti dei volumi o della velocità dei dati definiti per contratto è vietato bloccare, rallentare, degradare o discriminare specifici contenuti, applicazioni o servizi, o specifiche categorie di essi. Le cosiddette misure di gestione del traffico devono essere tecnicamente necessarie, trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, volte ad attuare un provvedimento giudiziario, a preservare l'integrità e la sicurezza della rete, dei servizi erogati tramite tale rete, e dei terminali, dirette a prevenire o mitigare gli effetti di una congestione della rete temporanea ed eccezionale, purché tipologie di traffico equivalenti siano trattate allo stesso modo. I servizi specializzati, erogati tramite capacità logicamente distinte, possono essere offerti solo se la capacità della rete è sufficiente per fornire tali servizi in aggiunta ai servizi di accesso a internet e se non pregiudicano la disponibilità o la qualità dei servizi di accesso a internet. I fornitori di servizi di accesso a internet non sono autorizzati a operare discriminazioni tra servizi e applicazioni funzionalmente equivalenti. Il processo legislativo nell'UE è ancora in pieno svolgimento e gli sviluppi dovranno essere seguiti con grande attenzione.

Situazione negli USA:

Negli Stati Uniti d'America sono stati fatti diversi tentativi, finora falliti, di disciplinare la neutralità della rete con una modifica di legge. Nel 2005 e nel 2010 la *Federal Communications Commission* (FCC) ha inutilmente cercato di emanare norme in materia sulla base della vigente legge statunitense. In entrambe le occasioni un tribunale ha stabilito che le basi giuridiche per questa regolamentazione sono insufficienti. Nell'aprile del 2014 la FCC ha presentato nuove proposte per *Open Internet Principles* e avviato la relativa consultazione pubblica, che non si è ancora conclusa.

3.3.2.3 Creazione di norme di legge

Finora in Svizzera la problematica della neutralità della rete non è stata affrontata dal diritto sulle telecomunicazioni.

Una possibile strada sarebbe l'inserimento di una nuova disposizione nella LTC che sancisce il diritto dei clienti di poter scegliere liberamente i servizi, le applicazioni, i contenuti e i terminali (libertà astrat-

²⁵ Su questo punto è necessario operare una distinzione rispetto all'accesso Internet nel quadro del servizio universale in Svizzera, dove l'obbligo si applica soltanto al fornitore di prestazioni del servizio universale titolare di una concessione. Nell'UE l'obbligo di garantire una qualità minima può essere imposto a tutti i fornitori.

²⁶ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 aprile 2014 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012 (COM(2013)0627 – C7-0267/2013 – 2013/0309(COD).

te della rete). Ciò garantirebbe che la clientela continui a essere libera di scegliere quali mezzi utilizzare per la comunicazione senza costrizioni di sorta.

Quale ulteriore misura per assicurare la libertà di scelta della clientela e preservare inalterata la forza innovativa di internet dovrebbe essere previsto un divieto di discriminazione, ossia il divieto di impedire e penalizzare in modo illegittimo i servizi di terzi. Non dovrebbe essere possibile bloccare singoli servizi o comprometterne la qualità, se non per proteggersi da attacchi all'integrità della rete e per eseguire direttive dello Stato, come il filtraggio di contenuti a fini di tutela fissati per legge. In questo modo, non sarebbe possibile privilegiare singoli servizi rispetto ad altri, a meno che la clientela non lo autorizzi esplicitamente nel caso specifico e sia anche in condizione di revocare questa autorizzazione.

Il Consiglio federale è dell'avviso che in linea di principio debbano esistere adeguate possibilità di differenziazione sotto il profilo tecnico ed economico nell'offerta di servizi di telecomunicazione. Nessun provvedimento legislativo dovrebbe essere interposto allo sviluppo tecnologico e all'innovazione senza valido motivo. Allo stato attuale mancano motivi fondati per legittimare l'introduzione delle regolamentazioni sopraccitate.

Al contrario bisognerà osservare il mercato, per riconoscere tempestivamente eventuali tendenze a pratiche discriminanti. I fornitori di servizi di telecomunicazione dovranno d'ora in poi essere sottoposti a un obbligo d'informazione nei confronti della clientela e delle autorità competenti riguardante le differenziazioni operate. In tale modo sarà assicurata la necessaria trasparenza. La facoltà conferita al Consiglio federale, già in virtù della LTC in vigore, di obbligare tramite ordinanza i fornitori di servizi di telecomunicazione a pubblicare informazioni sulla qualità dei servizi offerti deve quindi essere ampliata nell'ambito di un obbligo di trasparenza più esteso.

Un'ulteriore aspetto da prendere in esame è la supposta relazione fra i nuovi sviluppi tecnologici intercorsi nel settore dei mass media e la problematica della neutralità della rete. Si pensi, per esempio, alla Web TV o le offerte di *video on demand* (VOD) di terzi. Con il servizio di televisione ibrida (*hybrid broadcast broadband TV HbbTV*) le emittenti televisive hanno inoltre sviluppato uno standard che prevede la trasmissione di contenuti lineari tramite il segnale televisivo e di contenuti supplementari tramite il collegamento internet. Con il segnale del programma le emittenti diffondono anche elementi d'indirizzo (collegamenti), che consentono di consultare sullo schermo televisivo altri contenuti dell'emittente (testi, immagini, video), trasmessi via internet. Questo servizio presuppone che il televisore sia collegato a internet.

Siccome i fornitori di servizi di telecomunicazione spesso si occupano sia di fornire l'accesso a internet sia di diffondere i programmi, e offrono anche la possibilità di fruire di contenuti di propria produzione, la concorrenza in atto potrebbe portarli a bloccare i contenuti delle emittenti o di terzi trasmessi via internet per favorire i propri prodotti. D'altro canto si può immaginare che le emittenti possano esigere un trattamento preferenziale, per esempio sotto forma di un obbligo di diffusione garantito. Entrambe le problematiche dovrebbero essere prese in esame nel contesto della neutralità della rete e potrebbero richiedere la creazione di un'apposita base legale.

3.3.3 Responsabilità del fornitore di servizi Internet

Con l'approvazione del rapporto in adempimento del postulato Amherd 11.3912 *Base legale per i media sociali* il Consiglio federale ha assegnato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) il compito di esaminare sotto il profilo legale la responsabilità civile dei gestori delle piattaforme e dei fornitori di servizi internet e, nel caso esso avesse constatato l'esigenza di legiferare in materia, di stilare un avamprogetto da porre in consultazione entro fine 2015. In questa sede ha riconosciuto che il diritto vigente non dispone di risposte immediate alle esigenze poste dal mondo della comunicazione online, e che in diversi casi manca chiarezza, non soltanto in merito ai diritti e ai doveri dei fornitori di servizi internet che, consapevolmente o no, ospitano sui propri server o trasportano sulle proprie reti contenuti illegali di terzi, ma anche alle circostanze nelle quali essi siano eventualmente da ritenere corresponsabili, e fino a che punto siano autorizzati a cancellare o bloccare simili contenuti. I lavori

sono stati avviati nella primavera di quest'anno ed evidenzieranno l'eventuale necessità di intervento legislativo entro fine anno. Questi lavori fanno oltretutto riferimento ai risultati presentati dal gruppo di lavoro GLDA12 del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), che si occupa di stabilire se, e in che misura, i fornitori di servizi internet siano da ritenere responsabili se nell'utilizzo dei propri servizi si verificano violazioni del diritto d'autore di terzi. Lo sviluppo di queste riflessioni è da seguire attentamente, in quanto tali lavori possono anche contribuire alla futura definizione dei diritti e dei doveri dei fornitori nella legge sulle telecomunicazioni, e pertanto produrre degli effetti a livello legislativo.

3.4 Il servizio universale

3.4.1 Situazione iniziale

Il vigente ordinamento sul servizio universale ha dato buona prova di sé e garantito alla popolazione svizzera in tutte le regioni del Paese un adeguato servizio universale di telecomunicazione a prezzi accessibili. In una prospettiva a breve e medio termine, non sembrano necessarie trasformazioni radicali, che d'altronde si scontrerebbero subito contro la necessità di un adeguamento delle basi legali formali, la cui realizzazione sarebbe irrealistica prima della scadenza dell'attuale periodo di concessione, prevista per la fine del 2017. In vista della fase successiva, come già accennato al punto 0, il Consiglio federale dovrà in ogni caso adeguare il catalogo delle prestazioni del servizio universale per restare al passo con l'evoluzione tecnologica ed economica.

In una prospettiva più lunga sarà necessario ripensare l'ordinamento stesso del servizio universale, per esempio rinunciando a una copertura capillare per assicurare prestazioni del servizio universale su misura unicamente in quelle regioni periferiche in cui la copertura sarebbe scarsa o del tutto assente, un'opzione che allo stato attuale sembra del tutto realistica. Il presupposto è però che l'attuale dinamica di mercato continui e si rafforzi assicurando la copertura conformemente agli obiettivi della legge sulle telecomunicazioni. In vista di questa fase, che si instaurerà nel prossimo decennio, è importante avviare già ora i lavori e condurre i chiarimenti necessari alla creazione delle basi legali richieste.

3.4.2 La concessione del servizio universale 2018

3.4.2.1 Panoramica

Il Consiglio federale dovrà adeguare le prestazioni del servizio universale alle più recenti innovazioni in vista della prossima assegnazione della concessione che, alla luce degli attuali sviluppi, avverrà per un periodo transitorio. I lavori preparatori sono già avviati, ma non ci si deve attendere un totale cambiamento di paradigma, che del resto le attuali basi legali formali non consentirebbero. Il Consiglio federale dovrà pertanto fissare la portata del servizio universale dal 2018 nel quadro di una revisione dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST).

3.4.2.2 Catalogo dei servizi

Una volta conclusosi il passaggio del servizio telefonico pubblico all'IP, nel quadro delle prestazioni del servizio universale dovrà continuare a essere fornito un collegamento telefonico pubblico separato, il cui prezzo massimo dovrà essere adeguato alla sua funzionalità ridotta. Nel catalogo delle prestazioni del servizio universale si potrà rinunciare ai servizi d'emergenza, in quanto già obbligatori per tutti i servizi vocali. Si dovrà assicurare che le prescrizioni relative ai servizi d'emergenza siano comunque misurate alle condizioni quadro della moderna telefonia IP, in osservanza delle esigenze di protezione dei consumatori. Per il resto, potrebbe essere abrogato dal catalogo anche il blocco delle comunicazioni uscenti.

Sarà necessario precisare anche in che misura i servizi dati possano rientrare tra le prestazioni del servizio universale. A tenore del diritto vigente, i servizi dati sono generalmente considerati prestazioni del servizio universale, e questo a prescindere dalla quantità che deve essere garantita dal collegamento del servizio universale.

Per finire, è giunto il momento di abrogare i telefoni pubblici (Publifon) dal catalogo delle prestazioni del servizio universale. Oltre a non rispondere più a una reale esigenza di comunicazione della popolazione, sono spesso oggetto di atti vandalici, che ne fanno lievitare i costi di manutenzione. Al contrario, devono restare operativi i servizi per persone disabili, che all'occorrenza devono essere adeguati ai più recenti sviluppi tecnologici.

3.4.2.3 Collegamenti del servizio universale

In passato a più riprese sono stati sollevati dubbi su quali collegamenti possano rientrare nell'ambito del servizio universale o, in altre parole, quali impianti possano far valere il diritto di essere dotati di un collegamento del servizio universale. È giunto il momento di fare chiarezza. Se l'aspirazione fondamentale è assicurare la partecipazione della popolazione alla vita sociale ed economica, appare opportuno formulare una definizione piuttosto cauta dell'obbligo di copertura, escludendo in particolare la casistica in cui il collegamento serva unicamente a comandare e sorvegliare impianti meccanici, ma pure, per esempio, le piazzole individuali nei campeggi, anche se utilizzate come residenza permanente. In quest'ultimo caso si applica lo stesso principio delle case plurifamiliari, dove il collegamento del servizio universale è messo a disposizione presso il punto di entrata nell'edificio e non vi è alcun obbligo di provvedere alle installazioni domestiche.

È di vitale importanza stabilire come dovrà svilupparsi il collegamento a banda larga del servizio universale nel prossimo periodo di concessione. Sembra indiscutibile il fatto che tale collegamento continui a essere incluso nelle prestazioni del servizio universale e si presupponga che occorrerà aumentare ulteriormente la velocità. Come illustrato, tuttavia, un simile aumento sarà realizzabile senza ingenti investimenti nel potenziamento della via cavo solo se il collegamento a banda larga sarà definito in modo tecnologicamente neutrale, apendo così la strada a soluzioni tecnologiche di radiocommunicazione mobile. Al contempo sarà necessario un certo ridimensionamento delle norme qualitative concernenti le velocità di trasmissione garantite, l'unica soluzione che consentirebbe un aumento considerevole delle larghezze di banda anche nel quadro del servizio universale.

3.4.2.4 Indicazione delle prestazioni del servizio universale

La prassi in vigore non offre grande trasparenza ai consumatori: il concessionario del servizio universale finora non ha pubblicato alcuna offerta sotto questo titolo e non vi è nemmeno espressamente obbligato. Questa situazione dovrà cambiare nel prossimo periodo di concessione. Il concessionario sarà tenuto a presentare un'offerta riconoscibile come offerta del servizio universale, la cui portata delle prestazioni sia conforme alle direttive di legge.

3.4.3 Servizio universale 2025

3.4.3.1 Osservazioni preliminari

Il vigente ordinamento sull'accesso risale a un'epoca in cui il legame fra servizi e reti era indissolubile. L'attuale scissione fra queste due componenti e l'esponenziale moltiplicazione dell'offerta nel settore dei servizi, grazie anche ai cosiddetti servizi OTT, apre la strada a nuove riflessioni. In una prospettiva a lungo termine, il servizio universale potrebbe limitarsi ad assicurare il collegamento a banda larga dove è assente o nelle aree carenti di infrastrutture, lasciando praticamente al mercato la responsabilità di garantire i servizi giudicati essenziali per la società. Ciò comporterebbe però ovviamente che il collegamento a banda larga sia accessibile in linea di principio per tutti gli operatori.

Un aspetto centrale della discussione sul futuro allacciamento a banda larga nell'ambito del servizio universale è l'allestimento tecnico. Nello specifico ci si chiede se, in una prospettiva a lungo termine, esso debba essere effettivamente realizzarsi via cavo, oppure se non si possa pensare anche a un allestimento completamente neutrale dal punto di vista tecnologico, ossia si possa ritenere sufficiente la radiocommunicazione mobile. Nel secondo caso, i costi dell'allacciamento dovrebbero essere molto più contenuti e forse il settore potrebbe, come succede già oggi, riuscire a coprirli interamente. Se nel prossimo periodo di concessione, a partire dal 2018, sarà reso possibile l'allacciamento tramite radiocommunicazione mobile, si vedrà se questa soluzione sarà in grado di soddisfare i bisogni della popolazione e dell'economia nelle regioni periferiche anche a lungo termine. Se, per contro, la copertura dei

servizi a banda larga dovesse essere garantita tramite collegamenti via cavo, bisognerebbe chiarire come sovvenzionare l'allacciamento. Se fosse il settore stesso a dover provvedere al finanziamento, come previsto dall'attuale ordinamento sul servizio universale per i costi non coperti per le prestazioni del servizio universale, è assai probabile che gli effetti indesiderati si ripercuotano sulla struttura e sui prezzi del mercato delle telecomunicazioni. Infatti i costi di un oneroso ampliamento della rete via cavo nelle regioni periferiche dovrebbero essere compensati dall'intero settore delle telecomunicazioni, sebbene sarebbe solo il fornitore del servizio universale a beneficiare di queste nuove reti.

3.4.3.2 Nuove basi di legge

Le disposizioni della legge sulle telecomunicazioni riguardanti il servizio universale non prescrivono alcuna tecnologia specifica ma sono fortemente orientate alla tradizionale tecnologia PSTN, e per questo devono essere riviste entro una scadenza prevedibile. Per poter delineare la futura regolamentazione legale non basta limitarsi a osservare il corso dell'evoluzione del mercato: occorre una discussione politica a monte sul tipo e sulla portata del servizio che il settore pubblico è tenuto a garantire. In questa discussione si dovrà oltretutto prestare la massima attenzione a non frenare la dinamica di mercato prospettando in modo affrettato un sostegno statale.

3.5 Il roaming internazionale

3.5.1 Manca la competenza per l'emissione di prescrizioni sui prezzi nel settore all'ingrosso

Gli operatori svizzeri della radiocomunicazione mobile devono negoziare per via contrattuale le tariffe all'ingrosso per il roaming internazionale con i partner commerciali esteri nei relativi Paesi. La mancanza di sovranità giuridica su questi operatori esteri rende impossibile per il legislatore svizzero, nell'interesse dei clienti svizzeri, prescrivere limiti massimi di prezzo da applicarsi alle tariffe all'ingrosso per i servizi di roaming internazionale. L'unica strada possibile sarebbe quella di un accordo internazionale, ossia un accordo bilaterale con l'UE, una soluzione che non sembra realistica allo stato attuale.

3.5.2 Nessun disciplinamento legale dei prezzi al dettaglio

Come illustrato al punto 2.4 nel riepilogo sul roaming internazionale, ci troviamo in una fase di pieno sviluppo tecnico e commerciale del roaming. La regolamentazione UE in materia da una parte, le aspettative della politica e della popolazione dall'altra hanno determinato adeguamenti dei piani tariffari in Svizzera, con effetti ancora più evidenti negli ultimissimi tempi. A questo proposito, bisogna tener ben presente che gli operatori svizzeri di telefonia mobile non soggiacciono alle stesse regole che valgono per i loro partner esteri dell'UE. Nell'Unione europea la regolamentazione dei prezzi all'ingrosso e di quelli al dettaglio assicura un margine agli operatori, in fin dei conti. Come già menzionato, in Svizzera si può dibattere solo della regolamentazione dei prezzi al dettaglio. Ma anche se una simile misura venisse applicata, gli operatori della telefonia mobile correrebbero il pericolo di veder crollare i propri margini di guadagno oltre il limite del sopportabile e ciò a causa, per esempio, dello scarso potere contrattuale nel mercato all'ingrosso. È pertanto irrealistico supporre che in Svizzera possano essere offerti gli stessi prezzi dell'area EU/SEE. Si deve perciò rinunciare a un'introduzione generalizzata di tariffe massime regolamentate per i prezzi al dettaglio.

Sarebbe invece opportuno esaminare le misure volte ad attenuare pratiche in settori specifici. Per esempio, i prezzi di roaming sono particolarmente elevati per le chiamate in entrata, senza evidenti ragioni tecniche. Infatti, nei costi di produzione vengono meno le tariffe di roaming all'ingrosso che dovrebbero essere corrisposte a un altro operatore di rete. Ciò spiega anche i limiti massimi di prezzo relativamente contenuti per le chiamate in entrata nell'UE. In Svizzera si applicano inoltre intervalli di fatturazione diversi, di norma svantaggiosi per la clientela, che portano tendenzialmente a un arrotondamento sistematico degli importi fatturati. Simili pratiche, a cui si aggiunge il fatto che, solo acquistando un'apposita opzione tariffaria, è possibile ottenere prezzi relativamente contenuti, sono insoddisfacenti dal punto di vista dei clienti. Finora non si ravvisano forti segnali di cambiamento. È pertanto doveroso procedere alla creazione delle condizioni legali e formali affinché il Consiglio federale possa imporre ai fornitori, in special modo, un obbligo di tariffazione delle chiamate con precisione al secon-

do e un'altrettanto precisa fatturazione delle quantità di dati usufruite. Oltre tutto si dovrà osservare se l'attuale dinamica di sviluppo del mercato del roaming condurrà a ulteriori miglioramenti negli ambiti problematici illustrati. Se non dovesse essere così, potrebbero essere giustificati interventi del legislatore di più ampia portata.

3.5.3 Prescrizioni per misure strutturali

Una questione che merita approfondimenti è se, nell'ambito delle misure strutturali per il disaccoppiamento dei servizi di roaming dalle restanti misure per i servizi di radiocomunicazione mobile, sia necessario adottare misure analoghe a quelle dell'UE. Al centro del dibattito vi è il cosiddetto *local breakout*, ossia l'accettazione dell'utilizzo estero della comunicazione dati mobile da parte degli operatori mobili locali. Stando alle dichiarazioni di Swisscom, la sua clientela può usufruire di questo servizio, mentre Sunrise e Orange non hanno finora dato la propria disponibilità. Prima di prendere qualsiasi decisione, è indispensabile osservare gli sviluppi del mercato, perché un intervento legislativo è appropriato soltanto nel caso in cui il *LBO* diventi d'uso comune e non tutti gli operatori svizzeri accordino questo servizio. Se prossimamente lo sviluppo non dovesse proseguire nella direzione sperata, bisognerebbe provvedere anche in questo caso a creare le basi legali necessarie affinché la clientela dei fornitori svizzeri possa fruire del *LBO*.

Diversamente dal *Local Breakout*, l'introduzione di una soluzione *Single IMSI* è solo di secondaria importanza. L'obbligo in vigore nell'UE di offrire *Single IMSI* ha come obiettivo il mercato della telefonia vocale mobile (SMS incl.) e riguarda pertanto settori della radiocomunicazione mobile che stanno perdendo d'importanza a causa dello sviluppo tecnologico. Moderne applicazioni di dati sostituiscono sempre di più questi servizi di comunicazione. L'introduzione legale di questa forma di accesso non è pertanto giustificata anche a causa dei relativi costi di attuazione a carico dei fornitori di radiocomunicazione mobile e dell'utilità sempre minore per la clientela. Inoltre occorre osservare che nell'UE l'attuazione di questo provvedimento è ancora legata a domande.

3.5.4 Osservazione dell'evoluzione in corso

Dalle considerazioni sul roaming internazionale fin qui esposte si evince come la tematica sia in piena evoluzione e sia necessario mettere a disposizione informazioni esaustive e d'attualità a beneficio del dibattito politico. Nella prospettiva dei clienti è essenziale disporre di informazioni accurate e imparziali, perché altrimenti vi è il pericolo di perdere la visione d'insieme e che ai consumatori non sia più garantita la necessaria trasparenza.

I dati e le informazioni rilevati dall'Amministrazione e utilizzati in contesto europeo a fini comparativi richiedono la messa disponibile dei dati da parte dei fornitori. Sulla base delle esperienze sinora raccolte appare sensato sancire nella LTC l'obbligo di fornire i dati, nell'intento di assicurarne il rilevamento sul lungo periodo. A questo proposito si dovranno osservare le usuali restrizioni concernenti i dati confidenziali, segnatamente i segreti d'affari.

3.6 Protezione dei giovani e dei consumatori

3.6.1 Marketing telefonico, rivendita e *spoofing*

Nel settore della pubblicità telefonica, e in particolare per contrastare il cosiddetto *spoofing*, è urgente ampliare le disposizioni a tutela dei consumatori. Una distinzione dovrà inoltre essere operata tra le pratiche condotte su suolo svizzero o all'estero.

Al momento non è possibile bloccare i numeri telefonici utilizzati illegalmente per effettuare chiamate pubblicitarie in quanto manca una base legale esplicita. L'articolo 69 CP può essere tra l'altro applicato per il blocco di siti web illegali, ma non senza riserve per bloccare numeri telefonici utilizzati in modo sleale. Occorre appurare se sia necessario porvi rimedio.

Nell'ambito della revisione della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT), è stata considerata a livello legislativo la fattispecie in cui per sporgere querela a causa di concorrenza sleale conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera LCSI

la Confederazione possa richiedere i dati presso il servizio in questione, così che non debba più sorgere querela contro ignoti.

Sulla base della normativa vigente, i fornitori di servizi di telecomunicazione sono già oggi obbligati ad assicurare che per le chiamate effettuate dalla propria rete siano indicati correttamente i numeri di telefono sui quali i clienti chiamanti dimostrano di avere un diritto di utilizzazione. Se ciò non avviene, per impedire lo *spoofing* possono essere predisposte misure di vigilanza contro il fornitore moroso. In questo modo si potrà procedere contro casi in cui per lo *spoofing* vengono utilizzati numeri telefonici svizzeri attribuiti a un fornitore di servizi di telecomunicazione svizzero che però non sono ancora stati assegnati alla clientela. Per questi numeri sono responsabili i fornitori di servizi di telecomunicazione a cui sono stati attribuiti.

Per quanto riguarda la Svizzera, restano valide le raccomandazioni già formulate nei precedenti rapporti 2010 e 2012, tra cui l'obbligo di iscrizione e di identificazione per i callcenter: l'uno prevede l'iscrizione in un elenco pubblico e l'altro l'indicazione di un numero valido che possa essere richiamato. In questa sede si ribadisce che l'emanazione di tali norme è espressamente raccomandata, in quanto offre ai consumatori strumenti efficaci per difendersi da chiamate pubblicitarie indesiderate.

Per quanto concerne il blocco dei collegamenti dei numeri telefonici occorre precisare che quando presenta una querela ai ministeri pubblici cantonali, la SECO è solita chiedere il blocco dei collegamenti dei numeri telefonici con cui sono state chiamate abusivamente delle persone in Svizzera. Bloccare un collegamento telefonico, però, ha senso soltanto se le telefonate sono state veramente effettuate con quel collegamento. Se invece chi chiama utilizza un altro collegamento (ad esempio un collegamento Voice-over-IP estero) e sceglie un numero svizzero che viene visualizzato sul display del destinatario della telefonata, verranno bloccate soltanto le chiamate di ritorno dirette a quel numero visualizzato sul display. Le telefonate in quanto tali non vengono bloccate e dunque il blocco non serve a nulla. Come si rileva dalla risposta del Consiglio federale all'interpellanza Stolz *Maggiori possibilità d'intervento della SECO in caso di servizi di intermediazione indesiderati nel settore dell'assicurazione malattia*, si osserva questo comportamento soprattutto presso i mediatori delle casse malati e delle assicurazioni.

Tuttavia, né le prescrizioni esistenti né tantomeno quelle auspicate possono costituire un valido aiuto contro le chiamate di telemarketing o lo *spoofing* dall'estero. In tali casi, per identificarne l'origine la sola possibilità è adire le vie legali a livello internazionale, una procedura lunga e complicata che, se non si rivela del tutto inutile, non promette alcun rimedio immediato. In determinate circostanze, i fornitori all'esterno non sono neanche tenuti a pubblicare i dati sulle telecomunicazioni, il che preclude sin da subito qualsiasi intervento. Nell'ambito delle vie legali a livello internazionale occorre inoltre osservare che vi sono gravi problemi, non da ultimo a causa della doppia punibilità. Secondo il diritto svizzero una chiamata pubblicitaria è proibita soltanto se per la persona chiamata vi è nell'elenco telefonico un'indicazione (*opt-out*). Nei Paesi vicini come la Germania e l'Austria viene applicata la soluzione *opt-in*. Le chiamate pubblicitarie sono unicamente permesse se la persona chiamata dà il proprio consenso. Un'annotazione nell'elenco telefonico non gioca pertanto alcun ruolo. Inoltre, in altri Paesi dove le chiamate pubblicitarie non vengono affatto limitate, le vie legali si dimostrano completamente inefficaci. Bisogna pertanto ricorrere ad altre soluzioni per rimediare alle evidenti lacune, sulle quali aveva già richiamato l'attenzione il postulato Birrer-Heimo 14.3254 *Chiamate pubblicitarie da parte di call center con numeri telefonici svizzeri falsi*, e che erano state riconosciute dal Consiglio federale.

Nel quadro della revisione dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) viene introdotta una regolamentazione che permette di intervenire perlomeno nei casi estremi, ossia per i casi di *spoofing* in cui vengono impiegati numeri di chiamata che in realtà sono utilizzati da utenti nazionali. In queste circostanze, i malcapitati rischiano di ricevere rabbiose telefonate da parte di chi cerca di difendersi da queste fastidiose e malviste pratiche di marketing. In futuro, ai fornitori di servizi di telecomunicazione dovrà essere accordato il diritto, previo accordo del vero titolare, di bloccare le chiamate provenienti da reti estere che indicano un numero di un titolare svizzero. Occorre inoltre esaminare possibilità di filtro ancora più avanzate. A questo titolo, non bisogna dimenticare che il fatto di concedere ai fornitori di servizi di telecomunicazione un ampio ventaglio di diritti per filtrare le chiamate è problematico sotto

diversi punti di vista. La possibilità di utilizzare filtri è potenzialmente in contrasto con l'obbligo dei fornitori di assicurare l'interoperabilità. Il conflitto è lampante, dato che non è possibile sapere a priori se una chiamata sia volta a fini illeciti. Simili pratiche intaccano la protezione del segreto delle telecomunicazioni, oltre ad obbligare sempre di più i fornitori ad assumere il ruolo di arbitro, per decidere quale traffico di telecomunicazione sia lecito e quale non lo sia, il che è tra l'altro suscettibile di sollevare questioni sullo stato di diritto. Ciononostante, il Consiglio federale è dell'avviso che sia doveroso sondare più a fondo la possibilità di ricorrere a filtri a livello di rete, esaminandone gli eventuali risvolti legislativi nel quadro dell'imminente revisione della legge sulle telecomunicazioni.

Essendo un fenomeno diffuso su scala globale, lo *spoofing* esige soprattutto una migliore cooperazione e un maggior coordinamento a livello internazionale. Dibattiti su questo tema, avviati in diversi organi internazionali, vaglano per esempio l'introduzione di un sistema di certificazione che dovrebbe essere in grado di impedire la comunicazione falsificata. Per giungere a questo risultato, i lavori si preannunciano lunghi e complicati, oltre a richiedere la cooperazione di tutti gli attori rilevanti per poter esercitare un certo peso in ambito internazionale ed evitare falle nel sistema. La Svizzera segue con attenzione lo sviluppo di queste attività. La marcia trionfale di internet e le semplificazioni che significherà per i collegamenti telefonici porteranno nuovamente la problematica al centro dell'attualità.

3.6.2 Contratti di telecomunicazione

Come esposto al punto 2.5.3, la situazione è notevolmente migliorata, soprattutto per quanto riguarda la proroga automatica del contratto di anno in anno (cosiddetto roll-over). Gli operatori maggiori vi hanno ormai completamente rinunciato, a differenza di quelli minori: la pressione esercitata dall'opinione pubblica potrebbe non essere sufficiente a indurli a modificare la loro prassi. Per di più, la tendenza all'aggregazione di servizi in pacchetti può costituire una nuova trappola per i consumatori. Come discusso al punto 0, anche l'obbligo di offrire separatamente i servizi disponibili in pacchetti presuppone che le condizioni per accedervi siano ragionevoli. Coerentemente ai precedenti rapporti, il Consiglio federale resta dell'avviso che nella LTC debba essere prescritto un divieto di stipulare contratti roll-over. In tale contesto occorre tenere presente che l'iniziativa parlamentare Poggia (Golay) 13.426 *Rinnovo tacito dei contratti di servizi. Migliorare l'informazione e la protezione dei consumatori* è al momento analizzata in Parlamento. L'intervento parlamentare si rivolge ai prestatori di servizi in generale e non si limita al settore delle telecomunicazioni. Tuttavia non esige un divieto del rinnovo tacito di un contratto ma il dovere di informare il cliente in tal senso prima del termine di disdetta.

3.6.3 Servizi a valore aggiunto

La definizione oggi presente nell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) è troppo ristretta per includere tutte le procedure di pagamento legate alla fruizione di servizi di telecomunicazione ed eventualmente problematiche (cfr. punto 2.4.5). Estendendone la definizione e quindi, rendendone forse i confini più sfumati, il dubbio è che possano sorgere altri problemi nell'applicazione della norma. Per questa ragione è doveroso valutare se non sia possibile distinguere a livello di LTC diverse fattispecie, che in seguito potrebbero essere ulteriormente disciplinate a livello di ordinanza nell'interesse dei consumatori. A richiedere un esame più approfondito sono soprattutto quei casi in cui sono erogate e fatturate prestazioni che intrattengono una relazione più o meno stretta con i servizi telefonici.

3.6.4 Misure nel quadro della mozione Savary 11.3314

Con la richiesta di accogliere la mozione Savary 11.3314 *Pornografia su Internet. Agire a monte* il Consiglio federale si è dichiarato pronto, nel quadro della prossima revisione della LTC, a elaborare proposte che impongano ai fornitori di servizi di telecomunicazione di predisporre misure tecniche per lottare contro la pornografia su internet. L'idea è, prima di tutto, quella di utilizzare programmi di filtro, che consentano ai genitori di decidere a quali contenuti possano avere accesso i propri figli.

Se è vero che i programmi di filtro non forniscono nessuna sicurezza assoluta nell'evitare contenuti indesiderati nella navigazione su internet, permettono tuttavia di aumentare la protezione e contribuiscono a proteggere bambini e giovani da contenuti inadeguati su internet. Simili filtri per apparecchi fissi e mobili esistono naturalmente anche in Svizzera, ma solo pochi vi ricorrono: molti genitori si sen-

tono spesso insicuri e poco informati quanto all'utilizzo di simili dispositivi di protezione. L'Associazione Svizzera delle Telecomunicazioni (asut) ha promulgato nel 2008 «L'iniziativa di settore per una migliore protezione dei minori dai nuovi media e per la promozione delle competenze in materia di media nella società»²⁷, che prevede la consegna di efficaci software per la protezione dei bambini e un servizio d'informazione alla clientela presso i punti vendita, tramite assistenza telefonica o siti web. Questa iniziativa sulla protezione dei giovani però sembra non aver dato finora gli effetti sperati. Appare pertanto opportuno istituire una norma legale che obblighi il settore a fornire consulenza sulla protezione dei giovani. In questo provvedimento dovrebbe rientrare l'assistenza informativa alla clientela che, presso i punti vendita potrà ricevere delucidazioni sulle possibilità tecniche per la protezione dei giovani e specificamente sui programmi di filtro. Si dovrà inoltre garantire la reperibilità sul mercato svizzero degli strumenti di filtro più moderni ed efficaci. Per questo motivo sarà necessario osservare attentamente il mercato e, se nel confronto internazionale l'offerta di mezzi tecnici per la protezione dei giovani e dei bambini dovesse risultare insoddisfacente, bisognerà predisporre in una fase successiva ulteriori misure di natura legislativa.

L'impiego di programmi di filtro da parte degli utenti è una responsabilità che spetta agli utenti stessi; essi non possono esercitare nessuna influenza invece sui contenuti filtrati a livello di rete dai FST. Con queste misure vi è sempre il pericolo che contenuti del tutto leciti e desiderati restino bloccati dal filtro, e per questo il loro utilizzo è problematico. Questa ragione, unitamente al fatto che il segreto delle telecomunicazioni ne risulterebbe fortemente ridimensionato, parla a sfavore dell'attuazione di misure ad ampio raggio per individuare i contenuti pornografici, su cui le mozioni Schweiger e Hohreutener hanno richiamato l'attenzione (cfr. punto 0).

I fornitori con sede negli USA sono già oggi obbligati a effettuare il confronto tra le immagini sui propri server e quelle a carattere chiaramente pedofilo contenute in una banca dati con circa 100 milioni di immagini. Opera di un'organizzazione senza scopo di lucro americana, questa risorsa è stata creata con il supporto di un programma sviluppato da Microsoft. A detta dei fornitori di servizi di telecomunicazione, l'attuazione di un analogo sistema di controllo in Svizzera è in contrasto con il segreto delle telecomunicazioni. Per contro, i fornitori lavorano su base volontaria con il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su internet (SCOCI). Insieme allo SCOCI, i fornitori stilano una lista di siti con contenuti pedopornografici, che essi procedono a bloccare. La questione che si pone, a questo punto, è se si debba valutare e stabilire un'eventuale norma per i fornitori di servizi di telecomunicazione e per chi offre spazio sui propri server (*hosting provider, cloud provider, ecc.*) che obblighi, su richiesta dell'autorità, ad adottare provvedimenti tecnici per eliminare contenuti illeciti ed evitarne l'ulteriore diffusione. Il vantaggio della presenza di basi legali è che le condizioni di una simile procedura e le relative conseguenze sarebbero chiarite sulla base di un'attenta ponderazione degli interessi giuridici, condotta in modo trasparente e verificabile. Inoltre, l'intervento su richiesta delle autorità potrebbe essere ampliato, rispetto alla prassi attuale, a ulteriori ambiti giuridici. Anche i lavori discussi al punto 0 sulla responsabilità del fornitore di servizi internet potrebbero imboccare una direzione analoga.

4 Partecipazione della Confederazione in Swisscom

4.1 Rapporto del DFF sulla partecipazione della Confederazione in Swisscom

4.1.1 Contenuto del rapporto del 2010

Il rapporto elaborato dall'Amministrazione (cfr. n. 1.2)²⁸ illustra approfonditamente vantaggi e svantaggi di possibili scenari concernenti l'evoluzione del dossier Swisscom. Riguardo alla partecipazione della Confederazione in Swisscom, esso abbozza tre varianti principali (mantenimento dello status

²⁷ http://www.asut.ch/fr/publications/initiative-sectorielle/cat_view/1-publikationen/16-brancheninitiative/37-download-brancheninitiative.

²⁸ Cfr. <http://www.efv.admin.ch/i/dokumentation/publikationen/index.php>.

quo, privatizzazione totale, ridimensionamento a una minoranza di blocco), rinunciando però a darne una valutazione definitiva.

Il rapporto affronta gli aspetti esposti qui di seguito riguardo alla partecipazione della Confederazione in Swisscom.

4.1.1.1 Mercato delle telecomunicazioni

In una rapida carrellata sull'evoluzione del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera, la liberalizzazione viene globalmente descritta come un successo. Al momento della redazione del rapporto, la clientela beneficiava (e oggi ancor più di allora) di un'offerta notevolmente più variata e conveniente rispetto al periodo precedente l'apertura del mercato, benché quest'ultimo come nella maggior parte degli altri Paesi sia tuttora caratterizzato fondamentalmente dall'operatrice storica.

4.1.1.2 Servizio universale

Il rapporto constata che il servizio universale per i servizi di telecomunicazione è garantito in primo luogo dal mercato. Le disposizioni legali sul servizio universale assicurano che tutti i consumatori in tutte le parti del Paese possano beneficiare di servizi di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole. Il servizio universale è garantito mediante il rilascio della relativa concessione a uno o più operatori del settore e può dunque essere fornito indipendentemente dai rapporti di proprietà sull'una o sull'altra impresa. Nondimeno, nel rapporto vengono descritti altri possibili strumenti che consentirebbero di garantire il servizio universale, tra i quali l'obbligo legale di fornire il servizio universale per Swisscom, l'istituzione di un fondo per il servizio universale oppure vincoli contrattuali per i nuovi azionisti. Il rapporto giunge però alla conclusione che tali strumenti comporterebbero una serie di svantaggi, in parte anche notevoli, senza creare in sostanza alcun valore aggiunto.

L'aggiudicazione di una concessione per il servizio universale viene invece considerata una procedura adeguata specialmente in considerazione delle incertezze riguardanti i prossimi sviluppi tecnologici, poiché è possibile che un giorno anche altre imprese, oltre a Swisscom, potranno essere in grado di fornire il servizio universale.

4.1.1.3 L'azienda Swisscom

Nel capitolo su Swisscom e la sua strategia, si rileva che la difficoltà principale per l'azienda consiste nel far fronte al lento ma costante calo del fatturato nell'attività fondamentale sul mercato svizzero (telefonia mobile e rete fissa). In reazione a questa situazione, Swisscom ha ulteriormente rafforzato la propria posizione sul mercato nell'attività fondamentale, ridotto i costi, lanciato nuovi servizi sul mercato TIME (telecomunicazioni, informatica, media ed *entertainment*) e si è creata nuove opportunità di crescita su mercati geograficamente o tecnologicamente affini.

4.1.1.4 Azionariato

Le considerazioni sull'azionariato rappresentano il fulcro del rapporto. Esse illustrano le attuali possibilità di influsso della Confederazione su Swisscom nonché gli aspetti finanziari della partecipazione e mettono in luce i conflitti d'interesse che ne derivano. In questa parte del rapporto ci si chiede inoltre se una partecipazione maggioritaria della Confederazione nell'ex detentrice del monopolio sul mercato delle telecomunicazioni sia ancora necessaria. Il mantenimento dello status quo viene considerato problematico a medio termine, tanto per la Confederazione quanto per Swisscom, poiché i profili di rischio dell'una e dell'altra coinciderebbero sempre meno. Nel contesto europeo, la Svizzera è oltretutto uno dei rari Stati a detenere ancora una partecipazione maggioritaria nell'operatore storico del settore delle telecomunicazioni.

Come soluzione alternativa si propone da un lato il parziale disimpegno con ritiro a una minoranza di blocco, dall'altro la totale privatizzazione. Quest'ultima soluzione consentirebbe alla Confederazione di liberarsi dagli svantaggi di una partecipazione maggioritaria, ma la priverebbe della possibilità di controllare l'impresa in quanto azionista principale e quindi di far prevalere i propri interessi anche in questo modo. Il mantenimento di una minoranza di blocco rappresenterebbe un compromesso tra i diversi interessi e obiettivi della Confederazione. Il ritiro a un terzo delle azioni le consentirebbe invece di

ridimensionare considerevolmente i rischi finanziari e imprenditoriali connessi alla partecipazione. Con una simile decisione comunicherebbe anche di voler esercitare il proprio influsso sul mercato delle telecomunicazioni puntando meno sui rapporti di proprietà e maggiormente sui propri compiti inalienabili di legislatore e normatore. Continuando a detenere una minoranza di blocco avrebbe comunque a disposizione un «freno d'emergenza» e potrebbe impedire importanti sviluppi indesiderati, ad esempio cambiamenti non auspicati dello scopo statutario dell'impresa, una fusione di Swisscom con altre imprese o il trasferimento della sua sede principale all'estero.

Per proteggere gli interessi della Confederazione in caso di (parziale) privatizzazione, vengono sviscerate anche altre possibili misure, tra cui l'inasprimento delle disposizioni vincolanti (consenso obbligatorio della società per il trasferimento di azioni nominative) o l'introduzione di restrizioni al diritto di voto nello statuto di Swisscom, l'introduzione di azioni con diritto di voto privilegiato, l'imposizione di oneri contrattuali ai nuovi azionisti o la creazione di una cosiddetta *golden share*. L'unica misura considerata praticabile è l'adeguamento delle disposizioni vincolanti, grazie al quale si potrebbe evitare che un nuovo azionista di maggioranza assuma il controllo di Swisscom. Viene invece sconsigliata l'adozione di misure di diritto pubblico, con cui lo Stato si riserverebbe poteri speciali di influenza sull'impresa (*golden share*).

Un'altra delle proposte discusse prevede la costituzione di un operatore di rete statale. Tale misura consentirebbe a Swisscom di separare l'infrastruttura dalle prestazioni di servizi e di incorporarla in una nuova società propria. Il rapporto giunge alla conclusione che i rischi insiti in questa soluzione, sinora realizzata soltanto nel Principato del Liechtenstein, supererebbe di gran lunga gli eventuali vantaggi: indebolirebbe Swisscom, la scoraggerebbe a investire in nuove tecnologie e assottiglierebbe notevolmente i guadagni ricavati da un'eventuale privatizzazione. Una possibile variante consisterebbe nel realizzare una separazione funzionale tra infrastruttura e prestazioni di servizi senza dividere i rapporti di proprietà. In questa ipotesi occorrerebbe organizzare una contabilità separata e introdurre una divisione a livello operativo e del personale limitando anche il flusso delle informazioni, per evitare che un operatore possa acquisire il controllo del mercato e quindi assumere un comportamento discriminatorio. Nel rapporto non viene però considerata necessaria neanche l'applicazione di questa misura. Infine, come ulteriore scenario di sviluppo, viene esaminata la costituzione, rivendicata nella mozione Escher (06.3306), di una fondazione o di una società di partecipazione per il controllo di Swisscom. L'autore della mozione immaginava di sottrarre così la maggioranza delle azioni di Swisscom al mercato eliminando al tempo stesso la partecipazione diretta della Confederazione grazie alla costituzione di una fondazione in posizione intermedia, consentendo dunque alla Confederazione di concentrarsi sui suoi compiti di legislatore e regolatore. Il rapporto giunge però alla conclusione che questo modello comporterebbe un aumento della complessità organizzativa e tenderebbe piuttosto a moltiplicare i conflitti d'interesse. Per di più, il trasferimento delle azioni della Confederazione alla fondazione comporterebbe anche lo svantaggio di dover rinunciare ai proventi di una vendita.

Infine, il rapporto esaudisce anche le richieste avanzate nel postulato 06.3331 del Gruppo PPD/PEV («Rapporto sulle privatizzazioni delle imprese di telecomunicazione in Europa»). A questo riguardo, il DFF e il DATEC hanno commissionato uno studio sull'impatto delle privatizzazioni sul mercato delle telecomunicazioni, sulla concorrenza e sul servizio universale in vari Paesi²⁹. Lo studio giunge alla conclusione che è praticamente impossibile distinguere gli effetti della privatizzazione da quelli della liberalizzazione; in genere, infatti, la strategia di liberalizzazione comprende anche la privatizzazione. Per il resto, i risultati dello studio non consentono di stabilire in modo inequivocabile se le privatizzazioni abbiano un impatto negativo o positivo.

²⁹ Telecommunications privatisations and their impact on the market, competition and the universal service obligation, in: Europe Economics, 2007.

<http://www.efv.admin.ch/i/dokumentation/publikationen/index.php>

4.1.1.5 Media e radiodiffusione

Il rapporto analizza in seguito se una privatizzazione di Swisscom o della filiale Swisscom Broadcast possa comportare problemi dal punto di vista della politica mediatica (garanzia dell'approvvigionamento di servizi di radiodiffusione) o della politica di sicurezza. In quanto unico operatore con copertura capillare di tutto il territorio, Swisscom svolge un ruolo fondamentale nella diffusione via terra di trasmissioni radiofoniche. Dispone di circa 550 stazioni emittenti, alcune delle quali uniche e insostituibili. Secondo le conclusioni del rapporto, per tutelare gli interessi della politica mediatica e di sicurezza della Confederazione basterebbero misure relativamente semplici, in particolare la costituzione di un diritto di prelazione o di un'opzione di acquisto sulle stazioni emittenti in questione a favore delle emittenti radiofoniche e della Confederazione. Altre possibili misure, quali l'acquisizione delle stazioni emittenti di importanza critica o dell'intera Swisscom Broadcast SA da parte della Confederazione, sono invece considerate sproporzionate e inutili.

4.1.1.6 Politica di sicurezza

Infine, il rapporto analizza la compatibilità di un'eventuale privatizzazione parziale o totale di Swisscom con le esigenze di comunicazione dell'esercito e delle autorità e organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza (AOSS). All'epoca la Confederazione e la società Telecom PTT hanno costruito insieme molti impianti, avendo come prima preoccupazione lo sfruttamento delle sinergie e il contenimento dei costi. Questo approccio ha in parte creato strette penetrazioni tra il DDPS e Swisscom. Secondo il rapporto, la necessità di intervento consiste soprattutto nel separare gli impianti utilizzati in comune, nel proteggere gli impianti del DDPS da accessi esterni e nel ridurre le dipendenze nel settore del personale, del know-how e della tecnica. I primi progetti di delocalizzazione sono già stati avviati nel 2007 e in parte si trovano ancora in fase di attuazione. Questi accorgimenti serviranno a garantire in qualsiasi circostanza la capacità di condotta dell'esercito, e sotto certi aspetti anche della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS).

4.1.2 Necessità di aggiornamento del rapporto

In seguito agli sviluppi intervenuti in Svizzera e all'estero dopo la redazione del rapporto, sarebbe necessario adeguarlo completamente prima di sottoporlo alle Camere federali. Il rapporto dovrebbe essere rielaborato soprattutto per quanto riguarda le seguenti tematiche:

Il mercato delle telecomunicazioni si è profondamente trasformato. Dal 2010 ha conosciuto sviluppi di cui l'analisi effettuata all'epoca non aveva potuto tener conto, tra cui ad esempio la diffusione di reti di collegamento di ultima generazione (fibra ottica e LTE), le misure per l'ottimizzazione della capacità degli allacciamenti in rame esistenti (VDSL e *vectoring*) e l'avvento dei cosiddetti servizi *over the top*.

Nell'ambito del servizio universale, la situazione in Svizzera è rimasta praticamente invariata, in quanto sono stati adeguati soltanto la velocità minima di trasmissione dei dati e il prezzo massimo per i relativi allacciamenti. Per avere un quadro dello stato del servizio di base all'estero sarebbero invece necessarie ampie ricerche, ma si può presumere che la situazione sia decisamente cambiata, in particolare anche in seguito all'adozione dell'Agenda digitale per l'Europa e al conseguente potenziamento delle reti a banda larga.

Negli anni scorsi, l'azienda Swisscom ha ulteriormente sviluppato la propria strategia in reazione alle mutate condizioni ed esigenze di mercato, aprendosi a nuovi settori di attività (p. es. *banking*, energia di regolazione, mercato pubblicitario), lanciando nuovi prodotti (p. es. Swisscom TV) e cambiando la struttura dell'offerta [offerte *bundle* (combinazione di più servizi) e *flatrate* (tariffe forfettarie)], dotandosi inoltre di una nuova struttura organizzativa.

Nella presentazione delle possibili strategie di partecipazione e privatizzazione, occorrerebbe soprattutto integrare nel rapporto gli sviluppi intervenuti sul mercato degli altri Paesi europei. Lo studio di Europe Economics sull'impatto delle privatizzazioni in alcuni Paesi dell'UE, risalente al 2007, è ormai

sorpassato³⁰. Tuttavia, non è sicuro che oggi si possano fare affermazioni più fondate sulle conseguenze delle privatizzazioni. La qualità e i costi dei servizi di telecomunicazione nei vari Paesi dipendono da moltissimi fattori e pertanto risulterà sempre più difficile individuare i nessi causali tra le decisioni adottate una ventina d'anni fa e lo stato attuale del servizio universale.

Inoltre, è cambiata radicalmente anche l'importanza di Swisscom per la diffusione delle trasmissioni radiofoniche e dei media in Svizzera. L'avvento delle nuove tecnologie ha mutato il comportamento degli utenti nel settore dei media e in seguito alla digitalizzazione della radiodiffusione terrestre (passaggio dalle frequenze OUC alla tecnologia DAB+) i compiti e le funzioni di Swisscom, rispettivamente di Swisscom Broadcast SA, sono sottoposti a un continuo cambiamento. Nel frattempo, Swisscom ha anche potenziato le proprie attività nei mercati a monte e considerevolmente sviluppato la propria strategia dei contenuti (segnatamente nel settore della televisione a pagamento).

Infine, le implicazioni di un'eventuale privatizzazione di Swisscom sono cambiate anche a livello di politica di sicurezza. I progetti di delocalizzazione avviati all'epoca della redazione del rapporto sono nettamente avanzati da allora, ma Swisscom rimane comunque un elemento importante per la trasmissione sicura di dati pubblici e privati degni di protezione e per la comunicazione tra autorità in momenti di crisi. Negli ultimi tempi, la consapevolezza dell'importanza della sicurezza delle comunicazioni è persino aumentata (cfr. cap. 0).

4.2 Motivazione della proposta di stralcio dei postulati 06.3331, 06.3636 e della mozione 06.3306

4.2.1 Introduzione

Gli interventi sul futuro di Swisscom risalgono al 2006. Da allora, il contesto è cambiato sotto vari punti di vista, sia nel settore delle telecomunicazioni in quanto tale, sia negli ambiti della politica ad esso collegati. Perciò, oggi le domande che si pongono sono in parte diverse rispetto a quelle sollevate negli interventi in questione. Per questa ragione, il Consiglio federale dubita che possa risultare utile rispondere con un rapporto esaustivo sulle possibilità di ulteriore privatizzazione a domande rimaste in sospeso da otto anni. Prima di disporsi a rivedere ancora una volta il rapporto, intende pertanto accertare se il Parlamento conferma i mandati allora conferiti o se, come il Consiglio federale, ritiene invece che per il momento non sia necessario condurre una discussione di principio sulla partecipazione della Confederazione nell'azienda.

Nelle considerazioni che seguono, il Consiglio federale espone le ragioni che a suo giudizio si oppongono attualmente a una siffatta discussione di principio (cap. 0). Tali ragioni prevalgono sugli aspetti problematici della partecipazione della Confederazione in Swisscom, illustrati al capitolo 0.

4.2.2 Argomenti contrari a una discussione di principio sulla partecipazione della Confederazione in Swisscom

4.2.2.1 Importanza di un'infrastruttura di qualità per l'economia pubblica

Il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) è contraddistinto da un grande dinamismo e da una forte innovatività. Il panorama del settore è caratterizzato sempre più dalla presenza di grandi operatori attivi a livello internazionale che offrono applicazioni e servizi non attraverso reti proprie, bensì via internet («operatori over the top», in breve «OTT»). Questi operatori insidiano così i gestori di reti e servizi, che in genere svolgono attività a livello nazionale, poiché i nuovi servizi internet possono spesso finire per sostituirsi ai servizi di telecomunicazione convenzionali, quali ad esempio la telefonia vocale o la messaggistica di testo. Gli operatori OTT fanno concorrenza alle società di telecomunicazione affermate anche nei campi d'applicazione delle moderne funzioni

³⁰ Cfr. <http://www.efv.admin.ch/i/dokumentation/publikationen/index.php>.

TIC, che si estendono al di là dei classici servizi di telecomunicazione³¹. Per quanto riguarda la struttura delle aziende operanti sul mercato, si possono osservare due diverse tendenze.

Anzitutto, esiste una varietà di piccole ditte che cercano di imporsi sviluppando e commercializzando una ristretta gamma di servizi e prodotti innovativi. Si tratta di aziende *start up* che grazie al potenziale innovativo offerto dall'apertura della rete internet sono confrontate con costi di sviluppo e di ingresso sul mercato piuttosto modesti e che in caso di successo possono rapidamente acquisire una vasta clientela. Queste aziende realizzano spesso profitti con attività pubblicitarie o sfruttando i dati raccolti sugli utenti. In genere, le *start up* hanno vita breve in quanto piccole imprese autonome. Se hanno successo, entrano spesso in borsa, oppure vendono la loro idea commerciale a una grande impresa che opera in internet.

Secondariamente, a livello internazionale si constata la tendenza, tra gli operatori del settore delle telecomunicazioni, a consolidare e sfruttare i vantaggi derivanti dalle dimensioni e dall'assortimento. Sul mercato della comunicazione mobile, ad esempio, negli ultimi tempi si è registrato un aumento delle fusioni aziendali, o perlomeno un intensificarsi delle discussioni pubbliche in merito a possibili fusioni³². Anche l'Unione europea aspira a creare, con il progetto di riforme denominato «Connected Continent», le condizioni quadro che consentirebbero di tener conto della tendenza a un consolidamento del mercato. L'obiettivo perseguito è quello di agevolare l'accesso al mercato mediante servizi TIC su scala europea e di incoraggiare gli investimenti in infrastrutture di telecomunicazione estese a tutto il territorio dell'Unione.

Sinora, Swisscom ha saputo posizionarsi con successo sia con innovazioni nel settore dei nuovi servizi basati su internet³³ sia in quello della fidelizzazione su vasta scala della clientela grazie a moderne reti di telecomunicazione. La partecipazione maggioritaria della Confederazione ancorata nella legge e la stabilità dell'azionariato non hanno compromesso la capacità innovativa di Swisscom e al tempo stesso le hanno permesso di focalizzare le proprie attività e i propri sforzi sul mercato svizzero. Questa constatazione trova conferma nell'infrastruttura all'avanguardia e nell'estesa copertura della rete a banda larga sul territorio svizzero.

L'elevata qualità dell'infrastruttura per le telecomunicazioni è dovuta agli investimenti operati in Svizzera da Swisscom e ai rapporti concorrenziali esistenti tra i vari operatori di rete. A livello mondiale³⁴, la Svizzera occupa infatti una posizione di spicco sul fronte della copertura mediante banda larga: nella fascia superiore a 10 Mbit/s e sul piano della velocità media dei collegamenti internet, la Svizzera occupa infatti il primo posto in Europa, mentre nella graduatoria mondiale occupa il terzo posto nella copertura con banda larga superiore a 4 Mbit/s. Oltre ai presupposti normativi favorevoli alla concorrenza tra operatori di rete, un altro fattore positivo per gli importanti investimenti nel potenziamento della rete potrebbe essere anche il fatto che, grazie alla Confederazione, Swisscom può contare su un azionista di maggioranza orientato a risultati a lungo termine. Nel suo ruolo di azionista di maggioranza, la Confederazione garantisce a Swisscom la possibilità di portare avanti la realizzazione di reti efficienti e di elevata qualità come «progetto generazionale». In futuro le reti per le telecomuni-

³¹ I nuovi servizi si estendono ad esempio ai settori dell'energia, dei trasporti, dei servizi finanziari, della formazione o della salute.

³² In Austria, ad esempio, la «Orange» locale è stata acquisita nell'agosto 2013 da Hutchison (sotto il marchio «Drei»). In Germania si discute dell'acquisizione di Eplus da parte di O2, società filiale di Telefonica. Sulla stampa svizzera circolano notizie riguardanti una possibile fusione tra Orange e Sunrise (cfr. p. es. l'edizione del 18.6.2014 della «Handelszeitung»).

³³ Si pensi ad esempio all'app iO per la telefonia mobile via Internet o al portamonete digitale Tapit.

³⁴ Akamai-Report, The State of the Internet, Q1 2014 REPORT (fonte: <http://www.akamai.com/stateoftheinternet>).

cazioni e la trasmissione dei dati potrebbero assumere per l'economia un'importanza ancora più grande di quella che già oggi rivestono. Secondo uno studio³⁵ che valuta il possibile influsso economico di varie tecnologie fino al 2025, l'internet mobile rappresenta la tecnologia più importante.

In caso di ulteriore apertura dell'azionariato, la focalizzazione di Swisscom sul mercato svizzero e in particolare sull'efficienza delle infrastrutture potrebbe diminuire. Anche Swisscom potrebbe risentire maggiormente della spinta al consolidamento che caratterizza il settore TIC, che comporterebbe cambiamenti nella disponibilità dell'azienda a investire e nelle sue capacità commerciali riguardo alla fornitura di servizi in Svizzera. Altri investitori potrebbero guardare a orizzonti di pianificazione e d'investimento più brevi rispetto alla Confederazione, con conseguenze globalmente negative sulla qualità dell'infrastruttura di telecomunicazione in Svizzera e dei servizi che ne dipendono, servizio universale compreso.

Per quanto riguarda il servizio universale offerto dal settore delle telecomunicazioni, va inoltre rilevato che l'obbligo legale di garantire il servizio universale (art. 14 LTC) può essere imposto anche a prescindere dai rapporti di proprietà. Presumibilmente negli ultimi anni la stabilità dell'azionariato e la partecipazione maggioritaria della Confederazione hanno favorito il potenziamento dell'infrastruttura su tutto il territorio nazionale.

4.2.2.2 Protezione dei dati e aspetti legati alla politica di sicurezza

Le rivelazioni venute alla luce negli ultimi anni dimostrano che la raccolta di dati elettronici a fini di spionaggio da parte di servizi segreti esteri ha assunto proporzioni sinora insospettabili. Le notizie pubblicate a riguardo hanno reso l'opinione pubblica, l'economia e lo Stato più consapevoli dei rischi legati al traffico elettronico di dati. Dato che le attività di sorveglianza del traffico di dati da parte dei servizi segreti si sono svolte in parte con il concorso di società di telecomunicazione e operatori di rete, è cresciuto l'interesse anche per la questione dei rapporti di proprietà esistenti sulla relativa infrastruttura.

In tale contesto, nel febbraio 2014 il Consiglio federale ha deciso che, per ragioni legate alla sicurezza dello Stato, le prestazioni di gestione di infrastrutture TIC particolarmente critiche e rilevanti dell'Amministrazione federale dovranno in futuro essere fornite solo da imprese prevalentemente di proprietà svizzera e operanti esclusivamente sotto il regime del diritto elvetico. Il Consiglio federale è quindi del parere che i criteri della sede in Svizzera del gestore dell'infrastruttura e dell'applicazione delle leggi svizzere siano un importante strumento per evitare l'abuso di dati. Il mantenimento della partecipazione maggioritaria in Swisscom serve a garantire che la Confederazione possa disporre anche in futuro di un provider in grado di soddisfare queste esigenze.

Nella prospettiva della politica di sicurezza, oltre alla protezione dei dati confidenziali è anche essenziale che la Confederazione, i Cantoni e i gestori di infrastrutture critiche possano comunicare gli uni con gli altri e all'interno delle proprie organizzazioni anche in situazioni particolari e in caso di gravi guasti tecnici, di penuria di energia elettrica o panne di corrente nonché di catastrofi ed emergenze. È necessario garantire anche l'allertamento della popolazione e la possibilità per il Consiglio federale di diramare informazioni. Tra gli aspetti che interessano la politica di sicurezza, nel rapporto del 2010 la stretta compenetrazione esistente tra DDPS e Swisscom per quanto riguarda l'uso comune di strutture edilizie e sistemi di telecomunicazione e la dipendenza a livello di acquisto di prestazioni e di know-how era già stata riconosciuta come fattore di rischio in caso di ulteriore privatizzazione di Swisscom. Per rimediare ai rischi legati alla stretta compenetrazione sino ad allora esistente, nel 2007 Swisscom e DDPS hanno pertanto avviato una serie di progetti di decentralizzazione.

³⁵ McKinsey: Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy (fonte: http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies).

I progetti avviati sono ancora in corso. Attualmente l'Amministrazione federale si sta occupando di analizzare se e in quale misura siano necessarie reti indipendenti di provider civili per soddisfare le esigenze di sicurezza e disponibilità delle AOSS e dei gestori di infrastrutture critiche o se si possa invece continuare a far capo a reti di comunicazione di operatori privati. L'articolo 47 della vigente legge sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10) prevede espressamente che in situazioni straordinarie il Consiglio federale può esigere dai fornitori di servizi di telecomunicazioni determinate prestazioni a favore delle autorità responsabili della sicurezza.

Un sistema di comunicazione gestito direttamente dall'ente pubblico ed esistente parallelamente alle reti commerciali, offre la massima sicurezza possibile riguardo agli abusi di dati, alla capacità di resistere alle crisi e alla disponibilità, ma dato che comporta l'esistenza di sistemi paralleli rappresenta una soluzione piuttosto onerosa. La condivisione di sistemi commerciali in mano ad aziende private, pur essendo probabilmente la soluzione economicamente più conveniente, comporta invece determinati rischi a livello di sicurezza che non possono essere completamente esclusi. Nello spettro di possibilità tra questi due estremi, la partecipazione maggioritaria dell'ente pubblico in Swisscom rappresenta una via di mezzo. In ogni caso, la partecipazione di maggioranza della Confederazione in Swisscom non nuoce di certo, in quanto strumento supplementare di influsso, agli sforzi compiuti per garantire una rete di comunicazione affidabile e per proteggere i dati sensibili anche in situazione di crisi.

Queste constatazioni non valgono solo per la comunicazione di informazioni classificate e importanti tra gli organi statali, ma anche per la comunicazione tra utenti privati, e in particolare tra le imprese del settore privato, per le quali la protezione dei dati confidenziali è di vitale importanza. Il fatto che il gestore di rete abbia la propria sede aziendale in Svizzera e che di conseguenza sia applicabile il diritto svizzero dovrebbe tendenzialmente garantire anche a tali imprese una migliore protezione dei dati contro possibili abusi. Complessivamente, grazie alla partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom è possibile garantire che l'azienda dia grande importanza, nella sua politica aziendale, agli interessi politici ed economici della Svizzera (sul fronte della sicurezza).

4.2.2.3 Riflessioni sulla politica finanziaria

A fine 2013, la partecipazione della Confederazione in Swisscom era pari al 51,22 per cento (26 535 500 azioni). Considerando il corso dell'azione (stato: fine 2013), pari a 471 franchi, la partecipazione ha un valore di 12,5 miliardi di franchi. Da un canto, un capitale di questa entità, investito in una sola azienda, rappresenta un rischio per la Confederazione, poiché l'andamento delle azioni di Swisscom in borsa influisce in maniera determinante sulla sua situazione patrimoniale. D'altro canto, a questo rischio fa da contrappeso un consistente rendimento: per l'esercizio 2013 l'azienda ha versato dividendi pari a 22 franchi per titolo e pertanto la partecipazione della Confederazione ha fruttato a quest'ultima un utile di 584 milioni. Queste entrate vengono contabilizzate nel bilancio ordinario della Confederazione e sono dunque a disposizione per il finanziamento di compiti pubblici. Complessivamente, dall'entrata in borsa di Swisscom nel 1998, i dividendi versati hanno fatto affluire nelle casse federali entrate ordinarie per un volume di 9,2 miliardi di franchi.

Se la partecipazione della Confederazione venisse ridotta nell'ambito di ulteriori misure di privatizzazione, le entrate annue a titolo di dividendi diminuirebbero di conseguenza. In compenso, la Confederazione incasserebbe con la vendita dei propri titoli un importo quantificabile in miliardi, che in virtù della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) verrebbe contabilizzato come entrata straordinaria e quindi utilizzato per l'ammortamento del debito. La riduzione del debito della Confederazione ridurrebbe gli interessi passivi da versare, sgravando conseguentemente anche il bilancio. Nell'ottica della politica finanziaria, è importante sapere se lo sgravio sul fronte degli interessi passivi supererebbe le minori entrate dovute al venir meno dei dividendi.

I mercati dei capitali sono ancora caratterizzati da tassi di interesse ai minimi storici; nel 2013 la Confederazione ha potuto reperire mezzi sul mercato dei capitali a un tasso di mercato medio dell'1,02 per cento. Il rendimento delle azioni Swisscom ammonta al 4,67 per cento (con riferimento ai dividendi, stabili poiché versati su base annua, e senza tener conto dell'andamento dell'azione in borsa; dividendo: 22 fr. corso dell'azione: 471 fr.). Nel contesto attuale, quindi, gli utili realizzati grazie alla parte-

cipazione della Confederazione in Swisscom superano nettamente i potenziali risparmi sugli interessi realizzabili riducendo la partecipazione e destinando il ricavo della vendita all'ammortamento del debito della Confederazione.

Un'eventuale riduzione della partecipazione della Confederazione in Swisscom a una minoranza di blocco (vale a dire a un terzo delle azioni) avrebbe le seguenti conseguenze: dalla vendita di 9,3 milioni di azioni al corso registrato a fine 2013, la Confederazione ricaverebbe circa 4,4 miliardi di franchi. Destinando questo importo all'ammortamento del debito federale, gli interessi passivi annui diminuirebbero di 45 milioni. Contemporaneamente, tuttavia, verrebbero meno entrate di 204 milioni l'anno a titolo di dividendi. Complessivamente, questi due effetti causerebbero nel bilancio della Confederazione un vuoto di circa 160 milioni l'anno, che dovrebbe essere compensato da un aumento delle entrate (ordinarie) della Confederazione o da una riduzione delle uscite.

4.2.3 Problemi legati alla partecipazione della Confederazione

4.2.3.1 Differenze tra Swisscom e Confederazione nei profili di rischio

Come abbiamo già avuto modo di esporre, il mercato delle telecomunicazioni è contraddistinto da uno sviluppo dinamico. La stretta correlazione tra i settori della telecomunicazione, della tecnica informatica, dei media e dell'intrattenimento (i cosiddetti mercati TIME) indotta dalla digitalizzazione dischiude numerose opportunità imprenditoriali. Il mercato è caratterizzato da un lato dalla presenza di società *start up* relativamente piccole e disposte a rischiare, e dall'altro da imprese globali in possesso di grandi mezzi finanziari, come Google e Facebook. In un simile contesto, le aziende di telecomunicazione di stampo tradizionale devono compiere grandi sforzi per ricollocarsi e riaffermarsi continuamente.

Nell'ambito della propria strategia, nel corso degli ultimi anni Swisscom si è aperta a nuovi campi d'attività (p. es. nei settori del *banking* e dell'energia di regolazione) e ha lanciato nuovi prodotti (p. es. nel settore televisivo). Date le opportunità commerciali che si offrono, l'azienda si espanderà prevedibilmente anche in futuro in campi di attività che esulano dall'ambito tradizionale di un'azienda di telecomunicazioni.

Tuttavia, come dimostrato dallo scoppio della bolla speculativa delle cosiddette «dot.com», al quale abbiamo assistito nel 2000, e dall'evidente volatilità che caratterizza lo sviluppo di determinati partecipanti al mercato³⁶, il settore TIC presenta ancora rischi rilevanti. Ci si chiede pertanto se i rischi finanziari insiti nell'espansione di Swisscom su nuovi mercati (TIME) siano ancora compatibili con la naturale bassa propensione al rischio della Confederazione in quanto azionista di maggioranza.

4.2.3.2 Confederazione e conflitto di interessi

La partecipazione maggioritaria in Swisscom ancorata nella legge attribuisce alla Confederazione diversi ruoli sul mercato delle telecomunicazioni. Anzitutto, essa è tenuta ad impostare le condizioni quadro nel settore TIC come autorità normatrice e di sorveglianza; secondariamente assume il ruolo di proprietario di maggioranza nell'azienda Swisscom, connesso ai relativi interessi finanziari; in terzo luogo è un importante cliente di Swisscom nell'ambito dell'acquisto di prestazioni TIC. Questa situazione crea inevitabilmente un conflitto di interessi, che la Confederazione cerca di minimizzare con una separazione istituzionale dei ruoli. Ad esempio tramite l'istituzione della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom), un'autorità indipendente che regola il mercato delle telecomunicazioni e non soggiace ad alcuna direttiva del Consiglio federale o dell'Amministrazione. Non è tuttavia possibile evitare completamente la sovrapposizione dei ruoli, poiché nello svolgimento dei suoi compiti la ComCom può ricorrere al sostegno UFCOM, che le fornisce rapporti specialistici. La tutela degli inte-

³⁶ Come esempio rappresentativo di questo fenomeno si può citare lo sviluppo di Nokia, azienda produttrice nel settore della telefonia mobile, che a causa di prodotti innovativi sviluppati da nuovi operatori (iPhone di Apple) è stata costretta ad abbandonare il settore TIC subendo gravi perdite.

ressi proprietari è separata istituzionalmente dall’Ufficio ed è esercitata dalla Segreteria generale del DATEC e dall’AFF. Il Consiglio federale è del parere che negli ultimi 15 anni il conflitto di interessi menzionato sia stato affrontato in modo pragmatico e globalmente soddisfacente.

Nella partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom potrebbe essere individuato un ulteriore conflitto, in quanto essa comprometterebbe il principio dell’indipendenza dei media dal controllo statale. La citata convergenza dei mercati TIME e l’avanzata di Swisscom in settori che vanno oltre la mera diffusione e si occupano della configurazione propria di contenuti giustificano la richiesta di considerare in modo adeguato tali aspetti nell’ambito della politica proprietaria. Il Consiglio federale sottolinea già nell’introduzione degli Obiettivi strategici per Swisscom SA 2014-2017 l’importanza del principio dell’indipendenza dei media dallo Stato. In quanto proprietaria, la Confederazione in occasione del rilevamento del gruppo Cinetrade da parte di Swisscom ha ad esempio operato a favore dell’indipendenza strutturale da influssi della casa madre – e quindi indirettamente della Confederazione – nella configurazione dei programmi.

5 Conclusioni

5.1 Revisione della LTC in due tappe

Quanto esposto pocanzi dimostra **la necessità di una revisione** della legge sulle telecomunicazioni. In seguito allo sviluppo dinamico del settore delle telecomunicazioni e ai conseguenti cambiamenti sostanziali dell’offerta e della domanda, la legge vigente non è più in grado di fornire una risposta adeguata a molteplici questioni.

Occorre nel contempo tener presente che, **in singoli ambiti**, un intervento legislativo, seppure ritenu-to attualmente necessario, potrebbe in questo momento essere prematuro. Più precisamente, solo osservando gli **sviluppi futuri** e avviando a tal merito una discussione di fondo a livello politico, si potrà stabilire in concreto come attuare un intervento legislativo al fine di conseguire gli scopi perseguiti. Nei suddetti ambiti rientrano, in particolare, l’allestimento del **servizio universale** a lungo termine verso la metà del prossimo decennio e il conseguente ampliamento della rete a banda iperlarga in Svizzera, ma anche **un sostanziale cambiamento di sistema e un accesso alla rete tecnologica-mente neutro**. Anche per alcuni fenomeni che interessano la **protezione dei consumatori e dei giovani** non sono state ancora individuate soluzioni adeguate.

In questi ultimi ambiti appare opportuno rimandare una revisione di legge, per poi attuarla nell’ambito di una seconda tappa. Occorrerà tuttavia occuparsi più approfonditamente di queste tematiche e continuare a osservarne gli sviluppi, ove necessario anche attraverso studi di mercato.

Per le questioni urgenti sarà invece necessario procedere immediatamente ai lavori di revisione e presentare, entro la fine della legislatura in corso, un avamprogetto pertinente da porre in consultazio-ne. La sezione seguente (punto 5.2) riassume nuovamente, in forma sintetica, i contenuti degli inter-venti normativi previsti.

5.2 Portata dell'avamprogetto di revisione della LTC da porre in consultazione

5.2.1 Definizione di servizio di telecomunicazione e obbligo di notifica per i fornitori di servizi

Tra le misure urgenti figura l’affinamento e la precisazione della definizione di servizio di telecomuni-cazione. Lo scopo principale è quello di disciplinare meglio gli attori di mercato che sfruttano le possi-bilità di internet per nuovi modelli commerciali, in merito ai quali oggi non è tuttavia ancora chiaro se e in quale misura soggiacciono alle norme in materia di telecomunicazioni. Si tratta di **equiparare il più possibile** tutti questi attori, che sfruttano le possibilità della comunicazione elettronica per la propria attività commerciale e contribuiscono attivamente alla divulgazione delle informazioni in internet. Poi-ché questa misura comporterebbe un sensibile aumento del numero dei potenziali soggetti di diritto, **non risulta più opportuno** applicare un **obbligo di notifica** a tutti i fornitori soggetti alla legge sulle telecomunicazioni. Quest’ultimo non solo non contribuirebbe in alcun modo alla trasparenza del mer-

cato, ma comporterebbe invece notevoli oneri amministrativi. In funzione dello scopo prefissato conviene investire adeguate risorse in **misure di vigilanza mirate ed efficaci**.

5.2.2 Creazione di premesse ottimali per l'infrastruttura di rete

5.2.2.1 Garanzia dell'accesso alla rete a livello di mercato all'ingrosso

Già nell'ambito dei due rapporti del 2010 e 2012, il Consiglio federale aveva accennato all'eventuale **necessità di cambiare in misura sostanziale l'ordinamento sull'accesso alla rete**, allo scopo di avvicinarsi all'obiettivo di offrire condizioni quanto più equi possibili sul mercato all'ingrosso. Fra le misure prioritarie rientrano tuttora la creazione di un sistema basato sul principio della completa neutralità tecnologica, segnatamente anche per la **disaggregazione**, un nuovo ed efficiente **accesso a flusso di bit ad alta velocità**, la **competenza dell'autorità di regolamentazione ComCom** di intervenire **ex ante**, come anche **uno strumentario che consenta modalità d'intervento più flessibili**.

Con riferimento anzitutto all'attuale ampliamento dell'infrastruttura, portato avanti dalle forze di mercato, il Consiglio federale ha tuttavia proposto di procedere in modo graduale e di colmare dapprima **le lacune più gravi e urgenti dell'attuale ordinamento sull'accesso alla rete**. Fra queste si annovera, per esempio, l'impossibilità da parte dell'autorità di regolamentazione ComCom di intervenire di propria iniziativa quando riscontra in modo manifesto comportamenti che violano le norme di accesso in materia di telecomunicazioni. In siffatti casi, secondo la giurisprudenza attuale, anche la legislazione sui cartelli non può porvi rimedio, poiché per le fattispecie specifiche in materia di telecomunicazioni si dovrebbe ricorrere agli strumenti offerti dalla legislazione sulle telecomunicazioni. Occorre verificare se **in taluni ambiti**, la ComCom debba essere autorizzata ad **agire d'ufficio**. A tale scopo, nell'interesse di un mercato all'ingrosso efficiente, si potrebbe limitare l'attuale principio del primato delle trattative tra i fornitori. In questo modo si potrebbero contrastare efficacemente problemi, come quelli venuti recentemente alla ribalta del dibattito politico, in materia di prezzi di interconnessione per i numeri **058**, oppure quelli che si pongono da diverso tempo in relazione ai prezzi all'ingrosso applicati alla **terminazione mobile**. Se l'ampliamento della banda larga via cavo dovesse infine essere promosso attraverso strumenti conformi alle regole di mercato, s'impone la necessità di fissare rapidamente nuove regole anche per **l'accesso alle canalizzazioni di cavi** e di sancire un **diritto di accesso, di portata più ampia, all'infrastruttura fisica passiva**. Poiché, in quest'ultimo caso, non si pone in discussione la prassi delle autorità di stabilire prezzi orientati ai costi, bensì la possibilità di imporre obblighi meno invasivi, appare opportuno e urgente fornire alla ComCom uno strumentario più variegato (*toolbox*), da utilizzare anche per le restanti forme di accesso.

5.2.2.2 Lo spettro delle radiofrequenze

L'**ampliamento delle reti di radiocomunicazione mobile** è in pieno svolgimento. Stando ad analisi condotte su scala internazionale, il mercato della radiocomunicazione mobile viene descritto generalmente come il futuro del settore delle telecomunicazioni. Per restare al passo con i tempi, s'impone la necessità di creare anche in Svizzera condizioni quadro quanto più possibile favorevoli. A livello di legge sulle telecomunicazioni si può puntare in particolare su un **utilizzo delle frequenze più flessibile** e una **migliore regolamentazione dell'utilizzo comune della rete**.

5.2.2.3 Internet: domini, nomi di dominio e governance

L'importanza dei domini internet, segnatamente quelli con estensione «**.ch**», collide con l'inesistenza al momento attuale di una base legale formale, nemmeno per le questioni fondamentali. Occorre porre rimedio a questa situazione anche per garantire la certezza del diritto, sebbene il contenuto della nuova **ordinanza sui domini Internet (ODIn)**, prossima a essere emanata, rappresenti già un passo nella direzione da intraprendere.

I processi che determinano lo sviluppo della *governance*, attuati a livello europeo e internazionale (approccio *multistakeholder*), sono finanziati prevalentemente da contributi volontari da parte dei gruppi d'interesse. Affinché la Svizzera possa difendere al meglio i propri interessi in questo settore, si rende necessario un disciplinamento legale che permetta anche alla Confederazione di stanziare con-

tributi volontari a favore **dei processi di governance di internet**, laddove i mezzi finanziari lo consentano.

5.2.2.4 Sicurezza e disponibilità di reti e servizi

Si è riscontrata la necessità di intervenire nell'ambito della sicurezza delle reti e dei servizi nonché di procedere in tempi rapidi rispetto agli sviluppi non solo tecnici, ma anche economici e sociali. A fronte della **dipendenza dalla corrente elettrica degli apparecchi di telecomunicazione moderni** si rendono necessarie disposizioni di legge più incisive, in particolare nell'ambito della **resilienza** delle reti. Oltre a un **obbligo d'informazione** sancito per legge, va conferita al Consiglio federale la facoltà di obbligare **concretamente gli operatori di rete a garantire la resilienza delle loro infrastrutture, laddove necessario**.

I lavori che si stanno svolgendo nel quadro della **strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici (SNPC)** e riguardo alla creazione di una rete sicura per la comunicazione nell'ambito della **Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)**, potrebbero condurre a **ulteriori adeguamenti della legge sulle telecomunicazioni**. Occorre dunque attendere i risultati di questi lavori, che dovranno confluire tempestivamente nella prima tappa della revisione, e contribuiranno a soddisfare le richieste formulate nel postulato 11.3906 Schmid-Federer *Legge quadro sulle TIC*, concernenti la creazione di basi legali moderne per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

5.2.3 Garanzia di un'offerta di servizi variegata

5.2.3.1 Libertà di scelta per i consumatori

A fronte dei moderni sviluppi, anche nel settore delle telecomunicazioni, la libertà di scelta dei consumatori rappresenta in linea generale un bene primario e per nulla scontato, che va tutelato. Tale libertà dipende in misura preponderante da una concorrenza efficace a livello di mercato all'ingrosso e al dettaglio. Considerate le caratteristiche peculiari del mercato delle telecomunicazioni, la concorrenza non è sempre in grado da sola di prevenire certi effetti negativi per il consumatore. La legge sulle telecomunicazioni deve pertanto servire come misura di accompagnamento e provvedere a condizioni quadro che garantiscono alle forze di mercato di agire liberamente. A tal proposito è doveroso garantire la possibilità di **slegarsi dai pacchetti e acquistare prodotti singoli a prezzi vantaggiosi**, ma anche di **disporre dei propri dati personali nel caso di passaggio da una piattaforma di media sociali a un'altra**.

5.2.3.2 Neutralità della rete

Una novità da introdurre nella legge sulle telecomunicazioni è l'**obbligo per i fornitori di servizi di telecomunicazione di informare sulle differenziazioni operate nel trasferimento dati**. Le autorità competenti e, in particolare, gli utenti dovranno pertanto potere disporre della panoramica generale dei servizi forniti. Questa misura dovrà contribuire alla trasparenza sul mercato, unitamente all'obbligo d'informare sulla qualità dei servizi di telecomunicazione forniti, da disciplinare mediante ordinanza.

Qualora, nell'ambito delle nuove offerte mediatriche, emergesse la necessità di riservare a certi dati un trattamento preferenziale per quel che riguarda l'utilizzo delle capacità di rete, per esempio se venisse introdotto un obbligo di diffusione, tale trattamento necessiterà di una base legale formale.

In linea di massima si continuerà a **seguire attivamente gli sviluppi legati alla neutralità della rete** affinché, eventualmente in una fase successiva, possano essere emanate all'occorrenza ulteriori prescrizioni legali formali.

5.2.3.3 Responsabilità dei fornitori di servizi internet

Se gli **attuali lavori** concernenti la responsabilità dei fornitori di servizi internet si concluderanno entro i termini prestabiliti e mostreranno la necessità di intervenire a livello di legge sulle telecomunicazioni, le questioni legate a questo ambito **saranno da prendere in debito conto nell'ambito della revisione della LTC**.

Un risultato di questi lavori potrebbe essere il **disciplinamento legale dell'obbligo** dei fornitori di servizi internet di **bloccare, su richiesta di un'autorità, determinati contenuti illegali**. Nel caso in cui un tale obbligo andasse oltre la prassi attuale adottata dalla SCOCI in materia di pedopornografia, si fornirebbe in tal modo un ulteriore contributo all'adempimento della mozione Savary 11.3314 *Por-nografia su Internet. Agire a monte.*

5.2.4 Roaming internazionale

Nell'ambito del roaming internazionale si deve rinunciare all'introduzione di limiti massimi di prezzo. Al contrario, occorre creare i presupposti legali per obbligare i fornitori a un **sistema di fatturazione** con precisione al secondo e pertanto più vantaggioso per i clienti. Se prossimamente il cosiddetto *LBO* dovesse imporsi nell'area UE, ma non essere preso in debito conto dai fornitori svizzeri, sarebbe necessario anche a tal proposito porvi rimedio sul piano legislativo.

Occorre del resto riporre fiducia nella dinamica osservata negli ultimi mesi sul fronte dei prezzi. Qualora, contro ogni aspettativa, la situazione di mercato non dovesse tuttavia migliorare, andranno vagilate in una fase successiva ulteriori misure.

Misure tuttora necessarie sono il **monitoraggio del mercato** e **un'attività continua di informazione e spiegazione a beneficio della clientela**. A tale scopo occorre imporre ai fornitori di servizi di roaming l'espresso **obbligo legale di fornire dati** che le autorità possano pubblicare in una forma confacente.

5.2.5 Protezione dei consumatori e dei giovani

Nell'ambito della protezione dei consumatori, in una prima fase di revisione, occorre **estendere al telemarketing le prescrizioni in materia di protezione** e contenere il fenomeno dello *spoofing*, in collaborazione con i fornitori interessati, attraverso obblighi per un attento filtraggio.

Allo scopo di impedire gli abusi compiuti anche da piccoli fornitori, la LTC dovrà disciplinare la **proroga automatica del contratto** (cosiddetto roll-over).

L'ambito dei **servizi a valore aggiunto deve essere definito in termini più ampi e disciplinare pertanto anche le offerte** che corrispondono, a seconda della forma e del livello potenziale di danno, ai modelli commerciali disciplinati dalle norme vigenti in materia di protezione.

Quest'ultima misura serve inoltre alla **protezione dei bambini e dei giovani**, che dovrà essere migliorata attraverso il disciplinamento legale di un obbligo di informazione in capo ai fornitori di servizi di telecomunicazione relativo alle misure tecniche in materia di protezione dei giovani, segnatamente i programmi di filtro. Si dovrà inoltre continuare a monitorare il mercato in relazione alla fruizione delle offerte destinate ai giovani, allo scopo di adottare all'occorrenza in una fase successiva ulteriori misure di regolamentazione.

Come mostra la problematica legata allo *spoofing*, gli strumenti ad oggi disponibili per contrastare efficacemente questi fenomeni di portata sovranazionale restano assai limitati. In tale ambito si continua comunque a osservare e sostenere gli sforzi profusi a livello internazionale, che potrebbero condurre in una fase successiva a misure di intervento incisive, come per esempio la creazione di sistemi di certificazione volti a impedire che la comunicazione sia falsata. In tal caso, anche la Svizzera dovrà, in una fase successiva, provvedere affinché queste misure di protezione dispongano delle necessarie basi legali.

5.2.6 Impianti di telecomunicazione e altri impianti elettrici

Nel presente rapporto non si è ancora discusso delle modifiche di legge che concernono gli impianti di telecomunicazione. Queste risultano necessarie al fine di conformarsi agli **adeguamenti delle direttive UE e delle relative disposizioni di esecuzione contenute nell'accordo bilaterale sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità**. Le modifiche riguardano la compatibili-

tà elettromagnetica degli apparecchi elettrici e altre norme concernenti gli impianti di telecomunicazione. Si tratta nello specifico delle **competenze spettanti agli organi di controllo** (amministrazioni doganali incluse) e degli strumenti a loro disposizione. A tal proposito si cita per esempio l'accesso online a una banca dati comune (*Information and Communication System for Market Surveillance* [ICSMS]), che permette alle autorità coinvolte di proteggere i consumatori grazie a una migliore informazione e alla nascita di sinergie. Inoltre, dovranno essere colmate le **lacune giuridiche relative all'utilizzo dei disturbatori di frequenza** (cosiddetti jammer), allo scopo di contrastarne efficacemente il crescente utilizzo a scopi criminali (interferenze a danno di impianti di allarme, disattivazione di sistemi di localizzazione). In ultimo, si reputa necessario applicare una **sanzione all'immissione in commercio illegale e ripetuta di impianti elettrici**.

5.3 Analisi dell'impatto della regolamentazione

In accompagnamento alla revisione, dovrà essere effettuata un'**analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) conformemente alle direttive impartite dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)**, che illustri le conseguenze economiche della revisione. L'AIR dovrà inoltre offrire trasparenza sotto il profilo degli obiettivi perseguiti e delle misure proposte nonché esaminare possibili alternative normative e la loro attuabilità.

Le misure di esecuzione specifiche dovranno ancora essere definite nel dettaglio.

In relazione alle probabili conseguenze della revisione, a livello sia economico che imprenditoriale, può essere considerata giustificata l'effettuazione di un'AIR semplificata (secondo il manuale pag. 5–20). Allo stato attuale circa 550 imprese sono notificate quali fornitori di servizi di telecomunicazione. Gli adeguamenti della legge sulle telecomunicazioni riguardano dunque un numero nettamente inferiore al valore soglia previsto, pari a 10 000 aziende, e risultano pertanto superflue stime quantitative sulle spese che comporta la regolamentazione.

La revisione prevede di alleggerire gli **oneri amministrativi** attraverso la soppressione dell'obbligo di notifica, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) attive nel settore. Vista la portata limitata dell'avamprogetto di revisione, si può rinunciare a una verifica presso le PMI.

5.4 Mantenimento della partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom

Gli interventi parlamentari depositati nel 2006 sollevano un gran numero di interrogativi, ai quali fornisce risposta il rapporto sulla partecipazione della Confederazione in Swisscom, elaborato dall'Amministrazione federale nel 2007 e 2008 e aggiornato l'ultima volta nel 2010. Il rapporto rispecchia la situazione esistente dal 2007 al 2010. Il mercato delle telecomunicazioni, caratterizzato da un grande dinamismo, da allora ha tuttavia subito cambiamenti radicali che richiederebbero di nuovo una completa rielaborazione del rapporto. Il Consiglio federale dubita però dell'utilità di un'eventuale rielaborazione: nel contesto attuale, una **discussione di fondo sulla partecipazione della Confederazione in Swisscom** e su eventuali ulteriori misure di privatizzazione risulterebbe probabilmente **poco proficua**. Questo giudizio si fonda su varie ragioni:

5.4.1 Innovazione

In primo luogo, la partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom non ha inibito la capacità innovativa di cui un'azienda di telecomunicazione ha assolutamente bisogno per avere successo. Al contrario, la stabilità dell'azionariato e il lungo orizzonte d'investimento offerti dalla Confederazione nel suo ruolo di azionista di maggioranza hanno favorito gli investimenti dell'azienda nella realizzazione di un'infrastruttura di telecomunicazione di ultima generazione distribuita in modo capillare su tutto il territorio nazionale. La focalizzazione sul mercato svizzero, legata alla partecipazione della Confederazione, contribuisce in modo fondamentale alla qualità elevata dei servizi di telecomunicazione offerti da Swisscom nel nostro Paese nel confronto internazionale. In vista dei consistenti investimenti infrastrutturali che saranno necessari anche in futuro, il mantenimento dell'attuale partecipazione di maggioranza in Swisscom appare sensato.

5.4.2 Cyber-rischi

In secondo luogo, le clamorose vicende emerse negli ultimi mesi e anni dimostrano a quali rischi sono esposti i dati confidenziali. Considerato l'aumento dei cosiddetti cyber-rischi, è cresciuta anche l'importanza della disponibilità di infrastrutture di comunicazione. Per contenere questi rischi, si potrebbero adottare misure di ordine tecnico (p. es. progetti di delocalizzazione), legislativo (p. es. obbligando gli operatori privati a fornire prestazioni in situazioni di crisi secondo l'art. 47 LTC) e organizzativo (p. es. acquisto di prestazioni particolarmente critiche da imprese assoggettate alla legislazione svizzera). Anche la partecipazione maggioritaria della Confederazione a gran parte dell'infrastruttura del settore della comunicazione può contribuire a garantire la sicurezza e la qualità della trasmissione dei dati. Il Consiglio federale è del parere che per ora non sia opportuno rinunciare a questa possibilità di influsso.

5.4.3 Politica finanziaria

In terzo luogo, nell'attuale situazione del mercato, un'ulteriore privatizzazione di Swisscom sarebbe sconveniente per la Confederazione anche dal profilo della politica finanziaria. Con i tassi ai minimi storici, i dividendi incassati annualmente dalla Confederazione superano i potenziali risparmi che si potrebbero realizzare utilizzando i ricavi della privatizzazione per ammortare il debito pubblico. La partecipazione maggioritaria in questione comporta senz'altro anche rischi finanziari, ma al momento attuale questi rischi non possono essere considerati tanto importanti da imporre un rapido disimpegno della Confederazione da Swisscom.

5.4.4 Aspetti problematici

Nondimeno, questa partecipazione implica ancora una serie di problemi. Oltre ai rischi finanziari legati all'investimento di 12,5 miliardi di franchi in una sola impresa, vi è pure il conflitto di interessi al quale la Confederazione si espone presentandosi sul mercato delle telecomunicazioni come legislatore, normatore e autorità di vigilanza ed essendo al tempo stesso interessata al successo finanziario e alla posizione di leader del mercato dell'impresa Swisscom. La separazione istituzionale dei diversi ruoli ha tuttavia consentito di minimizzare questi conflitti. Il Consiglio federale è comunque consapevole che l'espansione di Swisscom in nuovi campi d'attività, indispensabile dal punto di vista dell'economia aziendale, potrebbe eventualmente creare nuovi conflitti riguardo agli obiettivi e rivelarsi spinosa per quanto concerne la politica finanziaria.

5.4.5 Conclusione

A giudizio del Consiglio federale, negli ultimi anni le ragioni a favore di un mantenimento della partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom hanno assunto globalmente maggiore importanza. A suo parere, l'attuale partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom dev'essere mantenuta. L'ulteriore evoluzione di Swisscom e dei mercati rilevanti per l'azienda deve però essere ancora seguita con attenzione. Qualora in futuro il Consiglio federale dovesse giungere alla conclusione che il rapporto tra benefici e rischi debba comportare una riduzione della partecipazione di maggioranza, sotterrà all'Assemblea federale un progetto in tal senso. Il Governo preferisce tuttavia optare per questa soluzione diretta al momento opportuno piuttosto che rispondere in un voluminoso rapporto a domande che, rispetto all'epoca in cui gli interventi in questione sono stati depositati, oggi andrebbero poste diversamente.

5.5 Le prossime tappe

Fondandosi sul presente rapporto, il Consiglio federale proporrà di togliere dal ruolo i postulati 13.3009 CTT-CS, 06.3331 Gruppo popolare-democratico e 06.3636 CTT-CN nonché la mozione 06.3306 Escher nel Rapporto del Consiglio federale su mozioni e postulati dei Consigli legislativi.

Appendice

Allegato 1: Panoramica del roaming internazionale (postulato 13.3009)

Tabella relativa alla domanda 1: prezzi per il traffico mobile con i Paesi dell'Unione europea (entro l'area UE, Svizzera con UE)

Qui di seguito sono riportati i prezzi praticati dai fornitori svizzeri e i limiti massimi di prezzo applicati nell'area UE per i clienti al dettaglio dei servizi di roaming. Le cifre indicate sono aggiornate al 1° luglio 2014. Occorre tener presente che i limiti massimi di prezzo nell'UE non comprendono l'IVA e che quest'ultima deve essere pertanto ancora calcolata a seconda dello Stato UE. Le cifre riferite all'UE sono espresse in CHF, IVA inclusa. Anche le cifre relative alla Svizzera sono comprensive dell'IVA.³⁷

A fronte dell'elevata eterogeneità dei modelli tariffari oggetto del confronto, si sono talvolta operate semplificazioni. Per esempio, nel caso dei servizi vocali, nell'UE la fatturazione è effettuata precisamente al secondo, mentre in Svizzera l'intervallo di fatturazione è sempre di 60 secondi. Nell'ambito della trasmissione dei dati, nell'UE si fattura a KB, mentre in Svizzera si adottano solitamente intervalli di fatturazione di 30 KB (in taluni casi anche 20 KB o 100 KB). Intervalli di fatturazione maggiori comportano di norma costi più elevati.

A) Servizi vocali

Area UE:

Limiti massimi di prezzo per chiamate di telefonia mobile in uscita: 0,19 EUR/min (IVA esclusa) o 0,27–0,29 CHF/min (IVA inclusa, compresa tra 15 %–27 %)³⁸

Limiti massimi di prezzo per le chiamate di telefonia mobile in entrata: 0,05 EUR/min (IVA esclusa) o 0,07–0,08 CHF/min (IVA inclusa, compresa tra 15 %–27 %)

Svizzera–UE:

Operatore	Chiamate locali	Chiamate in Svizzera e in UE	Chiamate in entrata all'estero
Swisscom Mobile (abbon. ³⁹ & prepaid)	0.50	0.50	0.30
Sunrise (abbon. ⁴⁰ & prepaid)	1.10	1.70	0.80
Abbon. Orange ⁴¹ : A,D,F,I/restanti Paesi UE	1.10 / 1.20	1.70 / 2.00	0.60 - 0.80
Orange Prepaid: A,D,F,I/restanti Paesi UE	1.40 - 1.50	2.20 - 2.60	0.80 - 1.00

Prezzi standard (01.07.2014) per servizi vocali in roaming internazionale nell'area UE/SEE, in CHF con IVA inclusa.

³⁷ L'IVA nell'area UE oscilla tra il 15 e il 27 per cento a seconda del Paese. Cfr. anche http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf (pag. 16).

³⁸ In questa sede e nel seguito del rapporto si è applicato un tasso di cambio pari a 1 EUR = 1,2138 CHF. Fonte: BCE, tasso di cambio del giorno 1.07.2014,

cfr. http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.EXR.D.CHF.EUR.SP00.A;

³⁹ Gli abbonamenti Natel@infinity M/ L/ XL includono rispettivamente 30/100/200 minuti di chiamata all'estero (UE/Europa occidentale).

⁴⁰ La tariffa Sunrise NOW max, a partire da CHF 110.-/al mese, include fino a 100 minuti di chiamate gratuite in 27 Paesi. La tariffa Sunrise Freedom max, al prezzo di CHF 100.-, include fino a 200 minuti di chiamate in uscita e chiamate illimitate in entrata in 27 Paesi.

⁴¹ Unlimited Travel di Orange Me, al prezzo di CHF 95.-/al mese, include fino a 100 minuti di chiamate in Europa. A partire dal 22 agosto 2014, Unlimited Roaming di Orange Me, al prezzo di 85 franchi al mese, consente chiamate illimitate in Europa.

Operatore	Chiamate in uscita nell'UE	Chiamate in entrata nell'UE
Swisscom World Option Flex (9.-/al mese)	0.30	0.20
Opzione Sunrise Roaming ⁴² / solo abbon. (10.-/al mese)	0.30	0.30
Go Europe (5.-/al mese), nelle Travel Zone A e B; Go World (15.-/al mese), Travel Zone A-E ⁴³	0.40	0.40

Prezzi delle opzioni (01.07.2014) per servizi vocali in roaming internazionale nell'area UE/SEE, in CHF con IVA inclusa.

B) SMS

Area UE:

Limiti massimi di prezzo per l'invio di SMS: 0,06 EUR/SMS (IVA esclusa) o 0,08–0,09 CHF/SMS (IVA inclusa, compresa tra 15 %–27 %)

Svizzera–UE:

Operatore	SMS senza opzione tariffaria	SMS con opzione tariffaria
Swisscom ⁴⁴	0.30	0.20 nell'area UE/SEE, 0.30-0.35 nei restanti Paesi al di fuori dell'UE – World Option Flex
Sunrise ⁴⁵	0.50	0.20 in 42 Paesi (solo abbon.) – opzione Sunrise Roaming
Orange	0.45 (abbon. ⁴⁶) 0.60 (prepaid)	0.15 – Opzioni Go Europe e Go World

Prezzi (01.07.2014) per SMS, in CHF con IVA inclusa.

C) Traffico di dati mobili

Area UE:

Limiti massimi di prezzo per la trasmissione di dati: 0.20 EUR/MB (IVA esclusa) o 0.28–0.31 CHF/MB (IVA inclusa, compresa tra 15 %–27 %)

Svizzera–UE:

Operatore	Prezzo per MB
Swisscom ⁴⁷	5.-/ 30 giorni per un pacchetto dati di 10 MB nell'area UE/SEE; 7.-/30 giorni per un pacchetto dati di 10 MB nel Mondo 1; 14.-/30 giorni per un pacchetto dati di 10 MB nel Mondo 2; 10.- per 1 MB nei restanti Paesi al di fuori dell'UE
Sunrise ⁴⁸	Abbon.: 1.- nell'area UE/SEE; 15,36 nei restanti Paesi; prepaid: 15,36
Orange ⁴⁹	Abbon.: 4.- per 2 MB, dopo 2.-/MB nell'area UE/SEE ⁵⁰ ; 15.- nei restanti Paesi;

⁴² La Regione 1 comprende 42 Paesi. Negli altri Paesi non si applicano riduzioni di prezzo.

⁴³ Queste opzioni sono disponibili a partire dal 1° agosto 2014 anche per i clienti prepaid.

⁴⁴ Gli abbonamenti Natel@infinity M/ L/ XL includono rispettivamente 30/100/200 SMS all'estero (UE/Europa occidentale).

⁴⁵ La tariffa Sunrise NOW max, a partire da CHF 110.-/al mese, permette l'invio gratuito fino a 100 SMS. La tariffa Sunrise Freedom max include fino a 200 SMS in 42 Paesi (Regione 1).

⁴⁶ Unlimited Travel di Orange Me, al prezzo di CHF 95.-/al mese, include fino a 100 SMS in Europa. A partire dal 22 agosto 2014, Unlimited Roaming di Orange Me, al prezzo di CHF 85.-/al mese, consente di inviare un numero illimitato di SMS in Europa.

⁴⁷ Gli abbonamenti Natel@infinity M/ L/ XL includono rispettivamente 30/100/200 MB per il traffico di dati mobili all'estero (UE/Europa occidentale).

⁴⁸ La tariffa Sunrise NOW max, a partire da CHF 110.-/al mese, consente l'utilizzo gratuito dei dati fino a 100 MB in 27 Paesi. La tariffa Sunrise Freedom max include 200 MB in 42 Paesi (Regione 1).

⁴⁹ Surf 13 di Orange Me, al prezzo di CHF 35.-/al mese, include fino a 100 MB di dati in Europa. Surf 10 di Orange Me, al prezzo di CHF 60.-/al mese, include fino a 150 MB di dati in Europa. A partire dal

Operatore	Prezzo per MB
	prepaid: 19.- in tutti i Paesi

Prezzi standard (01.07.2104) per il traffico dati in roaming internazionale, in CHF con IVA inclusa.

Operatore	Opzione	Canone	Volume dati incluso
Swisscom	Data Travel 50 MB – 30 giorni	9.- nell'area UE/SEE+; 12.- nel Mondo 1; 39.- nel Mondo 2; 149.- nei restanti Paesi	50 MB
	Data Travel 200 MB - 30 giorni	24.- nell'area UE/SEE+; 33.- nel Mondo 1; 99.- nel Mondo 2	200 MB
	Data Travel 1 GB - 30 giorni	79.- nell'area UE/SEE+; 99.- nel Mondo 1	1 GB
	World Data Travel - 30 giorni	59.-	100 MB
Sunrise	Sunrise travel pack - 1 settimana	4,90 nella Regione 1	25 MB
	Sunrise travel pack - 1 mese	14,90 nella Regione 1	100 MB
	Sunrise travel pack - 1 mese	49.- nella Regione 1	500 MB
	Sunrise travel pack - 1 settimana	19,90 nella Regione 2	5 MB
Orange ⁵¹	Go Europe Data	20.- / mese nelle Travel Zone A e B	200 MB
	Go World Data	100.- / mese nelle Travel Zone A–E	200 MB
	Go Europe	5.- / mese nelle Travel Zone A e B	10 MB, volume di dati supplementare: 10 MB / 3.-, 50 MB / 9.-, 200 MB / 20.-
	Go World	15.- / mese nelle Travel Zone A–E	10 MB, volume di dati supplementare: 10 MB / 10-, 50 MB / 30.-, 200 MB / 100.-

Prezzi delle opzioni (01.07.2014) per il traffico di dati in roaming internazionale nell'area UE/SEE, in CHF (con) IVA inclusa.

22 agosto 2014, Unlimited Surf Roaming di Orange Me, al prezzo di CHF 50.-/al mese, include fino a 500 MB di dati in Europa.

⁵⁰ Zone A e B.

⁵¹ Queste opzioni sono disponibili a partire dal 1° agosto 2014 anche per i clienti prepaid. Orange Me Surf 3 per CHF 35.-/al mese e Surf 10 per CHF 60.-/al mese includono rispettivamente 100 e 150 MB in Europa.

D) Confronto Svizzera/Europa: prezzi al dettaglio medi

Sulla base dei prezzi al dettaglio medi praticati in Svizzera e dei limiti massimi di prezzo applicati nell'UE o delle offerte aggregate proposte negli Stati UE (cosiddette offerte alternative), che possono scegliere i clienti in questi Stati, si può riassumere il quadro generale nella tabella qui di seguito riportata. I prezzi sono indicati in euro e non includono l'IVA.

Servizi di roaming: prezzo medio	CH	UE (tariffa europea / offerte alternative)	Differenza di prezzo CH/UE (tariffa europea / offerte alternative)
Prezzo al dettaglio al minuto per chiamate in uscita nell'UE	0.645	0.208 / 0.272	210% / 137%
Prezzo al dettaglio al minuto per chiamate in entrata nell'UE	0.340	0.057 / 0.118	496% / 188%
Prezzo al dettaglio per SMS (prepaid + postpaid)	0.319	0.072 / 0.094	343% / 239%
Prezzo al dettaglio a MB per servizi dati nell'area SEE (prepaid + postpaid)	0.840	0.167 / 0.286	403% / 194%

Confronto di prezzo con l'UE (1° trimestre 2014), in euro con IVA esclusa.

E) Confronto Svizzera/Europa: prezzi all'ingrosso medi

L'Unione europea stabilisce limiti massimi non solo per i prezzi al dettaglio, ma anche per quelli all'ingrosso, vale a dire per i prezzi che gli operatori di rete si applicano vicendevolmente. I prezzi all'ingrosso applicati dagli operatori di rete svizzeri sono il risultato di negoziati bilaterali con i partner stranieri. Per valutare i diversi prezzi al dettaglio per i servizi di roaming, sia in Svizzera che in Europa, occorre prendere in considerazione anche i rispettivi prezzi all'ingrosso.

Servizi di roaming: prezzo medio	CH	UE	Differenza di prezzo CH/UE
Prezzo all'ingrosso al minuto per chiamate nell'area UE (aziende «non group» ⁵²)	0.225	0.068	231%
Prezzo all'ingrosso per SMS in roaming nell'area UE (aziende «non group»)	0.071	0.017	318%
Prezzo all'ingrosso per MB, che il fornitore del cliente al dettaglio deve pagare al fornitore del Paese estero in cui tale cliente fruisce del volume di dati in roaming	0,126	0,042	200 %

Confronto di prezzo con l'UE (1° trimestre 2014), in euro con IVA esclusa.

⁵² Aziende non affiliate a un consorzio.

Tabella relativa alla domanda 2: prezzi per il traffico mobile con i Paesi fuori dall'Unione europea (UE con Paesi terzi, Svizzera con Paesi non UE)

Per cittadini UE che si trovano al di fuori dell'UE, i limiti massimi per i prezzi di chiamata al dettaglio in roaming internazionale non sono regolamentati giuridicamente e sono calcolati in base agli stessi principi che vigono in Svizzera. Risulta pertanto importante un confronto diretto tra le tariffe medie svizzere ed europee, come illustra la tabella qui di seguito riportata. Un confronto in materia di servizi dati e SMS non è praticabile per mancanza di dati pubblicati.

Servizi di roaming: prezzo medio	CH	BCE (tariffa europea / offerte alternative)	Differenza di prezzo CH/BCE
Prezzo al dettaglio al minuto per chiamate in uscita al di fuori dell'area UE	1.722	1.285	34%
Prezzo al dettaglio al minuto per chiamate in entrata al di fuori dell'area UE	1.392	0.429	224%

Confronto di prezzo con l'UE (1°trimestre 2014), in euro con IVA esclusa.

I suddetti prezzi sono indicati in euro e non includono l'IVA. In base alle differenze di importo dell'IVA tra la Svizzera (8 %) e i Paesi UE (D: 19 %, F: 20 %, I: 22 %), i prezzi di roaming effettivamente pagati dai clienti al dettaglio al di fuori dell'UE si avvicinano maggiormente tra loro rispetto a quanto illustrato in tabella.

Appendice 2: Lista degli interventi parlamentari menzionati nel rapporto

Gli interventi parlamentari sono elencati in ordine cronologico in base alla data di deposito.

Numero	Tipo di intervento	Depositato da	Titolo	Data di deposito
06.3168	Mozione	F. Lombardi	Swisscom. Mantenere in mani svizzere le reti emittenti di radiodiffusione e gli impianti di trasmissione	24.03.2006
06.3170	Mozione	R. Schweiger	Lotta alla cibercriminalità. Protezione dei fanciulli	24.03.2006
06.3246	Mozione	T. Pfisterer	Ulteriori sviluppi del dossier Swisscom	07.06.2006
06.3306	Mozione	R. Escher	Garantire il servizio universale badando che Swisscom rimanga in mani svizzere	21.06.2006
06.3331	Postulato	Gruppo popolare-democratico	Rapporto sulle privatizzazioni delle imprese di telecomunicazione in Europa	22.06.2006
06.3554	Mozione	N. Hochreutener	Estensione della mozione Schweiger alle rappresentazioni di atti di cruda violenza	05.10.2006
06.3636	Postulato	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN	Domande relative all'evoluzione del dossier Swisscom	13.11.2006
09.3002	Postulato	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CS	Valutazione del mercato delle telecomunicazioni	13.01.2009
11.3314	Mozione	G. Savary	Pornografia su Internet. Agire a monte	18.03.2011
11.3906	Postulato	B. Schmid-Federer	Legge quadro sulle TIC	29.09.2011
11.3912	Postulato	V. Amherd	Diamo un quadro legale ai social media	29.09.2011
12.4212	Mozione	B. Glättli	Neutralità della rete. Ancoraggio nella legge sulle telecomunicazioni	14.12.2012

Numero	Tipo di intervento	Depositato da	Titolo	Data di deposito
13.3009	Postulato	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni-CS (11.3524)	Sviluppo delle tariffe di roaming nel prossimo futuro	29.01.2013
13.3707	Postulato	Gruppo BD	Strategia globale per il ciberspazio al passo con i tempi	17.09.2013
13.3773	Interpellanza	Gruppo liberale radicale	Legge sulle telecomunicazioni al passo con i tempi. Una strategia globale per il ciberspazio	24.09.2013
13.426	Iniziativa parlamentare	M. Poggia (Golay)	Rinnovo tacito dei contratti di servizi. Migliorare l'informazione e la protezione dei consumatori	17.04.2013
14.3236	Mozione	M. Candinas	Adeguamento del servizio universale in materia di collegamenti Internet a banda larga	21.03.2014
14.3254	Postulato	P. Birrer-Heimo	Chiamate pubblicitarie da parte di call center con numeri telefonici svizzeri falsi	21.03.2014
14.3549	Interpellanza	D. Stolz	Maggiori possibilità d'intervento della SECO in caso di servizi di intermediazione indesiderati nel settore dell'assicurazione malattia	19.06.2014

Interventi parlamentari di cui non si è fatta esplicita menzione nel rapporto (i relativi pareri del Consiglio federale fanno tuttavia riferimento al rapporto complementare)

14.3492	Mozione	E. Schneider-Schneiter	Le telefonate dirette all'amministrazione federale devono essere fatturate alle regolari tariffe di rete fissa	19.06.2014
14.3409	Interpellanza	L. Recordon	Diritto di accesso digitale minimo	05.06.2014

14.3356	Interpellanza	R. Pantani	Fibra ottica. Inutile costruzione in parallelo di Swisscom	08.05.2014
---------	---------------	------------	--	------------

Per ragioni di completezza occorre inoltre citare:

L'interpellanza Hurter 13.3692 *Mercato delle telecomunicazioni. Sono ancora attuali la legislazione e le misure di regolamentazione in vigore?*, del 12.9.2013, fa riferimento agli ultimi due rapporti.

Secondo la mozione 12.3122 *Amherd Marchio di qualità per i siti internet destinati ai giovani e agli adolescenti*, del 12.03.2012, il Consiglio federale intende attendere dapprima i risultati dei lavori summenzionati (cfr. Savary e Amherd sui social media) e successivamente decidere sull'eventuale necessità di intervenire a livello legislativo.

Appendice 3: Abbreviazioni e acronimi

4G	Standard per la telefonia mobile di quarta generazione (anche LTE [Long Term Evolution])
A	Austria
Abbon.	Abbonamento
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
AIR	Analisi dell'impatto della regolamentazione
App	Application
BEI	Banca europea per gli investimenti
Blog	Weblog (fusione delle parole «Web» e «Log» [it. diario di bordo])
CGC	Condizioni generali di contratto
CH	Confoederatio Helvetica (lat. per Svizzera)
CHF	Franco svizzero
CLI	Calling Line Identification
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
Cost.	Costituzione federale
CPS	Carrier Preselection (scelta del fornitore tramite preselezione)
CTT-N	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale
CTT-S	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati
D	Germania
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DNS	Sistema dei nomi di dominio
DOCSIS 3.0	Data Over Cable Service Interface Specification, versione 3.0 (supporta ampiezze di banda fino a 500 Mbit/s)
DOCSIS 3.1	Data Over Cable Service Interface Specification, versione 3.1 (supporta am-

ampiezze di banda fino a 10 GBit/s in downstream e 1 Gbit/s in upstream)

DSL	Digital Subscriber Line
eCall	Emergency call (chiamate d'emergenza su veicoli)
Embedded SIM	Subscriber Identity Module integrato e non rimovibile
ESIF	Fondi strutturali e di investimento europei
EUR	Euro (valuta dell'Unione economica e monetaria dell'Unione europea)
F	Francia
FCC	Federal Communications Commission
FTTB	Fiber to the building
FTTC	Fiber to the curb
FTTH	Fiber to the home
FTTS	Fiber to the street
FTTx	Fiber to the «local loop»
Gbit/s	Gigabit al secondo (velocità della trasmissione dati)
GLDA12	Gruppo di lavoro sul diritto d'autore, istituito dal Dipartimento federale di giustizia e polizia
Gruppo BD	Gruppo PBD (Partito borghese democratico)
GSM	Global System for Mobile Communications
hbb TV	Hybrid Broadband Broadcast Television
HFC	Hybrid Fiber Coaxial (tecnologia per la trasmissione via cavo di segnali di ampiezze di banda larga)
I	Italia
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
IP	Internet Protocol (protocollo Internet)
ISDN	Integrated Services Digital Network
ISP	Internet Service Provider
ITU	International Telecommunication Union (Unione internazionale delle telecomunicazioni, UIT)

IVA	Imposta sul valore aggiunto
JAMES	Giovani, attività, media – rilevamento Svizzera
KB	Kilobyte (unità di misura per un volume di dati pari a 1024 byte)
LBO	Local Break Out
LCSI	Legge federale contro la concorrenza sleale
LL	Light Licencing
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio
LTC	Legge sulle telecomunicazioni
LTE	Long Term Evolution (standard per la telefonia mobile di quarta generazione [anche 4G])
LTE-Advanced	LTE con velocità di trasmissione dati più elevate (fino a 1000 Mbit/s)
MB	Megabyte (unità di misura per un volume dati pari a 1024 KB)
Mbit/s	Megabit al secondo (velocità di trasmissione dati)
Min.	Minuto
MMS	Multimedia Messaging Service
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
ODIn	Ordinanza sui domini Internet
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, OCSE)
OPI	Ordinanza sull'indicazione dei prezzi
OST	Ordinanza sui servizi di telecomunicazione
parlDigi	Gruppo parlamentare per la sostenibilità digitale
PIC	Protezione delle infrastrutture critiche
PLR	Gruppo liberale-radical (nato nel 2009 dalla fusione del Gruppo liberale-radical [PLR] e il Partito liberale svizzero [PLS])
PMI	Piccole e medie imprese
PSTN	Public Switched Telephone Network (rete telefonica pubblica commutata)
PTT	Amministrazione svizzera delle poste, dei telefoni e dei telegrafi
RAN	Radio Access Network Sharing

RSS	Rich Site Summary, divenuto successivamente Really Simple Syndication (tecnologia per abbonarsi a contenuti di siti internet)
RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su internet
SEE	Spazio economico europeo
Servizi OTT	Servizi Over-the-Top
SIM	Subscriber Identity Module
SMS	Short Message Service
SNPC	Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici
SSR	Società svizzera di radiotelevisione
TAL	Linea di collegamento d'utente
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TV	Televisione
UE	Unione europea
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UNO	United Nations Organization (Organizzazione delle Nazioni Unite, ONU)
USA	Stati Uniti d'America
VDSL	Very High Speed Digital Subscriber Line
VoIP	Voice over Internet Protocol
WLAN	Wireless Local Area Network
ZHAW	Università di scienze applicate di Zurigo