



24.05.2011

Modifica dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST)

Rapporto esplicativo

1 Servizio universale

1.1 Introduzione

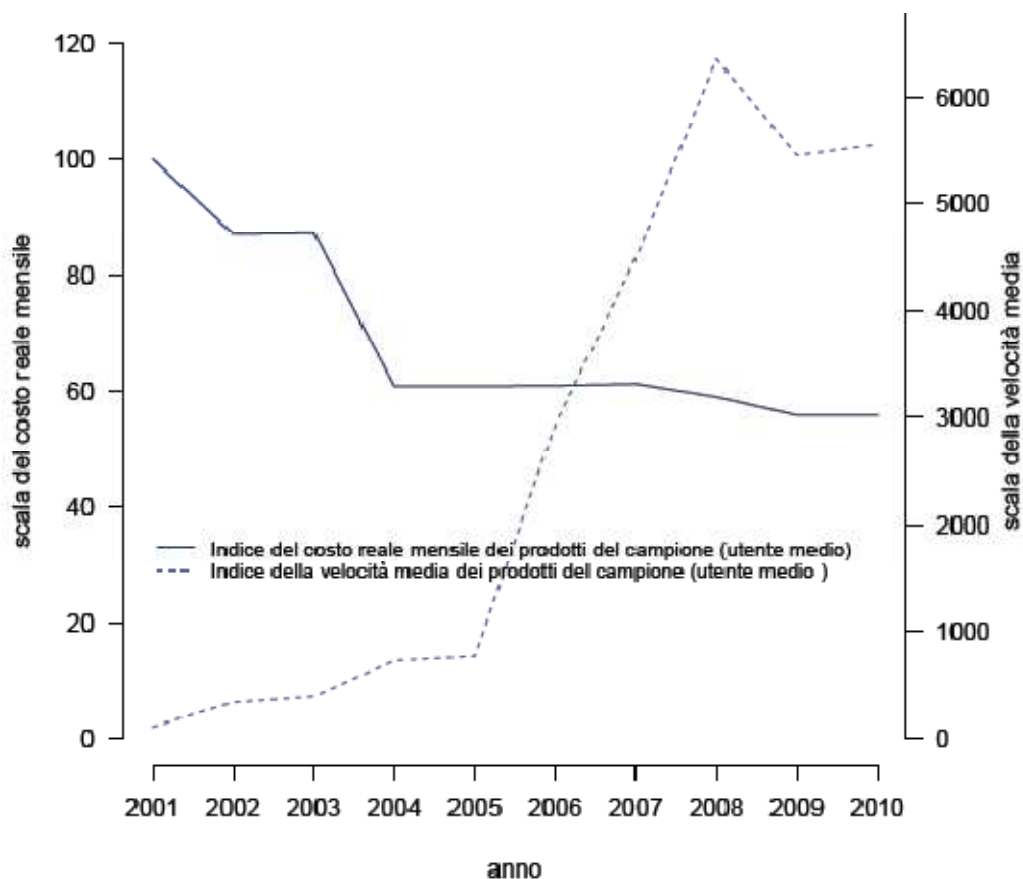
La Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) vigila per garantire la fornitura del servizio universale a tutte le fasce della popolazione e in tutte le regioni del Paese, e a tale scopo rilascia periodicamente una o più concessioni (art. 14 cpv. 1 LTC); il Consiglio federale, dal canto suo, adegua periodicamente le prestazioni incluse nel servizio universale alle esigenze sociali ed economiche del Paese e allo stato della tecnica (art. 16 cpv. 3 LTC). La presente modifica dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) propone l'adattamento delle prestazioni del servizio universale relativamente ai collegamenti Internet a banda larga. Con modifica del 13 settembre 2006 della suddetta ordinanza, il collegamento a banda larga fu introdotto tra le prestazioni del servizio universale, e in quella stessa occasione fu deciso di riesaminare nel corso del 2010 il prezzo massimo di tale tipo di collegamento, allo scopo precipuo di adeguarlo agli sviluppi del mercato. Da tale verifica è emersa la necessità di rivedere non solo il prezzo massimo bensì anche la velocità minima del collegamento Internet a banda larga. A ciò si aggiungano i numerosi interventi parlamentari, tra cui in particolare la mozione Cathomas del 29 settembre 2010 (10.3742), che chiedono al Consiglio federale di aumentare la velocità di trasmissione del collegamento a banda larga incluso nel servizio universale.

1.2 Evoluzione dei prezzi e delle velocità dei servizi a banda larga

Per poter apprezzare l'evoluzione dei prezzi dei collegamenti a banda larga su rete fissa consideriamo innanzitutto l'andamento del costo mensile sostenuto da un utente medio e della velocità discendente media corrispondente (cfr. immagine qui di seguito).

Il costo reale mensile per ciascun anno corrisponde alla media ponderata (in funzione della quota di mercato) dei prezzi dell'offerta standard più economica di ciascun operatore preso in considerazione nell'analisi. L'offerta standard, definita attraverso una velocità minima discendente e ascendente che riflettono le abitudini di un utente medio, si modifica nel tempo. Il metodo adottato permette di misurare l'evoluzione del costo dei servizi più utilizzati, con il conseguente vantaggio di rappresentare la reale disponibilità economica degli utenti. La velocità media viene calcolata attraverso la media ponderata delle velocità discendenti previste nelle offerte standard prese in considerazione.

Immagine: **Indice dei costi dei servizi a banda larga su rete fissa per utente medio e delle velocità medie discendenti per le offerte corrispondenti (100 = 2001)**



Nel corso del periodo in esame si osservano chiaramente andamenti molto differenti. Dal 2001 al 2002 è diminuito il costo sostenuto da un utente medio, il che significa che la concorrenza tra gli operatori si è giocata in particolare sul terreno dei prezzi. Dal 2003 al 2004 assistiamo ad una combinazione dei due fenomeni, ossia alla diminuzione del costo dei servizi e all'aumento della velocità media offerta. Dal 2005 al 2008 la concorrenza tra gli operatori si è tradotta essenzialmente in un aumento delle velocità offerte. Tra il 2008 e il 2009 si registra una situazione particolare, dal momento che entrambe le variabili sono diminuite, benché in misura differente. A questo riguardo occorre tuttavia considerare che la riduzione della velocità è dipesa dall'inclusione nell'indice di prodotti con velocità inferiori rispetto al 2008, ma facenti comunque parte della base per il calcolo di suddetto indice. Nel 2010 la velocità media è leggermente aumentata, mentre il costo è rimasto invariato.

Sulla base dei dati raccolti è stato possibile integrare l'analisi considerando due indici in parallelo. Il primo deriva dall'indicizzazione dei costi reali mensili di un utente medio. Il secondo è stato ottenuto normalizzando i costi per le velocità fornite (discendenti e ascendenti) e indicizzando i risultati ottenuti. Siccome le offerte dei vari fornitori di servizi a banda larga prevedono le più disparate velocità di trasmissione, la normalizzazione dei costi permette di mettere a confronto offerte differenti, misurando il loro costo per l'unità di misura prescelta (1 Mbit/s). La tabella qui sotto presenta l'evoluzione di entrambi gli indici.

Tabella: Evoluzione degli indici dei costi dei servizi a banda larga (100 = 2001)

Anno	Costi per utente medio, prezzi reali	Costi per utente medio, normalizzazione a 1 Mbit/s
2001	100,0	100,0
2002	87,1	74,2
2003	87,3	73,0
2004	60,8	21,9
2005	60,8	18,5
2006	60,9	10,3
2007	61,2	4,3
2008	58,9	2,2
2009	55,7	1,9
2010	55,7	1,8

Cifre calcolate sulla base del documento "OFCOM, Coûts des services à large bande (DSL et câble modem): comparatif et évolution, Résultats (2009-2010)", Bienne, dicembre 2010 (non disponibile in italiano). Si vedano le edizioni precedenti per la definizione della serie e le questioni di ordine metodologico.

A partire dal 2006, anno in cui si decise di inserire nel servizio universale la fornitura del collegamento a banda larga e il relativo prezzo massimo, si è registrata una diminuzione generale pari all'8,5 % del costo reale per un utente medio su base mensile. Dopo un aumento nel 2007, l'anno successivo si è nuovamente osservato un leggero calo (3,8 %), fondamentalmente riconducibile alla comparsa sul mercato delle prime offerte basate sull'accesso disaggregato alla rete locale. Tendenza negativa confermata nel 2009 (5,4 %) e imputabile, oltre che al citato accesso disaggregato alla rete locale, anche al metodo applicato per l'analisi (vedi sopra). Prezzi stabili, invece, tra il 2009 e il 2010.

L'analisi del secondo indice rivela una continua crescita nel corso degli ultimi anni delle velocità offerte agli utenti. A partire dal 2001, infatti, l'indice dei costi normalizzati mostra un crollo del 98,2 %. L'impennata delle velocità offerte è particolarmente evidente a partire dal 2004, e ha portato con sé una riduzione sensibile del valore dell'indice. Ciò testimonia che a partire da tale anno la concorrenza tra gli operatori si è giocata sul terreno della velocità di trasmissione e non più dei prezzi, con il risultato di far crescere il consumo di servizi e applicazioni che hanno bisogno di grandi quantità di banda. Dopo il 2006 questo andamento ha proseguito, per cui l'indice è passato da 10,3 a 1,8, ossia a 8,5 punti in meno.

Riassumendo, tra il 2001 e il 2002 il costo a carico di un utente medio si è ridotto, il che significa che la concorrenza tra gli operatori ha operato principalmente a livello dei prezzi. Tra il 2003 e il 2004 si assiste ad una combinazione tra diminuzione dei prezzi e aumento della velocità media. Tra il 2005 e il 2008 la concorrenza tra i vari operatori ha determinato principalmente un aumento delle velocità offerte. Dall'analisi condotta emerge che, a partire dal 2006, il «prezzo» di un'offerta cosiddetta standard è diminuito, ma pur sempre in misura moderata se si tiene conto dei succitati effetti derivanti dal metodo di analisi scelto.

1.3 Modifica degli articoli 16 e 22 OST

L'attuale articolo 16 capoverso 2 lettera c dell'OST prevede l'obbligo per il concessionario del servizio universale di fornire un collegamento a banda larga. Tale collegamento deve comprendere oltre a un punto terminale di rete fisso anche un canale vocale, un numero telefonico, un'iscrizione nell'elenco del

servizio telefonico pubblico e una connessione Internet a banda larga con una velocità di trasmissione pari a 600 kbit/s dalla rete all'apparecchio terminale dell'abbonato (*downstream*) e a 100 kbit/s in senso contrario (*upstream*).

Oggigiorno la maggior parte dei fornitori di servizi di telecomunicazione – tra cui anche il concessionario del servizio universale – offre ai privati un collegamento ad alta velocità tramite le seguenti tecnologie: ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), VDSL (*Very high bit-rate DSL*) o modem per televisione via cavo (CATV, *Community Antenna TeleVision*). I tassi di copertura delle rispettive reti corrispondono, nell'ordine, al 98 %, 75 % e 85 %.

La modifica dell'articolo 16 capoverso 2 lettera c OST prevede di aumentare la velocità minima del collegamento a banda larga a partire dal primo trimestre 2012, senza tuttavia modificare il regime di deroghe attualmente in vigore. La velocità minima passerà da 600/100 kbit/s¹ a 1 Mbit/s (*downstream*) e 100 bit/s (*upstream*). Anche qualora le tecnologie dell'ADSL e del VDSL non riuscissero a garantirla, essa potrà sempre essere offerta via satellite o attraverso la rete mobile. Per permettere all'intera popolazione di usufruire di velocità minime più elevate è fondamentale tener conto dello stato della tecnica e soprattutto dell'eventualità di offrire, appunto, un collegamento a banda larga via satellite o tramite la rete mobile (HSPDA *High Speed Downlink Packet Access*). La modifica prevista potrebbe pertanto portare a circa 2200 nuovi collegamenti per i quali potrebbe essere impossibile garantire la velocità minima richiesta (1 Mbit/s) attraverso le tecnologie dell'ADSL o del VDSL. Le ripercussioni sui costi del servizio universale sarebbero minime. Al momento opportuno si procederà all'esame di un ulteriore aumento della velocità minima del collegamento a banda larga.

Ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1 lettera a OST, attualmente il concessionario del servizio universale deve offrire il collegamento di cui all'articolo 16 capoverso 1 lettera c della medesima ordinanza al prezzo massimo di 69 franchi al mese (IVA esclusa). La modifica di tale disposizione prevede una diminuzione del 20 %, vale a dire un prezzo massimo di 55 franchi al mese (IVA esclusa). Vista la riduzione operata spontaneamente dal concessionario del servizio universale già ad agosto 2008, questa misura non influisce sui prezzi effettivi praticati oggi, che infatti corrispondono già al suddetto importo per i collegamenti fino a 1 Mbit/s. Il prezzo massimo per il collegamento a banda larga sarà riesaminato prima della scadenza della concessione per il servizio universale 2008-2017, attribuita a Swisscom.

1.4 Iniziative dell'Unione europea

La modifica del 25 novembre 2009 alla “direttiva servizio universale” dell'Ue², che gli Stati membri dovranno mettere in atto entro il 25 maggio 2011, prevede la possibilità per ciascuno Stato membro di includere un accesso Internet a banda larga nel servizio universale³. Essa non indica, tuttavia, alcuna velocità minima e ciascuno Stato è pertanto libero di fissarla in rapporto alla propria situazione nazionale.

A maggio 2010 la Commissione europea ha avviato una consultazione sul futuro servizio universale nell'era digitale, al fine di verificare se i principi su cui si basa l'attuale servizio universale, datati 2002, saranno adattati a soddisfare anche i bisogni dei prossimi dieci anni. Tra i temi centrali di tale consultazione vi è stata proprio l'introduzione della banda larga nel servizio universale.

¹ 600 kbit/s *downstream* e 100 kbit/s *upstream*

² Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51; ultima modifica con Direttiva 2009/136/CE, GU L 337 del 18.12.2009, pag. 11.

³ Prima di allora poteva fare parte del servizio universale ed essere di conseguenza finanziato in tale ambito (tramite fondi pubblici o un fondo finanziamenti del settore) soltanto un accesso Internet a banda stretta (56 kbit/s).

L'agenda digitale europea, la *Digital Agenda for Europe*⁴, una delle sette iniziative della Strategia Europa 2020⁵, si prefigge in particolare di mettere a disposizione di tutti i cittadini comunitari un collegamento a larga banda di base (velocità compresa tra 1 Mbit/s e 2 Mbit/s) entro il 2013⁶. Un altro obiettivo della strategia è fare in modo che entro il 2020 tutti i cittadini dell'Unione dispongano di velocità di collegamento superiori a 30 Mbit/s, e che almeno il 50 % delle famiglie sia abbonato a collegamenti con una velocità di oltre 100 Mbit/s.

La Finlandia, oltre alla Svizzera, è l'unico Paese finora ad aver introdotto, a partire dal 1° luglio 2010, un collegamento a banda larga (1 Mbit/s) nel servizio universale.

2 Tutela dei giovani

2.1 Introduzione

Nel suo rapporto del 17 settembre 2010, preparato in risposta al postulato 09.3002 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale individua alcune misure possibili per risolvere i problemi del mercato svizzero delle telecomunicazioni evidenziati dall'analisi. Nella maggior parte dei casi, la loro attuazione richiederebbe modifiche di legge. È il caso, ad esempio, di diversi provvedimenti previsti in materia di tutela dei consumatori e dei giovani. L'art. 12b della legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC), tuttavia, concede già al Consiglio federale un ampio margine di intervento: gli conferisce infatti il potere di disciplinare i servizi a valore aggiunto per impedire qualsiasi abuso. Attraverso una modifica all'articolo 41 OST (Tutela dei minori) sarebbe inoltre possibile attuare un'altra delle misure previste nel suddetto rapporto.

2.2 Modifica dell'art. 41 OST

L'attuale articolo 41 OST impone ai fornitori di servizi di telecomunicazione il blocco automatico dell'accesso ai servizi a valore aggiunto a carattere erotico o pornografico per i clienti o utenti di età inferiore ai 16 anni, sempre che siano a conoscenza della loro età. La modifica proposta mantiene questa disposizione generale (cpv. 1) ma obbliga i fornitori di servizi di telecomunicazione mobile ad accertarsi che l'effettivo utente dei suoi servizi abbia almeno 16 anni (cpv. 2).

Concretamente ciò significa che al momento della conclusione di un contratto di telefonia mobile (abbonamento o scheda prepagata) il fornitore dovrà richiedere al firmatario (il cliente ai sensi dell'art. 1 lett. b OST) l'età dell'utente principale (ai sensi dell'art. 1 lett. a OST). Se quest'ultimo ha meno di 16 anni, il fornitore deve registrare la sua età e assicurare il blocco ai servizi di cui al capoverso 1 lettere a-c dell'articolo 41. In caso di dubbio sull'età indicata, dovrà procedere a una verifica attraverso un documento di identità ufficiale.

Le procedure sopra indicate valgono anche nel caso in cui il cliente richieda la modifica del proprio contratto per un collegamento già attivo, in particolare al momento dell'acquisto di un nuovo telefono cellulare. L'articolo 41 capoverso 2 non si applica, per contro, nel caso del rinnovo automatico di un contratto allo scadere della suo periodo di validità iniziale.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda digitale europea, Bruxelles, 19.05.2010, COM(2010) 245 definitivo e Corrigendum COM(2010)245 definitivo/2.

⁵ Comunicazione della Commissione, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010) 2020.

⁶ Benché non esistano indicazioni precise sul valore soglia, la velocità di un collegamento a banda larga di base può essere compresa tra 1 Mbit/s e 2 Mbit/s (cfr. discorso di Neelie Kroes, Commissario europeo per la società dell'informazione, del 15 settembre 2010, tenuto in occasione del Nordic Broadband Forum 2010).