

06.025

**Messaggio
concernente la partecipazione detenuta
dalla Confederazione nell'azienda Swisscom SA**

del 5 aprile 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge federale sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

5 aprile 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con il presente progetto il Consiglio federale intende creare le condizioni legali per la cessione della partecipazione detenuta dalla Confederazione nell'azienda Swisscom SA. Per il Consiglio federale, le principali ragioni di questa decisione sono riassumibili come segue: il mercato delle telecomunicazioni continua ad evolvere con notevole dinamismo. Tale circostanza è riconducibile, da una parte, allo sviluppo tecnologico, di cui è un esempio la telefonia via Internet, dall'altra all'acceleramento del processo di consolidamento nuovamente in atto in Europa. Per la Confederazione, che detiene una partecipazione in Swisscom pari a 16 miliardi, il dinamismo del mercato implica notevoli rischi finanziari, non più giustificabili nei riguardi dei contribuenti. Un calo del corso delle azioni di Swisscom del 10 per cento, ad esempio, provocherebbe alla Confederazione una perdita di 1,6 miliardi. Bisogna poi aggiungere che negli ultimi anni Swisscom ha intensificato i propri sforzi in vista di un'espansione all'estero, necessaria per mettersi tempestivamente al riparo dal prevedibile calo del fatturato delle attività in Svizzera. Per la Confederazione, azionista di maggioranza, questa strategia accresce però i rischi dell'investimento oltre il limite accettabile. Per Swisscom, la partecipazione della Confederazione implica restrizioni delle proprie potenzialità di crescita. Se dovesse rendere conto unicamente a investitori privati, l'azienda disporrebbe per contro di un margine d'azione molto più ampio. La cessione della partecipazione costituisce pertanto un vantaggio anche per Swisscom, consentendole di accrescere la sua capacità di stringere alleanze e offrendole opzioni che con un azionariato di maggioranza statale le rimarrebbero precluse. Il presente progetto non riduce pertanto solamente i rischi finanziari della Confederazione, ma contribuisce anche a tutelare importanti interessi economici della Svizzera.

Nei dibattiti sulla cessione della partecipazione di maggioranza della Confederazione a Swisscom emerge sovente il timore secondo cui la fornitura capillare dei servizi di telecomunicazione sia messa a repentaglio. Il Consiglio federale è però convinto che il servizio universale sia ampiamente garantito dalla vigente legislazione sulle telecomunicazioni e che anche in futuro possa essere adattato alle esigenze mutevoli e alle possibilità tecniche. Nel suo rapporto di attività del 2005 anche la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) giunge alla conclusione che, grazie a un accorto meccanismo previsto dalla legge sulle telecomunicazioni, il servizio universale sarà pure garantito qualora Swisscom venisse privatizzata. La ComCom può imporre la fornitura del servizio universale a uno o più concessionari e dispone di strumenti incisivi per sanzionare l'offerente inadempiente. È tuttavia da ritenere che non si giunga a tanto. Per un'azienda di rete che, sulla base della crescente convergenza di telefonia (fissa e mobile), Internet e televisione, deve effettuare investimenti elevati, è economicamente interessante servire direttamente il maggior numero possibile di collegamenti domestici. Per i concessionari con un'ampia offerta, l'assunzione del mandato di servizio universale è quindi una delle chiavi del successo commerciale. Per questa ragione, nell'area europea la privatizzazione di un'azienda di telecomunicazioni non ha mai comportato la soppressione del servizio universale. Grazie alle vigenti disposizioni della

legge sulle telecomunicazioni anche gli interessi della politica di sicurezza continueranno a essere garantiti. In situazioni straordinarie, le prestazioni importanti sono assicurate contrattualmente; in caso di emergenza sarebbe addirittura possibile requisire impianti e obbligare il personale necessario a prestare servizio. Infine, con la cessione della partecipazione della Confederazione vengono eliminati i conflitti d'interesse cui la Confederazione stessa è esposta in qualità di legislatore, regolatore e azionista di maggioranza.

Al fine di realizzare il proprio concetto, il Consiglio federale sottopone alle Camere un disegno di legge snello. Con l'abrogazione dell'articolo 6 capoversi 1 e 2 della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC) viene meno l'obbligo della partecipazione di maggioranza della Confederazione nell'azienda Swisscom. Una nuova disposizione transitoria (art. 28a LATC) conferisce al Consiglio federale la competenza per la vendita della partecipazione della Confederazione e la trasformazione dell'azienda in una società anonima di diritto privato. In tal modo, il Consiglio federale è autorizzato ad alienare la partecipazione detenuta dalla Confederazione nell'azienda Swisscom, ma non è tenuto a farlo immediatamente; può ad esempio rimandare la vendita in caso di condizioni sfavorevoli del mercato borsistico.

Il Consiglio federale prevede di cedere le azioni lanciando un'offerta pubblica secondaria. Esso intende in tal modo massimizzare la dispersione delle azioni Swisscom. Tenuto conto delle condizioni di mercato, il Consiglio federale si riserva di promuovere un'offerta personale di azioni per investitori privati secondo il modello dell'entrata in borsa nel 1998.

Indice

Compendio	3470
1 Punti essenziali del progetto	3474
1.1 Situazione iniziale	3474
1.1.1 Riforma delle PTT del 1997	3474
1.1.2 Pacchetto di misure 2001 Swisscom SA/Posta	3475
1.1.2.1 Motivi principali del progetto	3475
1.1.2.2 Struttura dell'avamprogetto	3476
1.1.2.3 Risultato della consultazione	3476
1.1.3 Relazioni tra Confederazione e Swisscom	3476
1.1.3.1 La Confederazione quale legislatore	3477
1.1.3.2 La Confederazione quale regolatore	3477
1.1.3.3 La Confederazione quale azionista di maggioranza di Swisscom	3478
1.1.3.4 Conflitto di obiettivi tra i diversi ruoli della Confederazione	3479
1.1.4 Mercato delle telecomunicazioni	3480
1.1.4.1 Sviluppo tecnologico	3480
1.1.4.2 Il mercato delle telecomunicazioni in Svizzera	3480
1.1.4.3 Il mercato europeo della telecomunicazione	3483
1.1.5 Azienda Swisscom	3483
1.1.5.1 Posizione sul mercato	3483
1.1.5.2 Importanti acquisti e vendite dell'azienda	3484
1.1.5.3 Strategia dell'azienda	3485
1.1.5.4 Evoluzione del valore delle azioni Swisscom	3485
1.1.5.5 Introiti della Confederazione dovuti alla sua partecipazione in Swisscom	3486
1.2 La nuova normativa proposta	3487
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	3487
1.3.1 Ripartizione del patrimonio non ottimale per la Confederazione	3487
1.3.2 Rischi politici e finanziari per la Confederazione negli impegni esteri di Swisscom	3488
1.3.3 Aumento della flessibilità imprenditoriale per Swisscom	3489
1.3.4 Niente più conflitti di interesse e di obiettivi	3489
1.3.5 Servizio universale garantito	3490
1.3.6 Tutela degli interessi di politica di sicurezza	3495
1.4 Risultato della consultazione	3498
1.4.1 Struttura del progetto posto in consultazione	3498
1.4.2 Pareri sulla cessione della partecipazione della Confederazione	3499
1.4.3 Pareri sulle possibili misure d'accompagnamento	3499
1.4.3.1 Misure concernenti il servizio universale	3500
1.4.3.2 Misure di salvaguardia dell'autonomia	3500
1.4.3.3 Trasferimento della competenza al Parlamento	3502
1.4.4 Parere di Swisscom	3502
1.5 Mantenimento di una minoranza di blocco	3502
1.5.1 In generale	3502

1.5.2 Effetti della minoranza di blocco	3503
1.5.3 La minoranza di blocco dalla prospettiva degli investitori	3503
1.5.4 Trasformazione della forma giuridica e nuovo articolo nella LTC	3503
1.6 Concetto per l'attuazione	3504
1.6.1 Attuazione giuridica	3504
1.6.2 Alienazione del pacchetto azionario	3504
2 Commento ai singoli articoli	3506
2.1 Disposizioni della LATC (cifra I)	3506
2.2 Entrata in vigore e abrogazione (cifre II e III)	3509
3 Ripercussioni	3510
3.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione	3510
3.1.1 Ripercussioni sulle finanze	3510
3.1.2 Ripercussioni sul personale della Confederazione	3511
3.2 Ripercussioni sulle finanze e sul personale di Cantoni e Comuni	3511
3.3 Ripercussioni sull'economia	3511
3.4 Ripercussioni sulle regioni periferiche	3512
4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario	3512
4.1 Programma di legislatura 2003–2007	3512
4.2 Piano finanziario	3513
5 Aspetti giuridici	3513
5.1 Costituzionalità e legalità	3513
5.2 Rapporto con la revisione della LTC	3515
Allegati	
1 Obiettivi strategici 2006–2009 della Confederazione per la sua partecipazione in Swisscom SA	3516
2 Svolgimento della revisione della LATC	3520
Legge sull'azienda delle telecomunicazioni (Autonomia di Swisscom) <i>(Disegno)</i>	3521

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Riforma delle PTT del 1997

Nel quadro del programma di legislatura 1991–1995 il nostro Collegio aveva deciso di avviare nel settore delle comunicazioni un'apertura del mercato garantendo il servizio universale. Al contempo, la competitività della Svizzera in materia di comunicazione e dell'allora azienda delle PTT avrebbe dovuto essere rafforzata. Questi intenti si iscrivevano in un contesto caratterizzato dalla rapida apertura alla concorrenza mondiale dei mercati di posta e telecomunicazione, dall'abolizione o, perlomeno, dall'allentamento dei monopoli, dalla comparsa di nuovi offerenti e dall'aspra lotta per la conquista di quote di mercato.

Con la revisione totale della legge sull'organizzazione delle PTT, l'azienda delle PTT è stata trasformata in due aziende autonome. La Posta si presenta attualmente come un istituto giuridicamente autonomo, mentre l'azienda di telecomunicazione Swisscom è organizzata come una società anonima di diritto speciale. Quale logica conseguenza di questa concezione sono state create leggi separate sull'organizzazione per la Posta e l'azienda di telecomunicazione, ovvero la legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (legge sull'organizzazione delle poste, LOP)¹ e la legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC)².

La LATC stabilisce che Swisscom è una società anonima di diritto speciale la cui organizzazione è regolata da detta legge, dallo statuto e dalle disposizioni in materia di società anonima (art. 2). L'articolo 3 disciplina lo scopo dell'azienda, in particolare la fornitura in Svizzera e all'estero di servizi di telecomunicazione e di radio-diffusione come pure prodotti e prestazioni in tale ambito. Secondo l'articolo 6, la Confederazione deve detenere la maggioranza del capitale e dei voti; ogni quattro anni il Consiglio federale definisce gli obiettivi che la Confederazione intende raggiungere quale azionista principale.

Parallelamente alla separazione e alla realizzazione dell'autonomia di Posta e Swisscom, il legislatore ha creato nuove condizioni quadro per i mercati postali e di telecomunicazione: la legge del 30 aprile 1997 sulle poste (LPO)³ e la riveduta legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC)⁴.

La revisione della LTC è stata necessaria poiché le innovazioni tecniche, la globalizzazione dei mercati e gli intenti a livello mondiale di liberalizzazione e privatizzazione hanno configurato strutture di mercato completamente nuove. Con la riveduta LTC il legislatore ha creato in primo luogo un ordinamento quadro volto a rinforzare la competitività internazionale e l'attrattiva della piazza economica della Svizzera

¹ RS 783.1

² RS 784.11

³ RS 783.0

⁴ RS 784.10

nonché a permettere la garanzia e il finanziamento del servizio universale. La legge sulle telecomunicazioni è una legge impostata sui principi del mercato col sistema della concessione. L'articolo 1, che ne determina lo scopo, definisce l'intenzione della Confederazione di offrire alla popolazione e all'economia una vasta gamma di servizi di telecomunicazione di qualità, competitivi su scala nazionale e internazionale, a prezzi convenienti (cpv. 1). In particolare intende garantire a tutte le cerchie della popolazione in tutte le parti del Paese un servizio universale di telecomunicazione affidabile e a prezzi accessibili (cpv. 2 lett. a), assicurare un traffico delle telecomunicazioni esente da interferenze e rispettoso dei diritti della personalità e della proprietà immateriale (cpv. 2 lett. b) e rendere possibile una concorrenza efficace nella fornitura dei servizi di telecomunicazione (cpv. 2 lett. c).

1.1.2 Pacchetto di misure 2001 Swisscom SA/Posta

1.1.2.1 Motivi principali del progetto

Già nel 2001, nel quadro del Pacchetto di misure Swisscom SA/Posta, intendevamo rendere più flessibile l'obbligo della Confederazione di detenere la maggioranza in Swisscom. Secondo il progetto posto allora in consultazione, il Consiglio federale avrebbe dovuto mantenere, tramite una disposizione costituzionale, la competenza decisionale su modo e portata delle partecipazioni nelle aziende di telecomunicazione concessionarie. La soppressione della maggioranza della Confederazione in Swisscom, sancita nella legge, era stata motivata con tre argomenti principali: la salvaguardia di opportunità economiche (in particolare le occasioni di sviluppo per Swisscom), la riduzione del rischio finanziario per la Confederazione e il fatto che il servizio universale fosse garantito grazie alla legge sulle telecomunicazioni anche senza la partecipazione di maggioranza della Confederazione in Swisscom.

Il settore europeo delle telecomunicazioni si è rapidamente sviluppato negli ultimi anni del secolo scorso. Al contempo si sono succeduti veloci processi di concentrazione in segmenti di mercato importanti. Visto tale contesto, abbiamo ritenuto importante per il rafforzamento della piazza economica svizzera e per la garanzia a lungo termine dei posti di lavoro nel settore delle telecomunicazioni, che la Confederazione, quale azionista principale di Swisscom, possa reagire rapidamente alle evoluzioni del mercato e in particolare evitare che Swisscom SA o una delle sue affiliate, a causa della loro capacità di alleanza limitata, non raggiungano le dimensioni critiche necessarie per esistere a lungo termine.

Secondo il nostro Collegio, la partecipazione di maggioranza in Swisscom sancita dalla legge espone la Confederazione a un grosso rischio finanziario non diversificato. Perciò ritenevamo che anche da un profilo puramente finanziario fosse opportuno ridurre la partecipazione della Confederazione in Swisscom.

Il servizio universale era già nel 2001 ampiamente assicurato dalla TLC e come tale garantito anche senza la partecipazione della Confederazione in Swisscom SA.

1.1.2.2 Struttura dell'avamprogetto

Con il nuovo capoverso 4 nell'articolo 92 della Costituzione (Cost.), il Consiglio federale avrebbe ottenuto la competenza di decidere in merito alla natura e alla portata delle partecipazioni della Confederazione ad aziende di telecomunicazioni concessionarie. Esso avrebbe dovuto cedere la sua partecipazione a Swisscom al momento adatto e in caso di necessità. La disposizione costituzionale lasciava però una possibilità per una partecipazione di minoranza. A garanzia contro i rischi di carattere economico (trasferimento all'estero di centri decisionali e di posti di lavoro ad alta creazione di valore aggiunto), fu aperta la discussione sui diritti di controllo limitati ancorati nelle disposizioni transitorie della Costituzione.

I diritti di controllo limitati a otto anni dopo la cessione della maggioranza della Confederazione avrebbero concesso al Consiglio federale un diritto di veto in caso di certe operazioni aziendali da parte di Swisscom, vale a dire:

- partecipazione di terzi con una quota superiore al 20 per cento in Swisscom SA o nelle sue affiliate e
- alienazione di parti della società, fusioni di parti determinati della società con terzi nonché decisioni che avrebbero avuto quale conseguenza diretta o indiretta il trasferimento all'estero di importanti attività commerciali.

1.1.2.3 Risultato della consultazione

Sebbene il rafforzamento della competitività di Swisscom sia stato generalmente accolto favorevolmente, l'avamprogetto fu però anche oggetto di considerevoli critiche. Furono sollevate riserve soprattutto riguardo alla garanzia del servizio universale e in parte sulle esigenze della politica di sicurezza del Paese. Da molti partecipanti alla consultazione i diritti di controllo limitati sono stati accettati in modo restrittivo solo come un'alternativa sufficiente alla proprietà dell'azienda mentre, per altri, i diritti di controllo sono stati definiti inibitori per lo sviluppo dell'azienda. Non vi fu inoltre consenso sulla struttura (durata, estensione) di questi diritti speciali.

Al momento dell'analisi della consultazione, l'urgenza di un intervento diminuì a causa del lento consolidamento nel settore, cosicché nel mese di maggio del 2002 rinunciammo a proseguire i lavori riguardanti l'allentamento delle esigenze in fatto di maggioranza.

1.1.3 Relazioni tra Confederazione e Swisscom

Sulla base della Riforma delle PTT del 1997 e delle riforme collaterali del mercato, in ambito di telecomunicazioni la Confederazione riveste tre diversi ruoli. Essa è in pari tempo legislatore, regolatore nel mercato delle telecomunicazioni e azionista di maggioranza di Swisscom.

1.1.3.1

La Confederazione quale legislatore

L'Assemblea federale definisce le condizioni quadro di Swisscom e del mercato delle telecomunicazioni tramite due leggi: la legge sull'azienda delle telecomunicazioni (LATC) e la legge sulle telecomunicazioni (LTC). La LATC disciplina essenzialmente il rapporto tra la Confederazione quale azionista di maggioranza e Swisscom quale azienda delle telecomunicazioni della Confederazione. La LTC disciplina le condizioni quadro per tutte le aziende di telecomunicazioni attive in Svizzera. Tra queste, Swisscom è la più grande ma non è esplicitamente menzionata nella legge.

1.1.3.2

La Confederazione quale regolatore

L'apertura del mercato del 1998 ha abolito la posizione di monopolio dell'allora PTT nel settore della telecomunicazione. La creazione di una concorrenza efficace è uno degli obiettivi dichiarati della legge sulle telecomunicazioni. Gli effetti di una concorrenza funzionante sono sufficientemente conosciuti: riduzione dei prezzi, miglioramento della qualità dei prodotti o delle prestazioni nonché promozione dell'innovazione combinata con investimenti in nuove tecnologie e prodotti. Questi effetti sono nell'interesse dei clienti, che beneficiano di prestazioni più economiche, migliori e inedite. Tutto ciò è d'importanza centrale non solo per i clienti privati ma anche e soprattutto per la piazza economica svizzera.

Pur essendo aperto, il mercato delle telecomunicazioni è disciplinato, e questo per diverse ragioni (tra l'altro la garanzia del servizio universale per tutto il Paese, la garanzia dell'accesso alla rete, la limitazione delle radiofrequenze). Il disciplinamento è conferito per legge alla Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) quale autorità di regolamentazione indipendente. I compiti principali della ComCom sono:

- rilasciare la concessione per il servizio universale;
- attribuire le concessioni per i fornitori di servizi di telecomunicazioni e le concessioni per l'utilizzo dello spettro delle radiofrequenze;
- decidere sulle condizioni di interconnessione, se i fornitori di servizi non raggiungono un accordo;
- approvare il piano nazionale di attribuzione delle frequenze e dei piani nazionali di numerazione; nonché
- disciplinare le modalità di trasferimento dei numeri e la libera scelta del fornitore di servizi.

In caso di violazione del diritto applicabile, la ComCom ha inoltre la competenza di disporre misure corrispondenti e, se del caso, di revocare la concessione. La ComCom non è soggetta a istruzioni del Consiglio federale; quest'ultimo nomina però i suoi membri.

L'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) prepara e attua le decisioni della ComCom. Inoltre, registra i fornitori di servizi di telecomunicazione e deve provvedere affinché questi adempiano i propri obblighi. L'UFCOM gestisce altresì lo spettro delle radiofrequenze e gli elementi d'indirizzo. La ComCom ha pure autorizzato l'UFCOM a rilasciare le concessioni di telecomunicazione non soggette a

pubblica gara, ad esempio per i servizi sulle reti collegate per filo. Per queste concessioni l'UFCOM può adottare tutte le misure necessarie.

1.1.3.3 La Confederazione quale azionista di maggioranza di Swisscom

Nella sua funzione di azionista di maggioranza e sulla base delle normative di diritto speciale della LATC, la Confederazione dispone attualmente di tre strumenti a tutela dei suoi interessi di azionista: il controllo dell'assemblea generale, gli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale e la delega di un rappresentante dello Stato nel consiglio di amministrazione di Swisscom.

Controllo dell'assemblea generale

Detenendo la maggioranza delle azioni, la Confederazione controlla l'assemblea generale e quindi tutte le attività del suo settore di competenza come, in particolare, la nomina o la destituzione dei membri del consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione è concepito quale organo supremo di direzione dell'azienda e assume la completa responsabilità nei confronti dell'assemblea generale controllata dalla Confederazione.

Obiettivi strategici del Consiglio federale

Secondo l'articolo 6 capoverso 3 LATC, il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi che intende raggiungere con la sua partecipazione in Swisscom. Questi obiettivi rappresentano quindi le aspettative che la Confederazione quale azionista principale ha nei confronti dell'azienda. Al contempo, l'azionista di maggioranza si vincola in tal modo nei confronti dell'azienda.

Gli obiettivi strategici per il periodo 2006–2009 sono stati approvati dal nostro Collegio nel mese di dicembre del 2005 (vedi allegato 1). Essi definiscono l'orientamento generale dell'azienda, gli obiettivi finanziari e in materia di personale nonché le linee direttrici per collaborazioni e partecipazioni.

Il capitolo concernente l'orientamento generale dell'azienda stabilisce i nostri obiettivi per le singole società del gruppo Swisscom. A Swisscom è inoltre richiesto che l'azienda rimanga competitiva, sia gestita secondo criteri di economia aziendale e operi in modo orientato ai clienti. Ci aspettiamo quindi che Swisscom garantisca il servizio universale e si candidi per una concessione che permetta all'azienda di svolgere questo compito anche in futuro.

Gli obiettivi finanziari comprendono direttive volte alla salvaguardia del valore dell'impresa, alla politica di distribuzione nonché una disposizione concernente i limiti del suo indebitamento massimo. Conformemente a questi principi Swisscom deve distribuire agli azionisti i fondi propri disponibili e ridurre le riserve da distribuire a non più di un miliardo di franchi. Deve inoltre limitare il suo indebitamento netto al massimo a una volta e mezzo il valore dell'EBITDA⁵ risultante dal bilancio consolidato. In base a queste disposizioni, nell'ottica odierna Swisscom dispone di un ulteriore margine di manovra di indebitamento massimo di circa 5 miliardi. In

⁵ La sigla inglese EBITDA indica il risultato d'esercizio prima della deduzione di interessi, imposte e ammortamenti (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization).

questo modo, durante il periodo di transizione fino alla vendita della sua partecipazione, la Confederazione limita suoi rischi a una misura accettabile.

Negli obiettivi in materia di personale è stabilito che il Consiglio federale si aspetta tra l'altro che Swisscom persegua una politica del personale sociale e moderna e garantisca una formazione degli apprendisti al passo coi tempi.

Il capitolo concernente le collaborazioni e le partecipazioni stabilisce che Swisscom acquisisca partecipazioni solamente se esse contribuiscono a lungo termine a garantire o ad accrescere il valore dell'impresa, se possono essere ben seguite dal punto di vista gestionale e se tengono sufficientemente conto dei fattori di rischio. Swisscom non può acquisire partecipazioni in aziende di telecomunicazione estere con un mandato di fornitura del servizio universale. Altre partecipazioni nazionali o estere sono possibili se sostengono l'attività principale in Svizzera o perseguono un'altra logica strategico-industriale.

In caso di modifiche rilevanti delle condizioni quadro sociali, economiche o tecnologiche, il Consiglio federale può adeguare, d'intesa con Swisscom, gli obiettivi strategici.

Al termine di ogni esercizio, il consiglio di amministrazione di Swisscom fornisce al Consiglio federale un rapporto sul grado di raggiungimento degli obiettivi strategici. L'esame del conseguimento degli obiettivi è effettuato in base a un sistema di indicatori concertato con Swisscom.

Bisogna distinguere gli obiettivi strategici da quelli della strategia dell'azienda stessa. L'azionista principale deve limitarsi a fissare un orientamento di base e lasciare la direzione operativa dell'azienda agli organi preposti. Gli obiettivi strategici confluiscono di conseguenza nella strategia aziendale di Swisscom SA.

Rappresentante dello Stato nel consiglio di amministrazione

Secondo lo statuto di Swisscom, la Confederazione può delegare due rappresentanti nel consiglio di amministrazione, anche se attualmente essa è rappresentata da una sola persona. I membri del consiglio di amministrazione designati dalla Confederazione hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri di quelli nominati dall'assemblea generale (art. 762 cpv. 3 CO).

Il compito del rappresentante della Confederazione è di informare ampiamente la Confederazione sulla situazione di Swisscom e, su istruzione del Consiglio federale, far valere direttamente nel consiglio d'amministrazione gli intendimenti della Confederazione su importanti questioni riguardanti Swisscom. Il consiglio di amministrazione non è però vincolato alle istruzioni del Consiglio federale. Può anche non tenerne conto se la maggioranza dei suoi membri non sostiene l'opinione dell'azionista principale.

1.1.3.4 Conflitto di obiettivi tra i diversi ruoli della Confederazione

La combinazione delle diverse possibilità di influenza, cogestione e collaborazione (regolamentazione e vigilanza, definizione degli obiettivi, rappresentanza nel consiglio di amministrazione, diritti di cogestione e di partecipazione nell'assemblea generale ecc.) non è esente da problemi. La Confederazione deve operare una pon-

derazione tra i suoi interessi quale regolatore, legislatore e grande cliente di Swisscom (prezzi bassi, elevata qualità, ampia disponibilità delle nuove tecnologie o più in generale la creazione di buone condizioni quadro per tutta l'economia), da una parte, e i suoi interessi quale proprietaria di Swisscom (salvaguardia del valore dell'impresa), dall'altra. I conflitti di obiettivi, riconducibili in parte a situazioni d'interesse e a punti di vista contrapposti (economici o di economia aziendale), dovuti a queste differenti funzioni della Confederazione sono inevitabili. Per tutti gli interessati, una limitazione alle funzioni imperative statali di legislatore e regolatore creerebbe maggiore chiarezza.

1.1.4 Mercato delle telecomunicazioni

1.1.4.1 Sviluppo tecnologico

L'industria della telecomunicazione è caratterizzata da una continua evoluzione della tecnologia. La tecnologia del protocollo Internet (IP), che sinora ha rivestito un ruolo essenzialmente nelle reti di teletrasmissione, assume sempre più importanza anche per le reti locali (ad es. WLAN, UMTS, GPRS) e nella trasmissione vocale (Voice over IP). Sempre più apparecchi sono compatibili con IP. In relazione con la digitalizzazione dei contenuti, questo progresso può sfociare a medio termine in uno scenario «All-IP», nel quale convergono applicazioni di IT, telecomunicazione e intrattenimento. A livello mondiale le imprese di telecomunicazione e i gestori di televisione via cavo stanno attuando concetti «Triple Play» (designazione per il gruppo di servizi telefonia, internet e televisione). Cablecom ha già lanciato un'offerta corrispondente, mentre Swisscom intende concretizzare entro quest'anno l'attuale piattaforma di prova in un prodotto pronto per il mercato.

Poiché sempre più servizi si basano sul protocollo internet (IP) e quindi possono essere offerti in rete, i servizi della rete fissa e di quella mobile si differenziano sempre meno. L'unione di reti fisse e mobili e dei loro servizi comporterà un'offerta unica di servizi per i clienti e risparmi per i gestori di reti.

Le tecnologie d'accesso senza fili si sviluppano molto rapidamente. La tecnologia senza fili a banda larga WiMAX (Worldwide Interoperability for Microwave Access) suscita grandi attese. Si può quindi presumere che nel mercato della banda larga, WiMax rivestirà accanto ad ADSL e a Internet via cavo un ruolo complementare in un Paese con un'infrastruttura capillare come la Svizzera.

1.1.4.2 Il mercato delle telecomunicazioni in Svizzera

Quadro normativo

L'accesso al mercato delle telecomunicazioni è di principio aperto a qualsiasi fornitore di servizi di telecomunicazione. A seconda della dotazione tecnica, a tal fine è necessario ottenere una concessione o effettuare una sola notifica all'UFCOM.

Uno strumento importante per la creazione e il mantenimento della concorrenza è l'interconnessione, intesa come il collegamento di reti di telecomunicazione e dei loro servizi. I fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato devono accordare l'interconnessione agli altri fornitori di servizi di telecomunicazione a prezzi in funzione dei costi. Per la conclusione dei

contratti di interconnessione è applicabile il principio del primato delle trattative tra i fornitori.

Inoltre, tutti i fornitori che offrono prestazioni del servizio universale devono garantire l'interconnessione. Per questi servizi viene quindi garantita una capacità di comunicazione illimitata tra tutti i clienti finali (interoperabilità).

Ripercussioni dell'apertura dei mercati di telecomunicazione

L'apertura del mercato della telecomunicazione ha dato buoni risultati in molti settori. La concorrenza ha fatto chiaramente abbassare i prezzi⁶, in particolare nel settore dipendente dall'utilizzo; nel settore dei collegamenti si può constatare un miglioramento del rapporto prezzo/prestazioni dei collegamenti a banda larga. Il gioco delle forze del mercato ha favorito lo sviluppo di nuove o migliori prestazioni. La storia dell'apertura del mercato della telecomunicazione ha mostrato che finora il mercato ha potuto evolvere fortemente a causa di nuove esigenze dei clienti. La cifra d'affari per abitante è passata da 1567 franchi nel 1998 a 2158 franchi nel 2004⁷ e questo malgrado la parziale forte riduzione dei prezzi.

In determinati segmenti di mercato, le norme della legge sulle telecomunicazioni non hanno però consentito di imporre una situazione di concorrenza durevole. In particolare, si notano difficoltà nel settore dei collegamenti dove l'offerente alternativo non aveva sinora accesso diretto al cliente finale. In questo caso vi si potrebbe parzialmente porre rimedio ponendo anche le infrastrutture in un regime di concorrenza. Queste non sono però ancora disponibili in modo capillare, dato che ad esempio le reti di televisione via cavo non sono disponibili ovunque o non sono sviluppate adeguatamente. Le tecnologie alternative non hanno in parte ancora totalmente raggiunto la loro maturità di mercato. Per questa ragione, nel 2003 abbiamo ha sottoposto al Parlamento una modifica della legge sulle telecomunicazioni⁸. I punti più importanti della revisione hanno riguardato in particolare la liberalizzazione dei collegamenti d'utente («ultimo miglio») del fornitore di servizi che detiene una posizione dominante sul mercato. Sono inoltre stati introdotti miglioramenti decisivi a protezione dei dati personali e dei consumatori, come il divieto d'invio massiccio di messaggi indesiderati o la creazione di un organo di conciliazione. In occasione dei dibattiti parlamentari sulla legge, ha suscitato controversie, in particolare la regolamentazione dell'«ultimo miglio». La modifica della LTC è stata approvata il 24 marzo 2006 dalle Camere federali, cosicché le modalità della liberalizzazione dell'ultimo miglio sono definite e i partecipanti al mercato possono prepararsi di conseguenza.

Sviluppo del mercato in Svizzera

Negli ultimi anni il mercato svizzero della telefonia fissa è leggermente regredito sia per quanto riguarda i minuti offerti sia per le cifre d'affari realizzate. La riduzione dei prezzi ha certamente provocato un aumento del consumo ma gli effetti di sostituzione hanno più che compensato questo effetto. Da anni si denota un trasferimento dai servizi di telefonia fissa ai servizi di telefonia mobile. Sempre più consumatori ripiegano inoltre sulla telefonia IP. Infine, l'accesso a Internet non avviene più

⁶ Il prezzo di una chiamata nazionale di tre minuti si è ridotto di circa due terzi tra il febbraio 1998 e il 2005; cfr. UFCOM, statistica sulle telecomunicazioni: Entwicklung bis zum 31.12.2004 für bestimmte Indikatoren, maggio 2005, pag. 13.

⁷ Cfr. UFCOM: Statistica ufficiale sulle telecomunicazioni 2004, pag. 51.

⁸ FF 2003 6883

tramite modem in una procedura di connessione («dial-up») ma sempre più tramite un collegamento a banda larga (ad es. ADSL). In questo modo aumentano però le entrate a titolo di tasse di collegamento, indipendenti dall'utilizzo. Nel 2004, con una quota di mercato di circa il 60 per cento nel settore del traffico di telefonia fissa nonché di circa il 38 per cento nei collegamenti a banda larga⁹, Swisscom deteneva sempre una posizione dominante sul mercato. A livello internazionale, alla fine del 2004 la Svizzera si è trovata nel gruppo di testa con 1,3 milioni di collegamenti a banda larga e un grado di penetrazione di circa il 34 per cento di tutte le economie domestiche¹⁰.

Uno studio commissionato dall'UFCOM¹¹ dimostra che la maggioranza dei clienti privati svizzeri non è (ancora) pronta a scambiare il collegamento di telefonia fissa con un tipo di comunicazione totalmente senza fili. Il motivo principale risiede nella differenza di prezzo, ancora considerevole, tra le prestazioni della telefonia fissa e quelle della telefonia mobile. Le innovazioni aumentano inoltre lo stimolo a investire comunque nella rete fissa. Secondo proprie affermazioni, Swisscom investirà il prossimo anno 600–700 milioni per l'ampliamento della rete fissa alla tecnologia VDSL¹². Questa informazione attesta la perdurante attrattiva del mercato della rete fissa. Ciononostante, Swisscom prevede per il futuro cifre d'affari costantemente al ribasso (cfr. n. 1.1.5).

Con una penetrazione del 92 per cento nella popolazione svizzera, il mercato svizzero di telefonia mobile si è bene sviluppato (anno 2005), ragion per cui bisogna aspettarsi una certa saturazione. Quattro fornitori gestiscono proprie reti (Swisscom, Sunrise e Orange su tutto il territorio; Tele2 con una rete urbana nell'agglomerazione di Zurigo). Sul mercato sono inoltre attivi quattro rivenditori (Cablecom, Migros, Coop, Yallo/Sunrise). Per fine 2004 (ancora senza Tele 2) i gestori di telefonia mobile registravano le seguenti quote di mercato: Swisscom (63 %), Sunrise (19 %), Orange (18 %). Le cifre d'affari nel settore della telefonia vocale dovrebbero ridursi a seguito delle ulteriori riduzioni dei prezzi. In particolare forti spinte al ribasso interesseranno le tariffe di terminazione¹³, che nel confronto internazionale risultano elevate. I tre maggiori gestori di telefonia mobile hanno quindi ridotto queste tasse nel 2005. La crescita delle cifre d'affari nel settore dei dati, il maggiore volume a seguito dei prezzi più bassi e la sostituzione del telefono fisso con quello mobile permettono di compensare presumibilmente solo in parte queste perdite.

⁹ La quota di mercato del 60 % nel mercato della rete fissa si riferisce alle prestazioni di trasmissione dei dati telefonici e analogici. Nel mercato della banda larga Swisscom mette a disposizione il 63 % delle linee a banda larga (il restante 37 % è garantito dai fornitori di reti via cavo); Swisscom noleggia una parte di queste linee ad altri fornitori, cosicché la quota di mercato di prestazioni a banda larga vendute direttamente ai clienti ammonta al 38 %.

¹⁰ Fonte: Informa Telecom Markets, Broadband Subscriber Database, dicembre 2005, pag. 10. Per il 2005 si stima che il collegamento a banda larga sia a disposizione di circa il 50 % di tutte le economie domestiche svizzere.

¹¹ Cfr. BACOM: Nutzung von Telekomdiensten auf dem Festnetz, 2005.

¹² VDSL: Very High Speed Digital Subscriber Line, la più veloce di tutte le tecnologie DSL.

¹³ Cfr.: UFCOM Il mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale, 2005, pag. 51.

1.1.4.3

Il mercato europeo della telecomunicazione

Da circa un anno l'attività di consolidamento sul mercato delle telecomunicazioni europeo è andato accelerandosi. Le più grandi operazioni dell'anno scorso sono state l'assunzione di Cesky Telecom (prezzo di acquisto 4,3 miliardi) e del fornitore di servizi di telefonia mobile O2 (circa 40 miliardi) da parte della spagnola Telefonica, l'assunzione di Amena in Spagna da parte di France Telecom (9,3 miliardi) e l'acquisizione di Wind in Italia da parte di un consorzio (18,5 miliardi). Alla fine del 2005, un consorzio di investitori finanziari ha lanciato un'offerta di 15,8 miliardi per la danese TDC.

Oltre a Swisscom, in Europa sono al riparo da assunzioni di maggioranza ancora P&T Luxembourg (quota dello Stato 100 %), Telekom Slovenje (72,4 %), la finno-svedese TeliaSonera (57 %, di cui 44 % Svezia e 13 % Finlandia), la norvegese Telenor (54 %) e Belgacom (50 %; diritti di voto 53,14 %). Presso Deutsche Telekom (37 %), France Telecom (33 %), Telekom Austria (30 %, di cui 5 % riservati per i prestiti convertibili) e la greca OTE (38 %) i governi mantengono minoranze di blocco, per cui potenziali investitori potrebbero acquisire una maggioranza del 50 per cento senza che i Governi possano impedirlo. In Grecia però il Governo nomina il consiglio di amministrazione e stabilisce il management. Presso Portugal Telecom e la Hungarian Telecom RT, lo Stato mantiene una partecipazione simbolica, vincolata ai diritti di controllo e di veto (golden share). Presso l'olandese KPN, lo Stato possiede solo il 7,8 per cento circa delle azioni e ha recentemente abbandonato il suo «golden share». I governi di Gran Bretagna (British Telecom), Danimarca (TDC), Spagna (Telefonica), Irlanda (Eircom), Islanda (Iceland Telekom) e Repubblica Ceca (Cesky Telecom) si sono ritirati completamente dagli ex monopolisti. Non detengono azioni delle aziende né dispongono di altre possibilità di influenza che vadano oltre la legislazione in materia di telecomunicazioni.

Dalla metà del 2003 nell'Unione Europea una nuova direttiva quadro disciplina le reti e i servizi di comunicazione elettronica. Elementi centrali di questo quadro giuridico sono sei direttive e un altro atto normativo¹⁴. In 18 mercati predefiniti viene sistematicamente analizzata la situazione di concorrenza e in caso di distorsione della concorrenza il rispettivo regolatore nazionale deve attuare le misure necessarie per un miglioramento della situazione. I 25 Stati membri sono tenuti a trasporre e applicare nel diritto nazionale questo quadro giuridico. La Commissione europea verifica regolarmente il rispetto delle disposizioni e ne riferisce¹⁵. Contro gli Stati membri inadempienti possono essere avviate procedure.

1.1.5

Azienda Swisscom

1.1.5.1

Posizione sul mercato

Con un fatturato di circa 9,7 miliardi nel 2005, un risultato d'esercizio di 4,2 miliardi prima della deduzione di interessi, imposte e ammortamenti (EBITDA), un utile netto di circa 2,3 miliardi e 16 088 posti in organico, il gruppo Swisscom è il princi-

¹⁴ Direttiva quadro e i suoi testi di legge:
http://europa.eu.int/information_society/policy/ecomm/todays_framework/overview

¹⁵ Stato dell'attuazione:
http://europa.eu.int/information_society/policy/ecomm/implementation_enforcement

pale offerente nel campo delle telecomunicazioni in Svizzera. Swisscom è presente sul territorio nazionale con tutti i servizi e prodotti per la trasmissione vocale e dati su rete fissa e mobile e su base IP. In virtù della concessione valida fino a fine 2007, Swisscom garantisce con Fixnet, una società del gruppo, la fornitura capillare del servizio universale con servizi di telecomunicazione affidabili.

Con la società Fixnet, nel settore della rete fissa Swisscom è strategicamente posizionata come offerente di collegamenti a larga banda con un'offerta triple-play. Alla fine del 2005 Swisscom Fixnet ha registrato un aumento dei collegamenti ADSL, che nell'arco di un anno sono passati da 802 000 a 1 098 000. Alla fine del 2005 Swisscom Fixnet contava inoltre 2,9 milioni di collegamenti analogici e 900 000 collegamenti ISDN. Con Bluewin, dispone inoltre del più grande portale online svizzero per clienti privati.

L'attività mobile è gestita dalla società di gruppo Swisscom Mobile, al cui capitale azionario partecipa nella misura del 25 per cento il gruppo Vodafone Group Plc. La rete mobile GSM di Swisscom Mobile copre il 99 per cento del territorio abitato della Svizzera e serve attualmente 4,3 milioni di clienti. Nel mese di novembre del 2004, Swisscom Mobile è stato il primo operatore di telefonia mobile svizzero a proporre i cellulari UMTS. Alla fine del 2004, la rete UMTS era già disponibile per il 90 per cento della popolazione svizzera, mentre a fine settembre 2005 il servizio Public Wireless LAN (WLAN) poteva essere impiegato in 1000 Hotspot di Swisscom Mobile in Svizzera.

1.1.5.2 Importanti acquisti e vendite dell'azienda

La politica di acquisizioni di Swisscom negli scorsi anni può essere suddivisa in due fasi.

Dal 1995 fino al 2001: fase dell'espansione geografica

- 1995–1998: investimenti nei mercati delle telecomunicazioni in sviluppo (ad es. acquisizione DiGi, Malaysia);
- 1998–1999: estensione verso spazi economici adiacenti (ad es. acquisizione Tesion, Germania);
- 1999–2001: ulteriore sviluppo di un modello aziendale per i servizi di telefonia mobile senza rete propria con l'opzione di acquistare l'infrastruttura in un secondo momento (acquisizione debitel).

Dal 2001 ad oggi: sistemazione del portafoglio e focalizzazione sul mercato svizzero – esame attivo delle possibilità di partecipazione all'estero

- Vendita di debitel ed esame attivo dell'acquisizione di fornitori attivi e duraturi nel settore delle telecomunicazioni concentrandosi su ex fornitori (di monopolio) statali (tra cui progetti Telekom Austria nel 2004 nonché Cesky Telecom ed Eircom nel 2005).

Applicando criteri di acquisizione molto severi, nel 2001 Swisscom ha analizzato e valutato diverse centinaia di opportunità. Eccetto l'acquisizione di Antenna Hungaria – il maggior offerente di servizi di radiodiffusione in Ungheria nel 2005 – non sono stati tuttavia presi impegni esteri di grandi dimensioni in quanto nella maggior

parte dei casi i criteri di acquisizione di Swisscom non erano soddisfatti. Nel caso del tentativo di rilevamento di Cesky Telecom nella primavera del 2005, l'offerta di Swisscom è stata superata nel quadro di un'asta da quella dell'azienda spagnola Telefonica. Nel caso delle trattative con Eircom nell'autunno del 2005, la Confederazione, in veste di azionista di maggioranza, si è espressa contro una possibile acquisizione, ragion per cui il consiglio d'amministrazione ha abbandonato le trattative per l'acquisizione.

1.1.5.3 Strategia dell'azienda

In linea con gli obiettivi strategici del Consiglio federale per il periodo 2006–2009, Swisscom ha ridefinito il proprio orientamento. Partendo da una posizione di forza, l'azienda intende sfruttare al meglio l'ampia gamma di prodotti e le elevate competenze tecnologiche nonché impennare la propria strategia su tre cardini: innanzi tutto potenziare con offerte convergenti l'attività principale, massimizzare i vantaggi per i clienti e aumentare ulteriormente l'efficienza. In secondo luogo, puntare alla crescita sul mercato dei clienti commerciali e, in terzo luogo, espandersi in nuovi settori avvalendosi delle attuali competenze di base.

A tal fine bisogna tenere conto delle mutevoli esigenze dei clienti come pure mantenere e incrementare a lungo termine il valore dell'azienda, la cui attività principale è caratterizzata da una forte concorrenza e da utili in calo. Swisscom investirà dunque in tutti i settori del mercato TIME (Telecom, Informatica, Media, Entertainment = intrattenimento) e rafforzerà la propria presenza sui nuovi mercati e nei campi di attività attigui.

Per i clienti privati in Svizzera, Swisscom completerà la gamma di offerte con nuovi servizi convergenti e quindi amplierà ulteriormente l'attuale infrastruttura di rete. L'azienda intende inoltre penetrare in nuovi settori di attività come la televisione su Internet.

A causa delle dimensioni ridotte del mercato svizzero, per garantire a lungo termine il proprio valore Swisscom intende investire in modo mirato anche in settori attigui sul mercato TIME in Svizzera e all'estero schiudendo in tal modo nuovi settori ad alta crescita. Questo vale anche per le partecipazioni, le acquisizioni, le alleanze come pure per la costituzione di nuove società nelle quali Swisscom può sfruttare il proprio know-how.

Swisscom intende fornire, da un'unica fonte, soluzioni IT e di telecomunicazione ai propri clienti commerciali. Queste soluzioni devono funzionare secondo la struttura internazionale delle imprese economiche svizzere, a prescindere dal luogo o dalle frontiere geografiche. Swisscom ha inoltre l'intenzione di sviluppare ulteriormente i suoi servizi informatici di outsourcing.

1.1.5.4 Evoluzione del valore delle azioni Swisscom

Alla fine del 2005 il corso delle azioni di Swisscom ammontava a 414,75 franchi, ciò che corrisponde a una capitalizzazione di borsa di circa 25,5 miliardi. Dall'entrata in borsa nell'ottobre del 1998, con un corso di emissione di 340 franchi per azione, il valore dell'azione di Swisscom è aumentato del 22,0 per cento. Se si

include il «total return» quale prova di performance, per il periodo dal 2 ottobre 1998 (entrata in borsa) fino al dicembre del 2005 Swisscom presenta un buon risultato (+59,4 %) Due cifre comparative lo confermano: SMI (Swiss Market Index) +61,9 per cento, DJS Telecom (indice di tutti gli operatori dominanti [cosiddetti «incumbent»] dell'Europa occidentale) -4,9 per cento. Chiaramente peggiore di quella svizzera è l'evoluzione di Deutsche Telekom (-33,4 %) e di France Telecom (-49,5 %). La società spagnola Telefonica presenta per contro una performance migliore (+67,8 %)¹⁶.

Dall'entrata in borsa nel 1998 Swisscom ha distribuito ai suoi azionisti 15,9 miliardi. Questo importo è composto da pagamenti di dividendi di 6 miliardi, riduzioni del valore nominale di 1,6 miliardi e programmi di riacquisto delle azioni per 8,3 miliardi. In soli sette anni Swisscom ha quindi distribuito più della metà della sua valutazione di borsa ai suoi azionisti. Nel 2005 la distribuzione complessiva ammontava a circa 2,9 miliardi, sotto forma di dividendi e di riacquisto di azioni.

1.1.5.5 Introiti della Confederazione dovuti alla sua partecipazione in Swisscom

In occasione dell'entrata in borsa di Swisscom nell'ottobre del 1998, la Confederazione ha conseguito un ricavo di complessivi 5,9 miliardi dalla vendita di 25 374 750 azioni. Dopo la deduzione della prestazione anticipata della Confederazione a Swisscom di 3,2 miliardi (conversione di un prestito della Confederazione in capitale proprio della società), alla Confederazione rimanevano «dividendi extra» per 2,7 miliardi.

Dopo l'entrata in borsa, le partecipazioni in Swisscom hanno fruttato alla Confederazione entrate di quasi 10 miliardi (vedi tabella seguente). Nel 2005 la Confederazione ha incassato 569 milioni sotto forma di dividendi e ha ricavato 412 milioni dalla vendita di azioni (conversione di un prestito). Ha inoltre partecipato al riacquisto di azioni di Swisscom in borsa. In tal modo, con la vendita di ulteriori 2,2 milioni di azioni, è stato possibile conseguire altri proventi per 938 milioni.

La tabella seguente distingue tra introiti ordinari da dividendi, che ricorrono di regola annualmente, e introiti straordinari da investimenti, che riducono la sostanza dell'investimento (programmi di riacquisto di azioni effettuati da Swisscom, vendita di azioni da parte della Confederazione). Le riduzioni del valore nominale quale futura fonte di entrate per la Confederazione non sono quasi più considerate, dato che l'azione Swisscom ha già un valore nominale di 1 franco. Non sarebbe inoltre pertinente trarre conclusioni sui flussi di pagamenti futuri basandosi sulle entrate conseguite nel passato. Essi dipendono dagli utili disponibili, che sono condizionati dall'andamento dell'attività e dagli investimenti effettuati.

¹⁶ Per tutti i calcoli relativi alla performance nel periodo preso in considerazione: corso di chiusura del 2 ottobre 1998 fino al corso di chiusura del 30 dicembre 2005.
Fonte: Bloomberg.

Introiti della Confederazione dovuti alla sua partecipazione a Swisscom 1999–2005

	Entrate ordinarie		Entrate straordinarie	
	Dividendi		Riduzioni del valore nominale	
	In milioni di fr.		In milioni di fr.	
				Riacquisto e vendita di azioni In milioni di fr.
1999	530			
2000	722			
2001	529		385	
2002	456		332	3703
2003	498		332	
2004	539			
2005	569			1350
Totale	3843		1049	5053
Totale complessivo degli introiti 9 945				

1.2 La nuova normativa proposta

Con il presente progetto proponiamo di creare i presupposti legali per la cessione della partecipazione di maggioranza della Confederazione in Swisscom.

Di seguito sono esposti i motivi che ci hanno indotti a questa decisione. In parte riprendono l'argomentazione già addotta con il Pacchetto di misure Swisscom SA/Posta. Come si può evincere dalle considerazioni espresse più sopra, la necessità di allora di adottare provvedimenti è ancora attuale e in parte si è addirittura accentuata: la partecipazione della Confederazione in Swisscom rimane un grande investimento non diversificato del patrimonio federale; inoltre, gli impegni esteri esaminati dalla direzione dell'azienda aumentano ulteriormente il rischio di questo investimento. Il servizio universale e gli interessi di politica di sicurezza del Paese sono garantiti dalla vigente legislazione sulle telecomunicazioni anche senza la partecipazione della Confederazione in Swisscom.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Ripartizione del patrimonio non ottimale per la Confederazione

Attualmente la Confederazione possiede circa il 62,45 per cento delle azioni di Swisscom, vale a dire circa 38,4 milioni di titoli. Con un corso delle azioni di 414,75 franchi (fine dicembre 2005) ciò corrisponde a un valore di mercato della partecipazione di circa 16 miliardi. Dopo l'entrata in borsa nell'autunno del 1998, l'azione di Swisscom ha subito forti fluttuazioni. Nella primavera del 2000 l'azione raggiunse il suo valore massimo di 735 franchi, per cui il valore di mercato della quota della Confederazione si aggirava sui 35 miliardi. Dal 2003 il corso dell'azione Swisscom varia in una fascia più stretta, tra i 360 e 470 franchi. Ciononostante

anche piccole variazioni di corso possono provocare grandi oscillazioni nel valore del pacchetto azionario: un calo/aumento di soli cinque franchi del corso può causare una perdita/un guadagno di valore pari a circa 190 milioni.

Esistono inoltre rischi tecnologici difficilmente stimabili nonché rischi di mercato e di rendimento considerevoli. Nel ramo della telecomunicazione i cicli di vita dei prodotti sono sovente brevi, cosa che in caso di investimenti rende la pianificazione e, in particolare, la scelta della tecnologia «giusta» più difficile. Chi si assume grossi rischi può conseguire utili elevati, ma anche forti perdite. Così, ad esempio, gli investimenti di centinaia di miliardi che numerose imprese di telecomunicazione europee hanno effettuato per le licenze UMTS non si sono ancora rivelati paganti. La Confederazione non è l'azionista adatto per assumersi questi considerevoli rischi.

La partecipazione della Confederazione in Swisscom è uno dei più grossi valori patrimoniali della Confederazione. La dichiarazione fatta nel Pacchetto di misure Swisscom SA/Posta del 2001, secondo cui la partecipazione di maggioranza nell'azienda Swisscom rappresenta per la Confederazione un grande valore patrimoniale non diversificato, è quindi sempre valida. La cessione della partecipazione di maggioranza ai sensi di una diversificazione dei rischi finanziari è di conseguenza auspicabile anche in futuro.

1.3.2 Rischi politici e finanziari per la Confederazione negli impegni esteri di Swisscom

Viste le tendenze di saturazione del mercato delle telecomunicazioni svizzero e le relative previsioni di crescita limitate dell'azienda, negli ultimi anni la direzione di Swisscom si è maggiormente rivolta all'estero per trovare possibili partner e partecipazioni (cfr. n. 1.1.5). Il nostro Collegio comprende questa strategia e desidera che Swisscom possa continuare a perseguirla. Tuttavia tali impegni esteri comportano per la Confederazione rischi sia finanziari sia politici, in particolare quando essi raggiungono una certa somma e riguardano il settore del servizio universale.

Rischi politici

I rischi politici consistono nel fatto che, in caso di un impegno di Swisscom all'estero, la Confederazione diventa indirettamente (co)proprietaria di un'azienda estera. Essa può pertanto essere coinvolta in conflitti di lavoro, ad esempio in caso di una riduzione di posti di lavoro in un'azienda rilevata da Swisscom, e potrebbe essere messa sotto pressione per fornire servizi di collocamento che potrebbero essere contrari agli interessi della propria azienda. Parimenti, in tal modo la Confederazione interviene indirettamente sui mercati di telecomunicazione esteri ed eventualmente anche nei servizi universali di altri Paesi, il che potrebbe avere anche implicazioni politiche indesiderate. Queste ultime possono derivare anche dal solo tentativo di rilevare un'azienda estera, come mostra l'esempio dell'intenzione di Swisscom di acquistare nel 2004 una partecipazione a Telekom Austria e poi fallita a causa di un veto posto dal Governo austriaco.

Rischi finanziari

Per un'azienda – e quindi per i suoi proprietari – ogni partecipazione o alleanza strategica comporta rischi finanziari. In caso di partecipazioni transfrontaliere, fusioni o alleanze strategiche, questi rischi aumentano, poiché il mercato è meno

conosciuto e le culture (dell'impresa e del consumo) possono essere molto diverse. Altre regolamentazioni e normative nell'ambito del partenariato sociale possono ulteriormente complicare la collaborazione. Così, non è raro constatare a posteriori che le sinergie non corrispondono affatto alle aspettative, che il potenziale mercato è stato sopravvalutato o che il prezzo pagato era troppo elevato. Questo trova riscontro in diverse partecipazioni assunte da Swisscom o dall'ex azienda delle PTT.

I rischi finanziari assunti dalla Confederazione in caso di un impegno all'estero di Swisscom possono essere mostrati con l'esempio dell'acquisto di un'azienda di telecomunicazioni con mandato di servizio universale. Di principio tali aziende sono soggette agli stessi rischi di quelli elencati più sopra per Swisscom: insicurezza sulla regolamentazione futura, prezzi in calo, sostituzione di tecnologie tradizionali con nuovi prodotti. In tal modo la Confederazione dovrebbe far fronte a un cumulo di rischi non più sopportabile.

Per quantificarne l'estensione è sufficiente osservare i piani di acquisizione di Swisscom degli ultimi anni. Per ogni azienda si sarebbero dovuti pagare diversi miliardi.

Per il Consiglio federale, responsabile nei confronti dei contribuenti, dal punto di vista imprenditoriale i rischi politici e finanziari degli impegni esteri che Swisscom ritiene necessari non sono sopportabili. Anche in quest'ottica è pertanto consigliabile una cessione della partecipazione di maggioranza.

1.3.3 Aumento della flessibilità imprenditoriale per Swisscom

Attualmente Swisscom è in grado di stringere alleanze solo in misura limitata. Considerata la rapida evoluzione del contesto, l'ampliamento delle opzioni strategiche costituisce però un grande vantaggio per l'azienda. A tal fine è indispensabile cedere la partecipazione di maggioranza della Confederazione. Questo migliora la capacità di Swisscom di stringere alleanze e le permette di perseguire la strategia che ritiene più opportuna per l'espansione all'estero. Infatti, un azionariato che non abbia impegni nei confronti dei contribuenti, ma che sia composto da liberi investitori, può correre più facilmente i rischi di un'espansione all'estero e può farlo sulla base di considerazioni di carattere meramente economico.

Per Swisscom la cessione della partecipazione di maggioranza della Confederazione è pertanto vantaggiosa. Offre opzioni strategiche che non sarebbero possibili con un azionariato di maggioranza statale. Di conseguenza anche Swisscom è favorevole alla cessione della partecipazione della Confederazione.

1.3.4 Niente più conflitti di interesse e di obiettivi

Al numero 1.1.3.4 sono stati descritti i conflitti di interesse e di obiettivi della Confederazione legati all'esercizio dei suoi ruoli di legislatore, regolatore e azionista di maggioranza. Con la vendita della sua partecipazione in Swisscom, la Confederazione può concentrarsi sui compiti prettamente statali di regolatore e legislatore e

assolverli in maniera coerente, senza dover osservare le limitazioni imposte dalla posizione di azionista¹⁷.

1.3.5 Servizio universale garantito

In generale

Nel suo rapporto di attività del 2005 la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) scrive che, grazie a un accorto meccanismo nella LTC, il servizio universale rimane garantito anche nel caso di privatizzazione di Swisscom. Questo meccanismo può essere illustrato come segue. Secondo l'articolo 92 capoverso 2 Cost., la Confederazione ha il compito di provvedere che in tutte le regioni del Paese vi siano servizi di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole. L'articolo 1 capoverso 2 lettera *a* della LTC esige che il servizio universale sia a disposizione di tutte le cerchie della popolazione. Il mercato adempie in gran parte questo compito senza ulteriore intervento della Confederazione. In tal modo, sono garantite non solo le prestazioni del servizio universale ma anche altre prestazioni che oggi non vi rientrano. La telefonia mobile e le prestazioni ADSL sono offerte praticamente su tutto il territorio svizzero. Nel caso della telefonia mobile, la copertura della popolazione si avvicina al 100 per cento e nel caso delle prestazioni a banda larga ADSL la copertura della popolazione supera il 98 per cento¹⁸.

In un contesto di concorrenza pura può tuttavia capitare che, per motivi economici o tecnologici, talune prestazioni non possano essere rese accessibili a determinate cerchie della popolazione o in certe regioni nell'estensione politicamente desiderata. Al fine di evitare questo tipo di casi, il legislatore ha inserito un'ulteriore misura di sicurezza: l'articolo 16 LTC garantisce alla popolazione la fornitura di un'offerta di base di prestazioni di telecomunicazione (servizio universale). La definizione di criteri di qualità e di limiti massimi di prezzo garantisce che le prestazioni fornite siano di qualità e a un prezzo accessibile.

Il servizio universale sarà fornito sino alla fine del 2007 da Swisscom Fixnet SA in base a una concessione. Swisscom deve fornire prestazioni accessibili, affidabili e di elevata qualità per il servizio universale. A garanzia dell'affidabilità e della qualità sono stati fissati dei criteri il cui adempimento è controllato tramite rapporti d'attività periodici; eventuali irregolarità vengono sistematicamente verificate. Le esperienze fatte sinora mostrano che Swisscom osserva le corrispondenti direttive. Finora Swisscom Fixnet SA non ha sollecitato contributi d'investimento per il mandato di servizio universale.

Adeguamento periodico del contenuto del servizio universale

Secondo l'articolo 16 capoverso 1 LTC il servizio universale comprende attualmente le prestazioni seguenti:

¹⁷ Al riguardo cfr. il rapporto sulla liberalizzazione delle prestazioni in Svizzera nel confronto con l'UE, Segretariato di Stato dell'economia Seco, 2005, pag. 75 (disponibile in tedesco e francese).

¹⁸ Il concetto «copertura della popolazione» designa una percentuale della popolazione (telefonia mobile) o di economie domestiche (ADSL) che possono beneficiare di una prestazione al loro domicilio.

- il servizio pubblico di telefonia vocale (trasmissione analogica e digitale della voce, telefax e collegamento Internet);
- l'accesso ai servizi d'emergenza;
- un numero sufficiente di telefoni pubblici (Publiphone);
- l'accesso agli elenchi svizzeri degli abbonati al servizio pubblico di telefonia vocale.

Secondo l'articolo 16 capoverso 1^{bis} LTC i disabili devono poter fruire di queste prestazioni a condizioni che sotto il profilo qualitativo, quantitativo ed economico siano comparabili a quelle offerte ai non disabili.

Le prestazioni del servizio universale sono concretizzate negli articoli 16–35 dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST)¹⁹. La OST determina tra l'altro i limiti superiori dei prezzi di diverse prestazioni e i criteri qualitativi per la valutazione. La concessione per il servizio universale disciplina i dettagli.

Nel quadro delle revisioni della OST, il Consiglio federale adegua periodicamente la portata delle prestazioni del servizio universale. Questo adeguamento alle esigenze sociali ed economiche nonché allo stato della tecnologia comprende l'esame dell'integrazione di nuovi servizi e quello dell'eliminazione dei servizi obsoleti.

In vista del rilascio della prossima concessione per il servizio universale valida dal 2008, si sta procedendo all'adeguamento della portata del servizio universale. Il 22 febbraio 2006 abbiamo avviato la consultazione su questo progetto²⁰. Proponiamo in particolare di introdurre il collegamento per la connessione a Internet a banda larga quale prestazione del servizio universale, con tuttavia una deroga: la prestazione può essere ridotta per motivi tecnici o economici o qualora sul mercato fosse ottenibile un'offerta alternativa ad un prezzo accessibile. Le cerchie interessate possono far pervenire le loro osservazioni sul progetto entro il 31 maggio 2006. Nel rapporto esplicativo per la consultazione, l'inclusione e la soppressione delle prestazioni vengono esaminate in base a diversi criteri²¹. Per l'analisi delle nuove prestazioni da includere nel servizio universale sono stati applicati gli otto criteri seguenti:

1. irrinnunciabilità e legittimità del servizio;
2. penetrazione di mercato elevata;
3. disponibilità su vasta scala;
4. costi sopportabili;
5. vantaggi sociali chiaramente identificabili;
6. assenza di concorrenza;
7. mancanza di alternative;
8. neutralità tecnologica.

Nel rapporto, la maggior parte dei criteri è valutata sul piano qualitativo. La penetrazione di mercato e la disponibilità possono essere valutate anche quantitativamente: una penetrazione di mercato pari al 60 per cento è ritenuta elevata mentre una dispo-

¹⁹ RS 784.101.1

²⁰ FF 2006 2521

²¹ Cfr. DATEC Rapporto sulla modifica dell'OST circoscritta al servizio universale, pag. 11 segg.

nibilità del 70 per cento è stimata ampia. I criteri sono considerati soddisfatti al superamento di questi valori soglia.

Per quanto concerne la soppressione di prestazioni sono stati applicati i seguenti criteri, che derivano da quelli or ora enunciati:

1. rinunciabilità e carenza di legittimità del servizio;
2. insufficiente penetrazione del mercato;
3. presenza di concorrenza;
4. presenza di alternative;
5. assenza di neutralità tecnologica.

Trattandosi di criteri d'esclusione, è stato necessario abbassare il valore soglia del secondo criterio. Una penetrazione di mercato inferiore al 20 per cento è considerata insufficiente e indica la necessità di sopprimere una data prestazione dal servizio universale.

Entrambe le liste di criteri vanno intese come linee direttrici per l'esecuzione delle analisi, poiché nel singolo caso, da un lato, si possono prendere in considerazione altri criteri o non si prendono in considerazione determinati criteri e, dall'altro, i criteri devono essere reciprocamente ponderati. In questo senso i criteri per l'inclusione o l'esclusione delle prestazioni del servizio universale non devono essere adempiuti cumulativamente.

Qualità del servizio universale

Per garantire l'affidabilità e la qualità delle prestazioni del servizio universale sono stati fissati criteri tecnici (art. 17 cpv. 1 LTC in combinato disposto con l'art. 25 OST), che sono controllati dall'Ufficio federale delle comunicazioni e sulla cui osservanza occorre riferire annualmente a tale Ufficio. Le eventuali irregolarità vengono esaminate e l'autorità concedente può esigere l'accesso agli impianti (art. 25 cpv. 3 OST). Quale ulteriore strumento, l'autorità concedente dispone della possibilità di incaricare del controllo della qualità un perito indipendente. I risultati di questa verifica possono essere pubblicati (art. 25 cpv. 4 OST).

Rilascio della concessione per il servizio universale

L'aggiudicazione della concessione, che deve avvenire imperativamente in base a un concorso fondato su determinati criteri, spetta alla ComCom ed è notificata mediante decisione impugnabile dinanzi al Tribunale federale. Essa può essere riferita, dopo l'entrata in vigore della riveduta LTC, a tutto il territorio svizzero o a zone di concessione. Se l'aggiudicazione avviene per zone, un concorrente può partecipare alla gare in più zone, come pure ricevere più zone in aggiudicazione²². Con la revisione della LTC, la ComCom avrà la possibilità di suddividere fra diversi concessionari la fornitura delle varie prestazioni del servizio universale²³. In tal modo prestazioni speciali (ad es. cabine telefoniche pubbliche) potrebbero essere fornite da offerenti specializzati.

²² Messaggio del 10 giugno 1996 concernente la revisione della legge sulle telecomunicazioni, FF **1996** III 1322.

²³ Messaggio del 12 novembre 2003 relativo alla modifica della legge sulle telecomunicazioni, FF **2003** 6908.

Fra le candidature presentate, la ComCom sceglie l'offerta migliore secondo l'articolo 16 OST. Se il bando non produce alcun esito (ad es. a causa del mancato adempimento dei criteri di selezione o per mancanza di candidature), la ComCom può affidare il servizio universale a un fornitore idoneo (art. 18 cpv. 2 LTC in correlazione con l'art. 16 cpv. 5 OST). Sono idonei in particolare i fornitori che offrono già su tutto il territorio nazionale le prestazioni del servizio universale o che dispongono perlomeno già di gran parte delle infrastrutture necessarie. Se l'obbligo di fornire il servizio universale può essere discusso, il contenuto delle prestazioni non lascia alcun margine di manovra, poiché la portata delle prestazioni da fornire è stabilita chiaramente nell'ordinanza. Un'eventuale modifica delle prestazioni del servizio universale da parte del Consiglio federale è possibile solo in occasione di una nuova valutazione sulla base dei criteri enunciati più sopra.

Attualmente sono in corso i lavori di preparazione in vista del bando per il rilascio della prossima concessione per il servizio universale valida dal 2008. Sinora due fornitori hanno comunicato pubblicamente di essere in linea di massima interessati alla prossima concessione per il servizio universale.

Attuazione dell'obbligo di fornire il servizio universale

La ComCom dispone di valide possibilità sanzionatorie per l'attuazione dell'obbligo di fornire il servizio universale. Può applicare questi strumenti sia nel caso in cui il concessionario inadempiente si è candidato per ottenere il mandato di fornitura del servizio universale sia nel caso in cui tale mandato gli è stato imposto. Se il concessionario non adempie i propri obblighi o li adempie solo in parte, la ComCom può infliggere sanzioni in base al diritto in materia di concessioni, ossia può esigere misure concrete volte a eliminare le irregolarità, intervenire nel contenuto della concessione, prevedere oneri in quest'ultima o disporre sanzioni finanziarie (cfr. art. 58 cpv. 1 e 2 lett. a–d e art. 60 cpv. 1 LTC). Qualora il concessionario violasse a proprio vantaggio la concessione, sussiste ad esempio la possibilità di addebitargli un importo che può raggiungere il triplo dell'utile conseguito mediante la violazione. Se l'utile non può essere né stabilito né valutato, l'importo addebitato ammonta al massimo al 10 per cento dell'ultima cifra d'affari annuale realizzata in Svizzera (cfr. art. 60 cpv. 1 LTC). La ComCom può inoltre prevedere altre misure nell'ambito della concessione che siano conformi ai suddetti articoli di legge. L'UFCOM può altresì punire con una multa il concessionario colpevole (art. 53 in combinato disposto con l'art. 55 LTC).

Le possibilità di infliggere sanzioni hanno anche l'effetto indiretto di far rispettare l'obbligo di fornire il servizio universale. La sanzione nuocerebbe alla reputazione e si ripercuoterebbe negativamente sull'intero portafoglio di prodotti del concessionario. Anche un'azienda che non si è candidata per ottenere la concessione ma che ha dovuto essere designata dalla ComCom quale concessionaria del servizio universale dovrebbe essere esposta al rischio di una perdita di reputazione di questo genere.

Meccanismo di finanziamento dei costi scoperti del servizio universale

Il concessionario del servizio universale ha l'obbligo di fornire anche le prestazioni e di servire anche i clienti finali che in una situazione di concorrenza pura non sarebbero probabilmente fornite rispettivamente serviti. Poiché questo obbligo può causare costi non coperti, il concessionario ha il diritto di chiedere un contributo d'investimento a copertura degli stessi secondo l'articolo 19 LTC.

Il meccanismo di finanziamento prevede una ripartizione delle competenze fra la ComCom e l'UFCOM. La prima determina l'ammontare dei costi non coperti alla fine dell'anno tenendo conto dei mezzi di prova presentati conformemente all'articolo 18 OST. Questo vale sia che il concessionario del servizio universale si sia aggiudicato la concessione in base a un concorso fondato su determinati criteri – con il diritto a un'indennità –, sia che egli sia stato designato dalla ComCom al fine di garantire il servizio universale. In entrambi i casi il concessionario del servizio universale ha diritto a un'indennità per i costi non coperti documentati. Dato che la ComCom può determinare i costi non coperti unicamente alla fine dell'anno, il concessionario del servizio universale deve anticipare l'importo annuo, che viene remunerato alle condizioni di mercato.

L'UFCOM gestisce il meccanismo di finanziamento vero e proprio (Fonds), che copre i costi scoperti del concessionario del servizio universale. Secondo la LTC in vigore, sono sottoposti all'obbligo di pagamento della tassa solo i fornitori di servizi di telecomunicazione, mentre la LTC riveduta prevede che tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione (anche quelli ai quali è stato delegato il servizio universale) partecipino al finanziamento dei costi non coperti del servizio universale; sempre secondo la LTC riveduta il Consiglio federale può esentare dal pagamento della tassa i fornitori che realizzano una cifra d'affari inferiore a un determinato importo. A prescindere da ciò, l'importo della tassa che il fornitore di servizi di telecomunicazione è tenuto a pagare è calcolata conformemente alla cifra d'affari realizzata con i suddetti servizi.

Il servizio universale nell'Unione europea

La garanzia del servizio universale è di grande importanza anche in seno all'UE. Attualmente, la Commissione europea esamina se e in quale misura il contenuto del servizio universale deve essere adattato alle circostanze odierne. A questo proposito ha svolto una consultazione pubblica sul contenuto del servizio universale futuro. La sua valutazione è attualmente in corso. In particolare si discute sull'inclusione della telefonia mobile e del collegamento Internet a banda larga. In un documento di lavoro, utilizzato come base per la consultazione, la Commissione europea è giunta alla conclusione che i criteri d'ammissione sono soddisfatti sia per la telefonia mobile sia per l'accesso alla banda larga²⁴.

L'UE applica misure paragonabili a quelle previste in Svizzera, che le autorità nazionali di regolamentazione possono adottare per l'attuazione degli obblighi di fornitura del servizio universale²⁵. Qualora accerti che il fornitore del servizio universale non adempie i propri obblighi, l'autorità nazionale di regolamentazione notifica a quest'ultimo gli accertamenti e lo invita a presentare le sue osservazioni o a sanare eventuali irregolarità. Se non vi pone rimedio entro il termine fissato, l'autorità di regolamentazione può disporre provvedimenti, anche sotto minatoria di sanzioni pecuniarie.

²⁴ Cfr. Commissione europea: Commission Staff Working Document on the Review of the Scope of Universal Service in Accordance with Article 15 of the Directive 2002/22/EC, Brüssel, 2005 {COM(2005)203}

²⁵ Art. 10 della Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni).

La normativa concernente il servizio universale svizzero si scosta notevolmente da quella dell'UE quanto a esame dei costi netti. Nell'UE il regolatore valuta se i costi netti fatti valere costituiscono un onere non sopportabile dal fornitore. Solo in caso di onere non sopportabile sussiste un diritto di indennizzo dei costi netti. In Svizzera non è previsto questo margine di valutazione. Nell'UE, il finanziamento del relativo fondo può avvenire, a scelta, tramite addebito a tutti i fornitori di servizi o tramite contributi statali diretti. La LTC prevede invece unicamente un fondo alimentato dai fornitori di servizi di telecomunicazione.

In generale, si può affermare che la privatizzazione delle aziende di telecomunicazione in altri Paesi europei non ha avuto alcun effetto negativo sulla qualità del servizio universale. Questo non è riconducibile unicamente al regime delle concessioni, bensì anche alla presenza di molti fornitori che hanno interesse a servire i loro clienti tramite propri collegamenti di rete. In uno scenario in cui il concetto «All-IP» si fa sempre più concreto, il numero di collegamenti domestici e la possibilità di offrire ai clienti un ampio pacchetto di servizi nel quale siano comprese anche le prestazioni del servizio universale sono fattori decisivi per il successo commerciale.

1.3.6 Tutela degli interessi di politica di sicurezza

Sistema per garantire la sicurezza delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione

Già in occasione della liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni nel 1998, il legislatore ci aveva incaricato di adottare le misure necessarie per garantire i servizi di telecomunicazioni in situazioni straordinarie (art. 47 LTC). Dando seguito a tale mandato, nell'articolo 66 e seguenti OST abbiamo emanato le relative prescrizioni d'esecuzione. Questo sistema di sicurezza funziona indipendentemente se i fornitori di servizi di telecomunicazione sono controllati dallo Stato o sono aziende private.

Di principio, gli organi incaricati di preparare le trasmissioni nelle situazioni straordinarie di cui all'articolo 67 OST (esercito, protezione civile, approvvigionamento economico, stati maggiori di comando, polizia, vigili del fuoco ed enti cui gli organi pubblici affidano compiti di salvataggio e di assistenza sanitaria, organi cui può essere affidato il compito di assistere le autorità civili) ordinano le prestazioni di cui hanno bisogno su base contrattuale; se non raggiungono nessun accordo dopo aver indetto un bando, possono chiedere all'UFCOM, rispettivamente alla ComCom, di obbligare un concessionario di servizi di telecomunicazione a fornire le prestazioni necessarie (cfr. art. 68 OST). Finora le autorità competenti non hanno dovuto prendere alcuna decisione di questo tipo. Gli organi incaricati di affrontare le situazioni straordinarie sono sempre riusciti a raggiungere un accordo con i fornitori di servizi di telecomunicazione. Swisscom, toccata in prima persona, potrebbe quindi essere costretta a continuare ad assicurare le prestazioni necessarie in vista e in caso di situazioni straordinarie se, una volta privatizzata, si rifiutasse di impegnarsi contrattualmente.

Gli obblighi legali dei fornitori di servizi di telecomunicazione

Il nostro Collegio determina le prestazioni che i fornitori di servizi di telecomunicazione devono assicurare in situazioni straordinarie. A tenore dell'articolo 66 OST, queste sono le prestazioni del servizio universale (telefonia), la trasmissione di dati

ad elevata capacità e la messa a disposizione di linee affittate. I fornitori di servizi di telecomunicazione devono adottare i necessari provvedimenti preparatori e in caso di bisogno permettere la cointerconnessione dei loro locali e dei loro impianti, nonché lo svolgimento di esercitazioni. Il Consiglio federale può inoltre obbligare i fornitori di servizi di telecomunicazione, i cui impianti o servizi sono importanti in situazioni straordinarie, ad organizzarsi in previsione di simili situazioni. Può, se del caso, obbligare il personale necessario a prestare servizio (art. 69 OST). Per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione è applicabile l'ordinanza del 9 dicembre 1996 concernente la requisizione²⁶.

Inoltre, nell'ambito della modifica del 24 marzo 2006²⁷ della LTC il legislatore ha introdotto una nuova disposizione in materia di sicurezza e di disponibilità delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione (art. 48a), applicabile in qualsiasi momento indipendentemente dal sopraggiungere di una situazione straordinaria. In base a tale disposizione, il Consiglio federale potrà imporre ai fornitori di servizi di telecomunicazione prescrizioni tecniche e amministrative necessarie per il mantenimento della sicurezza delle telecomunicazioni in tempo di pace come pure nelle situazioni di crisi. Per quanto riguarda le emittenti che diffondono direttamente i propri programmi, la nuova legge federale del 24 marzo 2006²⁸ sulla radiotelevisione (LRTV) rinvia all'articolo 47 della LTC.

Il rapporto del 2001 del Consiglio federale

Nel nostro rapporto del 30 novembre 2001 alle Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali sulla sicurezza delle infrastrutture della radiodiffusione e della telecomunicazione in Svizzera in situazioni straordinarie, abbiamo esaminato i rischi ai quali le suddette infrastrutture sono esposte e proposto le misure necessarie. Abbiamo identificato cinque categorie di pericoli, legati alla tecnica, al personale, al campo dell'informatica e delle telecomunicazioni, alle influenze esterne e all'organizzazione. Ogni rischio è stato valutato in relazione alla probabilità di concretizzazione e ai danni che potrebbe causare. L'analisi dei rischi ha mostrato che i maggiori pericoli per i quali si impongono misure derivano dalla tecnologia, dalle questioni organizzative e dalla disponibilità di personale qualificato. Secondo le conclusioni del rapporto, la partecipazione di società estere in aziende svizzere presenta invece meno rischi particolari, poiché si possono imporre condizioni ai gestori.

Fra gli altri rischi, anche la privatizzazione di Swisscom è stata oggetto di un'analisi approfondita (cfr. n. 4.2.2.1 del rapporto). Swisscom continua a gestire la maggior parte dell'infrastruttura di telecomunicazione e radiodiffusione così come gli impianti indispensabili all'informazione e alla comunicazione in situazioni straordinarie. Abbiamo tuttavia constatato che i gestori di reti private ponevano spesso, di propria iniziativa e nel loro interesse, condizioni per la sicurezza conformi alle esigenze politiche. Abbiamo altresì consigliato agli organi interessati di applicare in maniera coerente, quale misura, l'articolo 47 LTC a tutti i gestori importanti di infrastrutture di comunicazione, e raccomandato loro di aggiornare periodicamente le loro esigenze e di negoziarle con i fornitori di prestazioni imponendo, se del caso, condizioni.

²⁶ RS 519.7

²⁷ FF 2006 3309

²⁸ FF 2006 3331

Nel rapporto del 2001 è stata altresì evocata l'internazionalizzazione dei mercati di telecomunicazione (cfr. n. 4.2.2.3). È stato constatato che la privatizzazione di Swisscom non escluderebbe la possibilità di una partecipazione estera di maggioranza; questa situazione potrebbe essere contraria agli interessi svizzeri, in quanto la Confederazione avrebbe meno potere su una società estera che su un'azienda nazionale. Valutando questo aspetto, non riteniamo tuttavia che la partecipazione estera, anche di maggioranza, in una società di diritto svizzero costituisca in quanto tale una minaccia vera e propria. Non si tratterebbe di una «vendita all'estero», poiché l'infrastruttura continuerebbe ad essere mantenuta in Svizzera. Il fatto che molte società con sede in Svizzera siano detenute a maggioranza da stranieri non mette necessariamente in pericolo gli interessi del nostro Paese, nemmeno nel caso in cui tali società siano attive in settori di vitale importanza quali l'approvvigionamento di energia.

Parzialmente legata al fenomeno dell'internazionalizzazione dei mercati è la creazione all'estero di centri per l'esercizio delle reti, che abbiamo per contro descritto come causa di dipendenza da non sottovalutare (cfr. n. 4.2.1.5). In un caso estremo, dall'estero si potrebbero mettere fuori servizio le reti premendo semplicemente un pulsante. Per prevenire questo rischio, abbiamo imposto ai fornitori, incaricati di assicurare i servizi di telecomunicazione anche in situazioni straordinarie, l'obbligo di garantire che la necessaria infrastruttura (centrali per l'esercizio come pure strumenti per la gestione di reti minori) possa essere esercitata all'interno del Paese, e in modo indipendente, da personale che lavora in Svizzera (cfr. art. 66 cpv. 2 OST).

Organizzazione e misure concrete per gli utenti

Tra Swisscom e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) esistono attualmente ancora alcuni intrecci operativi in forma di contenzia di infrastrutture edili come le canalizzazioni per cavi oppure di gruppi di edifici costruiti in comune (soprattutto ubicazioni elevate). Questi nodi si sono formati col tempo e avevano come obiettivo la ricerca di soluzioni ottimali dal punto di vista dei costi.

Gli articoli 66–70 OST obbligano, in virtù dell'articolo 47 LTC, i fornitori di servizi di telecomunicazione a fornire le prestazioni che i cosiddetti organi incaricati possono ordinare nel quadro dei preparativi nonché garantirle in caso di situazioni straordinarie. Queste basi giuridiche hanno consentito nel settembre del 2003 di disciplinare nuovamente per contratto l'acquisizione di prestazioni e la collaborazione tra DDPS e Swisscom. Sono state dunque stipulate una convenzione quadro e una serie di contratti singoli che regolano la contenzia di immobili e delle installazioni di cavi. Gli investimenti effettuati dall'esercito sono presi in considerazione nel calcolo delle locazioni e dei contributi per la manutenzione. Benché il processo di dissociazione sia in corso, le pretese di proprietà dell'esercito sono garantite solo in parte dalle disposizioni sul registro fondiario. È nell'interesse di entrambe le parti giungere a un chiarimento, indipendentemente dalla questione relativa alla privatizzazione.

La vendita, da parte di Swisscom, della stazione satellitare terrestre di Leuk a un'impresa americana ha già comportato una dissociazione importante. Oltre a misure giuridiche è stato necessario adottare misure edili e impiantistiche per separare gli impianti di ricezione del DDPS. Un altro esempio è costituito dalla regolamentazione contrattuale e conforme alle disposizioni sul registro fondiario delle pretese di proprietà a seguito dell'alienazione, da parte di Swisscom a privati svizzeri, di immobili con quote dell'esercito.

Inoltre, l'esercito beneficia di una serie di prestazioni del servizio universale sulla base della convenzione quadro (per il servizio d'istruzione della truppa) come pure di prestazioni definite nell'OST per le situazioni straordinarie quali la trasmissione di dati ad elevata capacità e la messa a disposizione di linee noleggiate a complemento della propria infrastruttura di rete.

Il coordinamento della tutela degli interessi degli organi di sicurezza è compito della Commissione telematica dell'Ufficio federale della protezione della popolazione. La Commissione si occupa delle prestazioni per situazioni speciali e straordinarie e stabilisce possibili limitazioni del traffico delle telecomunicazioni. Le prestazioni nuove e quelle modificate fornite in situazioni straordinarie oppure le limitazioni del traffico delle telecomunicazioni sono regolamentate contrattualmente con i fornitori di servizi di telecomunicazione, in particolare con Swisscom SA. La Commissione è composta da rappresentanti dei Cantoni, di associazioni professionali e di Servizi della Confederazione.

Misure e costi per una dissociazione completa

La necessità e l'auspicabilità di una dissociazione completa dipende dalla futura evoluzione sia di Swisscom sia della situazione sotto il profilo della politica di sicurezza. L'assoluta indipendenza dell'esercito dalle prestazioni di Swisscom non è attualmente necessaria.

Se, successivamente, risultasse necessario attuare una dissociazione completa, occorrerebbe adottare le seguenti misure:

- la garanzia giuridica delle pretese di proprietà dell'esercito;
- la garanzia dell'accesso alle componenti della rete da parte dell'esercito;
- la protezione fisica contro l'accesso da parte di terzi;
- la creazione di condizioni affinché l'esercito possa esercitare in modo autonomo e indipendente da Swisscom le parti di rete critiche di sua proprietà.

I costi di una dissociazione completa, che per il momento non è né necessaria né auspicata, possono essere soltanto stimati. Si prevedono investimenti unici di 150–250 milioni e costi annui di 10–15 milioni per l'esercizio, la manutenzione e il rinnovo, che dovrebbero essere compensati con un corrispondente aumento dei crediti. A seconda dell'evoluzione del mercato e della tecnica, queste cifre possono tuttavia subire sensibili aumenti.

1.4 Risultato della consultazione

1.4.1 Struttura del progetto posto in consultazione

Il 25 gennaio 2006 abbiamo avviato la consultazione sulla cessione della partecipazione detenuta dalla Confederazione nell'azienda Swisscom. In considerazione dell'urgenza dei dibattiti parlamentari del dicembre 2005 e dell'impellente necessità di stabilire le future condizioni quadro per l'azienda Swisscom, abbiamo deciso di ridurre il termine legale per presentare le osservazioni fissandolo al 6 marzo 2006. Entro tale data sono pervenuti complessivamente 62 pareri.

In un rapporto separato abbiamo poi posto in discussione possibili misure d'accompagnamento, che concernono tre tematiche:

- il servizio universale;
- la salvaguardia dell'autonomia di Swisscom;
- il trasferimento al Parlamento della decisione di vendita.

Le misure d'accompagnamento descritte nell'allegato rapporto erano chiaramente separate dal rapporto inviato in consultazione perché, ad eccezione dell'azione popolare, non costituiscono materialmente parte del nostro progetto.

1.4.2 Pareri sulla cessione della partecipazione della Confederazione

I pareri sono controversi. Non si è profilata nessuna chiara maggioranza favorevole o contraria alla cessione della partecipazione della Confederazione. Una lieve maggioranza dei Cantoni è contraria alla cessione della partecipazione di maggioranza all'azienda Swisscom, il che è riconducibile in particolare al rifiuto unanime dei Cantoni di montagna. I partiti rappresentati in Governo si sono espressi in parte a favore (UDC, PLR) e in parte contro (PS, PPD). Tra i partiti non governativi nessuno sostiene il progetto, ad eccezione del PLS. Anche i sindacati respingono la privatizzazione. Le associazioni economiche, per contro, accolgono favorevolmente l'intenzione di cedere la partecipazione detenuta dalla Confederazione in Swisscom.

I partecipanti ritengono molto importante che in tutte le regioni del Paese siano disponibili servizi di telecomunicazione rispondenti alle esigenze tecniche più recenti, di elevata qualità e a un prezzo ragionevole. Le richieste in questo senso non comprendono solo lo spettro delle prestazioni attualmente previste dal servizio universale. Taluni temono che, qualora la Confederazione si ritirasse dalla sua funzione di azionista di maggioranza, le disposizioni contenute nella LTC concernenti il servizio universale non vengano più applicate. Alla Confederazione (e agli obiettivi strategici del Consiglio federale) viene attribuito, soprattutto dalle parti contrarie al progetto, un ruolo fondamentale nella promozione dell'innovazione e degli investimenti nel settore delle telecomunicazioni. Molti partecipanti temono inoltre che, in caso di vendita dell'azienda a un'impresa estera, numerosi posti di lavoro vadano persi o vengano trasferiti dalle regioni periferiche verso i grandi centri.

1.4.3 Pareri sulle possibili misure d'accompagnamento

Nel complesso, le misure d'accompagnamento raccolgono pochi riscontri positivi. Il rapporto sulle possibili misure d'accompagnamento è stato interpretato dalle parti contrarie come prova del fatto che il Consiglio federale non crede in una privatizzazione scevra di conseguenze per il servizio universale e per i posti di lavoro. I favorevoli sono prevalentemente dell'opinione che le misure d'accompagnamento proposte siano inutili o, addirittura, più dannose che benefiche.

1.4.3.1 Misure concernenti il servizio universale

Nel quadro della procedura di consultazione, il Consiglio federale ha posto in discussione le seguenti misure concernenti il servizio universale:

1. Società di rete di diritto pubblico

È costituita una nuova società di rete di diritto pubblico, nella quale viene scorporata la rete fissa di Swisscom SA. Le altre società di Swisscom possono essere vendute. Quale alternativa, Swisscom viene scissa in una società di rete di diritto privato e in una o più società di servizi.

2. Partecipazione della Confederazione ad aziende che forniscono il servizio universale

Nella legge sulle telecomunicazioni viene inserita una disposizione, secondo cui la Confederazione può partecipare ad aziende che forniscono il servizio universale.

3. Trasferimento temporaneo per legge dell'obbligo di fornire il servizio universale.

L'obbligo di fornire il servizio universale durante il periodo 2008–2012 è trasferito per legge a Swisscom, rispettivamente alla società affiliata Swisscom Fixnet SA.

Solo alcuni partecipanti alla consultazione sono favorevoli alla proposta di creare una società di rete di diritto pubblico. Una netta maggioranza si è espressa contro questa misura, tra l'altro anche Swisscom. Quest'ultima ha fatto notare in particolare che oggi nel settore delle telecomunicazioni è praticamente impossibile separare l'infrastruttura dai servizi, che la scissione della società vanificherebbe importanti effetti di scala e che una società di rete statale non favorirebbe l'evoluzione dinamica del servizio universale.

Nemmeno l'idea di introdurre un nuovo articolo nella LTC che permetta alla Confederazione di partecipare ad un'azienda concessionaria del servizio universale ha riscosso molti consensi. Si critica in particolare il fatto che non apporterebbe nessun cambiamento sostanziale rispetto all'attuale sistema e che la Confederazione dovrebbe continuare ad assumersi rischi considerevoli.

Ha raccolto più consensi, senza tuttavia raggiungere la maggioranza, la misura concernente il trasferimento per legge dell'obbligo di fornire il servizio universale. Molti partecipanti contrari al progetto ritengono che rispetto alla soluzione attuale il valore aggiunto sia minimo e che, data la sua limitazione, la misura non sia duratura.

1.4.3.2 Misure di salvaguardia dell'autonomia

Per la salvaguardia dell'autonomia di Swisscom sono state proposte le seguenti misure:

1. Minoranza di blocco

La Confederazione resta azionista di Swisscom con una minoranza di blocco.

2. Inasprimento delle disposizioni in materia di vincolo azionario

Nello statuto di Swisscom SA è fissato un limite massimo di partecipazione. Non è possibile esercitare i diritti di voto per le azioni che superano questo limite.

3. Azione popolare

Per conseguire un'ampia dispersione dei titoli azionari di Swisscom, la Confederazione lancia la cosiddetta azione popolare.

4. Cessione gratuita dei titoli azionari Swisscom

La metà delle azioni di Swisscom in possesso della Confederazione sarà ceduta gratuitamente alla popolazione svizzera dopo un termine di tre anni.

5. Diritti di controllo

Al Consiglio federale viene concesso un diritto di veto sancito nella legge per certe operazioni aziendali definite in modo esaustivo.

6. Rappresentanza della Confederazione nel consiglio d'amministrazione di Swisscom SA

La Confederazione rimane rappresentata nel consiglio d'amministrazione di Swisscom SA anche dopo la cessione della sua partecipazione.

Alcuni fautori della cessione della partecipazione della Confederazione possono immaginarsi che la Confederazione mantenga una minoranza di blocco perlomeno durante un periodo transitorio. La maggioranza obietta tuttavia che una minoranza di blocco è contraria agli obiettivi perseguiti dal Consiglio federale con questo progetto. Visto che la consideriamo l'alternativa più praticabile alla privatizzazione completa, questa misura è spiegata in modo più approfondito al numero 1.5.

Per quanto riguarda l'inasprimento delle disposizioni in materia di vincolo azionario, alcuni partecipanti temono un'eccessiva limitazione del margine di manovra strategico di Swisscom, mentre altri ritengono relativamente sensato fissare un limite di partecipazione massimo vincolante. Sono stati tuttavia in pochi a schierarsi a favore di questa misura.

Gli interpellati hanno respinto all'unanimità sia l'azione popolare sia la cessione gratuita dei titoli azionari Swisscom. L'azione popolare non sarebbe finalizzata allo scopo, sarebbe onerosa e antisociale, poiché ne beneficerebbero solo alcuni gruppi. La cessione gratuita dei titoli azionari Swisscom sarebbe controproducente sotto il profilo della politica finanziaria, comporterebbe grandi incertezze e un enorme dispendio amministrativo e, infine, come nel caso dell'azione popolare, non garantirebbe la salvaguardia dell'autonomia dell'azienda. Sulla base di questo risultato rinunciamo all'idea di un'azione popolare, pur riservandoci la possibilità, a seconda delle condizioni del mercato, di lanciare un'offerta personale di azioni per gli investitori privati analogamente a quanto fatto nel 1998 (cfr. n. 1.6.2).

I diritti di controllo intesi come «golden share» secondo il modello del Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta del 2001 hanno riscosso pochi consensi. Un numero esiguo di interpellati non esclude a priori questo genere di diritti di controllo speciali.

Solo pochi partecipanti si sono espressi in merito al mantenimento di un rappresentante dello Stato nel consiglio d'amministrazione. Essi sostengono essenzialmente

che la delega di un rappresentante dello Stato è giustificata solo se la Confederazione detiene una partecipazione di maggioranza.

1.4.3 Trasferimento della competenza al Parlamento

Fra le possibili misure abbiamo proposto di trasferire al Parlamento la competenza di decidere il momento della vendita della partecipazione della Confederazione nell'azienda Swisscom. La misura è stata bocciata all'unanimità. Ad avviso dei partecipanti, spetta al Consiglio federale decidere il momento della vendita.

1.4.4 Parere di Swisscom

Il consiglio d'amministrazione di Swisscom ha esaminato il progetto posto in consultazione alla luce degli interessi dell'azienda e approva la completa o, se non fosse possibile per motivi politici, almeno la parziale cessione della partecipazione della Confederazione.

Swisscom giudica le misure di accompagnamento in modo differenziato ed è favorevole a quelle che non arrecano pregiudizi all'azienda. Swisscom si è pronunciata in particolare contro una società di rete scorporata dall'azienda e una possibile partecipazione della Confederazione alla concessionaria del servizio universale.

Per Swisscom è importante, da una parte, poter contare su un azionariato stabile e duraturo e, dall'altra, migliorare la propria capacità di stringere alleanze. Le misure d'accompagnamento per la salvaguardia dell'autonomia dell'azienda possono rivelarsi preziose per la prima considerazione. Swisscom è pertanto aperta verso queste misure. Per contro, il trasferimento della competenza al Parlamento non è nell'interesse di Swisscom, poiché la decisione parlamentare potrebbe, a seconda delle circostanze, richiedere tempi troppo lunghi.

1.5 Mantenimento di una minoranza di blocco

1.5.1 In generale

Alla luce dei risultati controversi della procedura di consultazione, abbiamo esaminato possibili alternative alla completa cessione della partecipazione della Confederazione in Swisscom e siamo giunti alla conclusione che tutte le alternative sono da ritenere nettamente peggiori rispetto alla cessione completa. Quella che tuttavia potrebbe più verosimilmente entrare in considerazione – anche secondo Swisscom – è il mantenimento di una minoranza di blocco. Pertanto, questo concetto viene descritto nel seguito in modo più dettagliato. In considerazione degli importanti svantaggi che questa soluzione comporta – dato che la Confederazione continuerebbe ad assumere rischi e responsabilità imprenditoriali relativamente elevati e i conflitti d'interesse tra i vari ruoli della Confederazione non verrebbero eliminati – e dello scarso consenso dei partecipanti, non la consideriamo una variante prioritaria. Siamo infatti convinti che la cessione completa della partecipazione della Confederazione sia la soluzione migliore.

1.5.2

Effetti della minoranza di blocco

A tenore dell'articolo 704 del Codice delle obbligazioni (CO), in particolare per la modificazione dello scopo sociale, l'aumento qualificato del capitale, le fusioni e il trasferimento della sede della società sono necessari almeno due terzi dei voti rappresentati e la maggioranza assoluta dei valori nominali rappresentati. Inoltre, un terzo delle azioni è spesso sufficiente per controllare di fatto una società, in quanto le imprese quotate in borsa, caratterizzate da un'ampia distribuzione delle azioni, sono rappresentate nell'assemblea generale con una percentuale di voti attribuiti alle azioni di norma raramente superiore al 60–70 per cento.

Una minoranza di blocco permetterebbe pertanto alla Confederazione di evitare che:

- sia modificato lo scopo sociale (nello statuto);
- la sede della società sia trasferita all'estero;
- Swisscom intraprenda una fusione con un'altra impresa;
- si effettuino aumenti qualificati di capitale.

In questo modo si potrebbero prevenire le principali operazioni aziendali. Swisscom non sarebbe *de iure* unicamente protetta da una partecipazione di maggioranza di un'impresa estera. Tuttavia, affermando di non accogliere favorevolmente un azionista di maggioranza estero, il Consiglio federale riuscirebbe molto probabilmente a scoraggiare gli investitori a tentare la rischiosa impresa per l'acquisizione di una posizione di maggioranza. I precedenti in Europa dimostrano che un'azione di questo genere è improbabile. La partecipazione di maggioranza consente alla Confederazione di mantenere un'influenza decisiva sull'azienda; le deliberazioni importanti come quelle descritte sopra non potrebbero essere prese senza il suo consenso.

1.5.3

La minoranza di blocco dalla prospettiva degli investitori

Pur preferendo la privatizzazione completa, con molta probabilità la comunità degli investitori accoglierebbe favorevolmente la riduzione della quota della Confederazione a un terzo delle azioni. La variante della minoranza di blocco è considerata migliore dello status quo. Nell'ambito delle privatizzazioni avvenute in altri Paesi, la minoranza di blocco ha spesso costituito una tappa del processo che ha condotto alla cessione completa della partecipazione statale. La Confederazione segnalerebbe in questo modo di voler ridurre la propria influenza.

1.5.4

Trasformazione della forma giuridica e nuovo articolo nella LTC

La proposta di trasformare Swisscom in una società anonima di diritto privato andrebbe attuata anche in caso di mantenimento della minoranza di blocco. Essa ha il vantaggio di garantire un margine di manovra maggiore sia a Swisscom sia alla Confederazione. Le disposizioni della LTC che derogano al diritto della società anonima (obbligo di definizione degli obiettivi strategici, rappresentanza del personale nel consiglio d'amministrazione di Swisscom e obbligo di stipulazione di un

contratto collettivo di lavoro) verrebbero a cadere. Poiché la Confederazione necessita di una base giuridica per partecipare ad aziende che hanno uno scopo lucrativo, occorrerebbe inserire una nuova disposizione nelle disposizioni transitorie della LTC, secondo cui la Confederazione manterrebbe nell'azienda Swisscom una minoranza di blocco. Tale partecipazione dovrebbe fondarsi sulla fornitura capillare del servizio universale e sull'interesse nazionale generale. È un'ipotesi plausibile che in futuro Swisscom non sia più la principale concessionaria del servizio universale o che la partecipazione non sia più legata all'interesse nazionale generale. Se tali premesse non fossero più soddisfatte, la decisione in merito alla vendita della partecipazione dovrebbe spettare al Consiglio federale. Eventualmente, la competenza in merito alla riduzione o cessione della partecipazione potrebbe essere lasciata all'Assemblea federale.

1.6 Concetto per l'attuazione

1.6.1 Attuazione giuridica

La decisione di principio concernente la cessione della maggioranza del capitale e dei voti detenuta dalla Confederazione costituisce il punto di partenza e il nocciolo della questione del presente progetto nonché la base per la trasformazione della forma giuridica, che è disciplinata nel proposto articolo 28a LATC. Per sopprimere l'obbligo della Confederazione di detenere la maggioranza del capitale e dei voti nell'azienda, occorre abrogare l'articolo 6 capoverso 1 LATC. A sua volta, la trasformazione della forma giuridica costituisce la base per la vendita di tutti i diritti di partecipazione che la Confederazione detiene nella nuova società anonima. L'allegato 2 indica in forma grafica lo svolgimento per la cessione della partecipazione della Confederazione.

1.6.2 Alienazione del pacchetto azionario

In generale

In caso di cessione del pacchetto azionario, riteniamo sia importante che, per quanto possibile, l'operazione influisca positivamente sull'evoluzione del corso delle azioni. Inoltre, onde evitare perdite di immagine, l'operazione dovrebbe potersi concludere con successo sia per la Confederazione sia per Swisscom. In considerazione delle notevoli dimensioni del pacchetto azionario potrebbe essere necessario procedere a una vendita scaglionata nel tempo, a seconda delle condizioni del mercato. A tale proposito, bisogna anche tener presente che il mercato azionario svizzero è troppo limitato per assorbire l'intero pacchetto azionario della Confederazione. È quindi necessario che intervengano anche investitori stranieri.

Per il collocamento della partecipazione della Confederazione, è possibile ipotizzare diversi modi di procedere, che vanno dalla massimizzazione della diffusione delle azioni sino alla vendita dell'intera partecipazione ad un unico investitore strategico. Intendiamo procedere a una diffusione possibilmente ampia delle azioni. Riteniamo dunque prioritaria l'offerta pubblica secondaria, eventualmente connessa con un'offerta personale di azioni per gli investitori privati analogamente a quanto fatto per l'entrata in borsa nel 1998. (A quel tempo, i piccoli investitori hanno beneficiato

soprattutto di una riduzione del prezzo di 5 franchi per ogni azione e della garanzia dell'attribuzione di almeno dieci azioni.) Al momento opportuno terremo ovviamente conto della situazione del mercato.

Ampia diffusione delle azioni

In linea di massima è possibile distinguere due modalità per procedere a un'ampia diffusione delle azioni: l'offerta pubblica secondaria e la procedura accelerata. In entrambi i casi, via banche (risp. la loro rete di contatti) si cercano investitori disposti ad acquisire a un determinato prezzo le azioni Swisscom.

Analogamente all'entrata in borsa nel 1998, l'offerta pubblica secondaria è una vasta operazione di collocamento delle azioni che rende possibile un'ampia diffusione presso investitori istituzionali e privati. Essa presuppone la partecipazione attiva della direzione di Swisscom e la pubblicazione di un prospetto. Con questo modo di procedere è oltremodo importante effettuare una valutazione realistica della situazione del mercato. Anche in questo caso, come per l'entrata in borsa nel 1998, è probabile che solo un numero limitato di piccoli azionisti sia disposto a investire.

In linea generale, con l'ausilio di un consorzio bancario, la procedura accelerata permette di collocare in poche ore o giorni pacchetti azionari di diversi miliardi di franchi. In questo modo, però, i piccoli investitori sono completamente esclusi. Attraverso la procedura accelerata è altresì possibile il collocamento di una sola parte del pacchetto azionario. Nell'operazione di collocamento condotta secondo questo modo di procedere, la direzione di Swisscom interviene solo se strettamente necessario.

Un'ulteriore alternativa è l'emissione di opzioni o obbligazioni convertibili. Questa possibilità può però essere presa in considerazione solo per una quota esigua del pacchetto azionario. In aggiunta all'offerta pubblica secondaria o come tranche proprie, essa potrebbe rappresentare comunque un'opzione interessante che prenderemo eventualmente in esame.

La vendita in borsa dell'intera partecipazione non è invece un'alternativa realistica. Essa eserciterebbe una pressione eccessiva sul corso delle azioni e occorrerebbero anni per collocare l'intero pacchetto azionario. Attualmente vengono negoziate in borsa circa 150 000 azioni Swisscom al giorno. Anche se si riuscisse a vendere ogni giorno un pacchetto di tale entità, la Confederazione impiegherebbe quasi un anno per cedere l'intera partecipazione. Inoltre, un siffatto modo di procedere comporterebbe per la Confederazione una riduzione notevole del ricavo della vendita.

Vendita a un investitore strategico

L'opzione opposta consisterebbe nella vendita dell'intero pacchetto a un investitore strategico per il tramite della trattativa o dell'asta pubblica. Questa variante è stata scelta lo scorso anno dal Governo ceco per la vendita della partecipazione di maggioranza in Cesky Telecom. Questo non è però lo scenario che auspichiamo.

Quali investitori strategici sono presi in considerazione in particolare le aziende estere di telecomunicazione ed eventualmente un consorzio di investitori finanziari nazionali o stranieri. La peculiarità di questo genere di transazioni è che il prezzo di vendita per ogni azione comprende un premio di controllo, vale a dire un sovrapprezzo, per cui per la Confederazione il ricavo sarebbe maggiore rispetto a quello derivante dalla vendita effettuata mediante un'ampia distribuzione delle azioni. Con

la proposta dell'offerta pubblica secondaria rinunciamo consapevolmente alla massimizzazione del ricavo della vendita.

In questo contesto, bisogna evidenziare che, dopo la cessione del pacchetto di maggioranza della Confederazione, l'investitore strategico interessato a Swisscom può lanciare in qualsiasi momento un'offerta di acquisizione, che non può essere evitata nemmeno attraverso un'ampia diffusione delle azioni Swisscom in occasione del primo collocamento.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Disposizioni della LATC (cifra I)

Art. 6

Con l'abrogazione del *capoverso 1* è soppresso l'obbligo della Confederazione di detenere la maggioranza del capitale e dei voti. Dato che in tal modo non sussiste più una base per la partecipazione della Confederazione, tale partecipazione deve essere liquidata interamente entro un termine ragionevole (cfr. spiegazioni ad art. 28a cpv. 1).

Il *capoverso 2* precisa soltanto che dalle restrizioni all'alienazione conformemente al *capoverso 1* non derivano ulteriori limitazioni per la negoziazione di titoli di partecipazione. Con l'abrogazione del *capoverso 1*, questa disposizione diventa superflua. La disposizione del *capoverso 3*, secondo cui il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi strategici che la Confederazione intende raggiungere in qualità di azionista principale con la sua partecipazione, non deve essere abrogata per il momento. Alla data della trasformazione in una società di diritto privato, gli articoli 1–28 LATC vengono abrogati, ragion per cui decade anche la base giuridica per gli obiettivi strategici.

Art. 28a

cpv. 1

Swisscom è stata concepita quale società anonima di diritto speciale (art. 2, 3 e 6 LATC)²⁹ in considerazione dello scopo stabilito nella legge, della maggioranza del capitale e dei voti detenuta dalla Confederazione, delle direttive della Confederazione, della rappresentanza del personale in seno al consiglio di amministrazione e delle regole di impiego del personale (obbligo concernente la conclusione di un contratto collettivo di lavoro). Diversamente dalle società di cui agli articoli 620 segg. CO, la società anonima di diritto speciale non poggia su una base contrattuale, bensì è creata direttamente attraverso un atto legislativo. Oltre alla legge speciale, si applicano lo statuto ed eventualmente – a titolo completivo – le prescrizioni in materia di società anonima del CO³⁰. L'organizzazione della società anonima di diritto speciale è basata in primo luogo sulle disposizioni organizzative e in secondo

²⁹ Messaggio del 10 giugno 1996 concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni, FF **1996** III 1212, n. 142.2).

³⁰ Cfr. Stefan Vogel, Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, ZBL 2003 418 n. 2, con rinvii; Häfelin Ulrich/Müller Georg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a edizione, Zuricho ecc. 2002, nota 1488.

luogo sulle disposizioni del CO. In questi casi il diritto societario privato diventa diritto pubblico sussidiario³¹. La cessione completa della partecipazione della Confederazione alla società anonima di «diritto pubblico» esige pertanto imperativamente la trasformazione di quest'ultima in una società anonima fondata unicamente sul diritto privato secondo gli articoli 620 segg. CO.

La modifica della forma giuridica, ovvero la trasformazione da società anonima di diritto speciale in società anonima di diritto privato, non ha conseguenze dirette sui rapporti giuridici esistenti. Nella fattispecie, la trasformazione rappresenta una mera modifica della forma giuridica dell'azienda, senza che ne risultino modificati i rapporti giuridici. Nonostante la modifica della forma giuridica, l'azienda mantiene la propria identità e personalità giuridica. La trasformazione non richiede pertanto la costituzione di una nuova società. La società cambia unicamente la forma giuridica mantenendo inalterati i rapporti patrimoniali e sociali. Dato che il disegno di legge prevede di trasformare l'azienda modificando semplicemente la forma giuridica, la procedura è notevolmente semplificata. Non è necessario costituire una nuova società né trasferire i rapporti giuridici mediante successione a titolo universale. La società che cambia la forma giuridica conserva la propria identità sotto il profilo economico e giuridico.³²

Poiché nella fattispecie non si tratta di una «trasformazione mediante trasferimento», bensì di una «trasformazione volta puramente a modificare la natura giuridica», non vi è alcun trasferimento di patrimonio rilevante ai fini fiscali, eventualmente connesso con una nuova stima. Il processo di trasformazione soggiace alle norme fiscali generali concernenti le ristrutturazioni e pertanto può essere effettuato senza ripercussioni fiscali, purché siano rispettati i corrispondenti criteri.

cpv. 2

A causa dei lavori necessari per preparare la trasformazione (cfr. cpv. 3 lett. a–d), l'entrata in vigore della legge non può avvenire contemporaneamente alla trasformazione dell'azienda. Al momento attuale, non è neppure possibile fissare un termine per la conclusione dei lavori e l'attuazione della trasformazione. La definizione della data della trasformazione deve quindi essere demandata al Consiglio federale.

Se un istituto di diritto pubblico reso autonomo a livello organizzativo e iscritto nel registro di commercio deve essere trasformato direttamente e senza liquidazione in un soggetto di diritto privato, bisognerebbe applicare per analogia³³ le disposizioni della legge sulla fusione³⁴. In tal caso, occorrerebbe, però, stilare un inventario completo e valutare nuovamente gli oggetti del patrimonio attivo e passivo di Swisscom (art. 100 cpv. 2 LFus). Dato che l'azienda è già organizzata come società anonima di diritto privato e presenta il proprio rendiconto, nonché in considerazione del fatto che i rapporti giuridici vengono mantenuti (cfr. spiegazioni ad cpv. 1), non è ragionevole procedere secondo le modalità prescritte dalla LFus, peraltro complesse e dispendiose, tanto più che nella fattispecie non si tratta di una «trasformazione mediante trasferimento», conformemente all'articolo 99 capoverso 1 LFus, bensì di

³¹ Cfr. Häfelin/Müller, N 304; Vogel, Aktiengesellschaft, 418 n. 2.

³² Cfr. Messaggio del 13 giugno 2000 a sostegno di una legge federale sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio, FF 2000 3765, n. 2.1.4.1 – spiegazioni ad art. 53.

³³ Messaggio del 13 giugno 2000 a sostegno di una legge federale sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio, FF 2000 3765, n. 2.1.8

³⁴ LFus; RS 221.301

una «trasformazione volta puramente a modificare la forma giuridica» secondo la definizione data nell'articolo 54 LFus per le aziende di diritto privato. Poiché la LFus non è applicabile, le basi, le competenze e la procedura inerenti alla trasformazione devono essere disciplinate nella LATC.

La modifica della LATC consente di creare i presupposti per la trasformazione. Definendo la data della trasformazione il nostro Collegio avvia i lavori di preparazione necessari, la cui competenza e responsabilità sono attribuite agli organi dell'azienda³⁵.

cpv. 3 lett. a e b

L'azienda è già organizzata come società anonima di diritto privato e prende autonomamente le decisioni di carattere operativo. Le norme a livello aziendale (statuto, regolamenti concernenti l'organizzazione) devono essere adeguate di conseguenza in vista dell'abrogazione della LATC (abrogazione del rappresentante della Confederazione nel consiglio di amministrazione e di rimandi alla LATC). L'adeguamento di queste norme è di competenza esclusiva degli organi aziendali. Non spetta alla Confederazione, ossia al Consiglio federale, assumere funzioni e responsabilità attribuite a tali organi.

La decisione di trasformazione può essere presa unicamente sulla base di uno statuto adeguato e di un bilancio aggiornato. Se il giorno di chiusura del bilancio precede di oltre sei mesi la data della trasformazione o nel caso in cui siano intervenute modifiche importanti nel patrimonio della società posteriormente alla chiusura dell'ultimo bilancio, è necessario stilare un bilancio intermedio³⁶. Visto che in caso di trasformazione è applicabile per analogia³⁷ l'articolo 58 LFus sul bilancio intermedio, si può rinunciare a riprendere il contenuto di questa disposizione.

L'informazione agli azionisti e la convocazione dell'assemblea generale si basano sulle disposizioni del diritto della società anonima e dello statuto. Per contro, l'obbligo degli organi dell'azienda di prendere i provvedimenti necessari in vista della trasformazione discende dal diritto pubblico.

lett. c

Poiché la LFus non è applicabile direttamente, bisogna stabilire i contenuti della deliberazione dell'assemblea generale come pure il quorum per le deliberazioni, l'obbligo dell'atto pubblico e dell'iscrizione.

Il quorum è fissato sulla base dell'articolo 64 capoverso 1 lettera *a* LFus e dell'articolo 704 CO. Al fine di garantire che al momento della deliberazione da parte dell'assemblea generale la Confederazione disponga ancora del quorum necessario,

³⁵ Questo modo di procedere sarebbe conforme al sistema anche in caso di applicazione della LFus: cfr. Messaggio del 13 giugno 2000 a sostegno di una legge federale sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio, FF **2000** 3765, n. 2.1.8 – commento all'art. 100 cpv. 3.

³⁶ Messaggio del 13 giugno 2000 a sostegno di una legge federale sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio, FF **2000** 3765, n. 2.1.4.3 – commento all'art. 58.

³⁷ L'applicazione per analogia è prevista anche in considerazione del fatto che nella fattispecie non è necessario allestire il rapporto di trasformazione. Manca dunque la data necessaria per calcolare la scadenza secondo l'art. 58 cpv. 1 LFus. Il Consiglio federale dovrà stabilire la data (presumibilmente la data dell'assemblea generale) nell'ambito della sua competenza di cui alla lettera *d*.

non occorrono due terzi dei voti attribuiti alle azioni rappresentate, bensì soltanto la maggioranza assoluta.

lett. d

Secondo questa disposizione, la competenza e la responsabilità per l'attuazione della trasformazione nell'ambito del diritto delle obbligazioni e della borsa sono attribuite espressamente al consiglio di amministrazione dell'azienda. Il consiglio di amministrazione deve in particolare effettuare le modifiche necessarie dell'organizzazione e dei regolamenti, eventualmente designare la direzione aziendale come pure adempiere gli obblighi di informazione e notifica.

Nel quadro del capoverso 2, il Consiglio federale è per contro autorizzato a soddisfare una particolare necessità di regolazione.

cpv. 4

L'iscrizione nel registro di commercio è costitutiva e stabilisce la data per l'abrogazione delle disposizioni speciali della LATC (cfr. cifra II); in questo modo si evita la coesistenza di basi giuridiche contraddittorie.

cpv. 5

Il Consiglio federale è autorizzato a vendere interamente la partecipazione. Come spiegato al numero 1.6.2, privilegiamo la cessione del pacchetto azionario mediante un'offerta pubblica secondaria.

La vendita esige un'ampia libertà di manovra e pertanto deve essere di nostra competenza. Le restrizioni a questa libertà di manovra – ad esempio attraverso discussioni o istruzioni pubbliche su termine, modalità e prezzo di vendita – potrebbero provocare forti oscillazioni della quotazione e perdite di valore dell'azione. Questa situazione può rendere impossibile lo svolgimento di una procedura ottimale e ridurre drasticamente il ricavato della vendita. Effetti negativi del genere sono indesiderati. La legge non prevede pertanto alcuna modalità di vendita. In particolare, essa rinuncia all'indicazione di un termine per la vendita delle azioni.

2.2

Entrata in vigore e abrogazione (cifre II e III)

Le disposizioni della legge speciale, ossia della LATC, vanno abrogate *contestualmente* alla trasformazione. Alla data in cui la deliberazione in materia di trasformazione presa dall'assemblea generale acquisisce validità giuridica (iscrizione nel registro di commercio), bisogna abrogare tutte le disposizioni della LATC (art. 1–28), eccettuati gli articoli 28a (nuovo) e 29. Questo avviene con l'introduzione della corrispondente disposizione alla cifra II della modifica della legge. In tal modo è garantito il passaggio diretto da una regolamentazione basata su una legge speciale a una regolamentazione retta esclusivamente dal diritto privato; inoltre si evita la coesistenza di basi giuridiche contraddittorie o l'assenza di basi giuridiche.

A seguito della trasformazione in una società anonima di diritto privato, cessano di avere validità tutte le disposizioni inserite nella LATC in virtù della legge speciale.

Per quanto riguarda le singole disposizioni da abrogare, che hanno un'importanza autonoma, bisogna tenere presente quanto segue:

- il diritto di cui all'*articolo 9 capoverso 3 LATC* che assicura al personale una rappresentanza adeguata nel consiglio di amministrazione deroga al diritto della società anonima. Il disegno non prevede una rappresentanza del personale la cui garanzia debba essere sancita in una legge speciale. Il nostro Collegio si auspica che gli interessi del personale siano presi in considerazione anche in futuro. Dopo la trasformazione in una società anonima di diritto privato, riteniamo che l'integrazione del personale nelle decisioni aziendali spetti all'azienda. Bisogna dunque rinunciare a mantenere tale disposizione della legge speciale³⁸.
- Secondo l'*articolo 16 capoverso 2 LATC* Swisscom è tenuta a negoziare con le associazioni del personale la stipulazione di un contratto collettivo di lavoro. L'avvenuta stipulazione di un contratto collettivo di lavoro (CCL) adempie questo requisito. Se non riescono a trovare un accordo in merito alla stipulazione del CCL o a singole disposizioni dello stesso, l'azienda e le associazioni del personale deferiscono le questioni litigiose a una commissione arbitrale conformemente all'*articolo 16 capoverso 3 LATC*. È sufficiente disciplinare in futuro questa disposizione a livello di statuto e di regolamenti. Di conseguenza bisogna rinunciare al mantenimento di una relativa disposizione in virtù di una legge speciale.

Non appena la vendita della partecipazione della Confederazione nell'azienda di cui all'articolo 28a capoverso 5 LATC sarà conclusa, le disposizioni ancora in vigore della LATC (art. 28a e 29) e quindi l'intero atto legislativo potranno essere abrogati. Secondo la cifra III capoverso 3 la decisione sull'abrogazione spetta al Consiglio federale.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione

3.1.1 Ripercussioni sulle finanze

Ripercussioni sul fronte delle entrate

La cessione del pacchetto di maggioranza della Confederazione produce due effetti sul fronte delle entrate. Da una parte, genera introiti unici derivanti dalla vendita. Il valore di mercato della partecipazione della Confederazione ammonta attualmente a circa 16 miliardi. Il ricavato della vendita dipende tuttavia notevolmente dalla soluzione scelta per la cessione delle azioni. Inoltre, esso sarà influenzato fortemente dall'andamento degli affari di Swisscom e dall'evoluzione generale della borsa. Sarebbe dunque pura speculazione voler fare in questa sede previsioni sull'ammontare.

D'altra parte la cessione delle azioni genera minori entrate a titolo di dividendi. Maggiore è il numero delle azioni cedute minori saranno le entrate. Dall'entrata in borsa nel 1998 queste ammontavano in media a 550 milioni all'anno.

³⁸ Si rimanda altresì ai diritti di informazione e partecipazione secondo l'art. 333a CO e la legge federale del 17 dicembre 1993 sull'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese (RS 822.14), validi per le società di diritto privato.

Ripercussioni sul fronte delle uscite

Conformemente all'articolo 24a LFC il ricavato della vendita delle azioni deve essere impiegato per l'ammortamento del debito. In questo caso, si tratta di introiti straordinari unici provenienti da investimenti. In tal modo, il debito della Confederazione si riduce dell'importo pari al ricavato, con ripercussioni sull'ammontare degli interessi passivi dovuti. Al momento attuale è impossibile prevedere la somma esatta che si potrà risparmiare sugli interessi passivi del debito della Confederazione; essa dipende sia dal ricavato della vendita sia dall'ammontare degli interessi negli anni successivi alla vendita. Se i tassi di interesse evolvono secondo l'attuale piano finanziario della Confederazione (2008: tasso d'interesse a lungo termine del 3,5 %) e il ricavato della vendita soddisfa le aspettative, il risparmio annuo ammonterà a circa mezzo miliardo. Naturalmente, gli effetti del risparmio saranno tangibili solo dopo un certo tempo, poiché la Confederazione non può rimborsare nel corso della loro durata i prestiti. Per contro, può rinunciare a una nuova emissione di obbligazioni a scadenza e abbattere pertanto il debito. Riassumendo si può affermare che le perdite di entrate e i risparmi si compensano, purché i dividendi e i tassi d'interesse rimangano costanti.

Rapporto con il freno all'indebitamento

Le entrate provenienti dalla vendita delle azioni sono introiti straordinari ai sensi dell'articolo 24a LFC e perciò non confluiscono nel calcolo del limite massimo di spesa secondo il freno all'indebitamento.

I dividendi incassati dalla Confederazione e quelli mancanti in caso di vendita delle azioni nonché gli interessi passivi della Confederazione saranno invece presi in considerazione nel calcolo delle entrate e delle uscite secondo il freno all'indebitamento, poiché non si tratta né di entrate né di uscite a carattere straordinario.

3.1.2 Ripercussioni sul personale della Confederazione

A partire dal momento della cessione dell'intera partecipazione della Confederazione in Swisscom, la Confederazione risparmia un 100 per cento di posto presso i rappresentanti dell'azionista (Segreteria generale del DATEC e Amministrazione federale delle finanze).

3.2 Ripercussioni sulle finanze e sul personale di Cantoni e Comuni

Il progetto non ha ripercussioni sulle finanze e sul personale di Cantoni e Comuni.

3.3 Ripercussioni sull'economia

Servizi di telecomunicazione funzionanti, di qualità e a prezzi vantaggiosi rivestono fondamentale importanza per l'economia. La vita economica è ormai impensabile senza i servizi di telefonia e Internet. Grazie all'apertura dei mercati di telecomunicazione e della conseguente intensificazione della concorrenza, i consumatori svizzeri e l'economia nazionale beneficiano attualmente di una gamma di servizi

nuovi, diversificati e relativamente convenienti. I servizi di telecomunicazione sono competitivi e questo significa che esiste un mercato per questi servizi, come dimostra il gran numero di aziende operanti in questo settore.

La Svizzera è un mercato molto interessante per le aziende di telecomunicazione, poiché è caratterizzata da una clientela con un potere d'acquisto assai elevato. Questo lascia supporre che la qualità dei servizi offerti su questo mercato aumenterà ulteriormente con l'intensificazione della concorrenza.

La cessione del pacchetto di maggioranza della Confederazione non ha di per sé alcuna ripercussione sull'occupazione complessiva. Tuttavia, sussiste un certo rischio che Swisscom possa essere rilevata in un secondo tempo da un acquirente straniero. A seconda dell'impostazione data a una simile operazione, può accadere che i posti di lavoro in Svizzera vengano soppressi o che i centri decisionali vengano trasferiti all'estero. Viceversa, disponendo di maggiore flessibilità Swisscom può però stringere alleanze strategiche o realizzare una fusione con altre aziende di telecomunicazione. In questo modo può cogliere meglio le opportunità di crescita, imporsi sul mercato dinamico delle telecomunicazioni e creare nuovi posti di lavoro.

Dalla sua entrata in borsa, avvenuta nel 1998, Swisscom ha tagliato oltre 5000 posti. Tuttavia, in questi anni altre nuove aziende nel settore della telecomunicazione hanno creato pressappoco lo stesso numero di nuovi posti di lavoro (equivalenti a tempo pieno).

3.4 Ripercussioni sulle regioni periferiche

Le prestazioni del servizio universale sono garantite dalla legge sulle telecomunicazioni; questo vale in particolare per le regioni periferiche, le quali, per quanto concerne nuovi servizi e tecnologie, sono servite in modo ottimale rispetto alle regioni periferiche di altri Paesi.

Nel presente messaggio si è accennato più volte alla capacità del mercato di fornire su tutto il territorio nazionale un'ampia offerta di base di servizi di telecomunicazione per la maggior parte dei servizi e delle regioni. La vendita del pacchetto di maggioranza della Confederazione non modifica questo stato di fatto. L'economia svizzera e di conseguenza anche i clienti privati potranno continuare a contare su una buona offerta di servizi di telecomunicazioni.

4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario

4.1 Programma di legislatura 2003–2007

La cessione del pacchetto di maggioranza in Swisscom non è annunciata nel Rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969). Vi sono tuttavia diverse ragioni che giustificano un chiarimento in tempi rapidi delle condizioni per la cessione della partecipazione della Confederazione. Da un lato Swisscom rappresenta per la Confederazione un grande investimento non diversificato, come già affermato nel 2001 nel Pacchetto di misure Swisscom SA/Posta. Dall'altro, bisogna garantire a Swisscom la possibilità di imporsi sul dinamico mercato delle telecomunicazioni. Questo presuppone un azionariato disposto ad assumersi maggiori rischi

rispetto alla Confederazione, la cui responsabilità nei confronti dei contribuenti richiede grande prudenza.

4.2 Piano finanziario

Nei piani finanziari della Confederazione figurano attualmente stime sui futuri pagamenti dei dividendi da parte di Swisscom. Per il resto, si rimanda alle spiegazioni relative alle ripercussioni finanziarie per la Confederazione (n. 3.1).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La questione se la Costituzione consenta alla Confederazione di privatizzare parzialmente o interamente l'azienda di telecomunicazione della Confederazione è già stata esaminata nel messaggio del 10 giugno 1996 concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni (FF 1996 III 1201 segg.). In merito avevamo rilevato quanto segue (op. cit. pag. 1267 seg.):

«Nell'ambito della procedura di consultazione sono state fatte osservazioni anche in merito alla portata e all'ammissibilità della privatizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni in considerazione dell'articolo 36 Cost. In una perizia complementare del 31 gennaio 1996 l'UFG si è espresso in merito alla questione se, nell'ambito del diritto costituzionale in vigore, la Confederazione possa ridurre a una partecipazione di minoranza la sua quota di partecipazione a un'azienda delle telecomunicazioni a struttura mista dotata di una concessione o addirittura rinunciare a tutte le partecipazioni a fornitori di servizi di telecomunicazione organizzati secondo il diritto privato e titolari di una concessione, di modo che ne risulti una vera e propria privatizzazione di questo settore della privativa PTT. Nella sua perizia, l'UFG sostiene l'opinione secondo cui la possibilità di esercitare una privativa non sotto la propria regia ma per il tramite di fornitori di servizi titolari di una concessione esiste anche per la privativa PTT. In questo senso non si potrebbe escludere a priori un'ampia o completa privatizzazione dell'Azienda delle PTT rispettivamente del settore Telecom. Tale privatizzazione potrebbe però avvenire solo se così il servizio pubblico venisse assicurato nel miglior modo possibile. Con un corrispondente regime di concessione si dovrebbero fissare condizioni quadro che garantiscano il massimo rispetto degli interessi pubblici.

In base a questa situazione di partenza, niente si opporrebbe dal punto di vista costituzionale a una futura trasformazione dell'azienda delle telecomunicazioni da società anonima di diritto speciale a società anonima puramente di diritto privato, parzialmente o interamente di proprietà di privati».

Questa interpretazione del diritto trova ampia conferma nella dottrina³⁹. Si pone comunque la questione se la nostra posizione di allora possa essere mantenuta anche alla luce dell'articolo 92 della nuova Costituzione.

Secondo l'articolo 92 capoverso 1 Cost. il settore delle poste e delle telecomunicazioni compete alla Confederazione. Questo principio è completato nel capoverso 2 con una sorta di mandato di prestazioni: la Confederazione provvede affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali e di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole. Le tariffe sono stabilite secondo i principi unitari. Questa disposizione costituzionale riprende essenzialmente il contenuto dell'articolo 36 capoversi 1 e 3 della Costituzione federale del 1874. E questa era anche l'intenzione secondo il messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale⁴⁰. In particolare, il nostro Collegio era dell'avviso che anche la nuova disposizione costituzionale avrebbe dovuto permettere alla Confederazione di fare intervenire aziende di monopolio o ammettere privati quali fornitori di prestazioni di servizi postali e di telecomunicazione. Nell'ambito dei dibattiti parlamentari, le Camere decisero di adottare per il capoverso 1 dapprima una formulazione leggermente modificata («*La legislazione* concernente il settore delle poste e delle telecomunicazioni compete alla Confederazione») per poi ritornare alla proposta del Consiglio federale e quindi al testo attualmente in vigore⁴¹. In questo modo, contrariamente a quanto potrebbe lasciar presumere il testo in rapporto ad altre disposizioni sulle competenze, non si voleva escludere la possibilità di fornire il servizio pubblico nel settore della posta e delle telecomunicazioni nel quadro di un sistema di concessioni⁴². Sulla base del testo e della genesi è unicamente possibile concludere che l'articolo 92 Cost. vieterebbe in ogni caso alla Confederazione di cedere interamente a privati la fornitura dei servizi postali e di telecomunicazione (vale a dire senza regolamentare a livello legislativo le concessioni)⁴³. Non si può invece desumere che la rinuncia a un'azienda in regia o a un'azienda controllata dalla Confederazione per la fornitura dei servizi delle telecomunicazioni sia esclusa dalla Costituzione. La Costituzione lascia piuttosto al legislatore la regolamentazione di questa questione⁴⁴. La regolamentazione deve però essere impostata in modo che il servizio pubblico, così come descritto nell'articolo 92 capoverso 2 Cost., sia assolto in modo ottimale.

³⁹ Cfr. ad es. B. Rolf H. Weber, *Le rôle de l'Etat dans les marchés des télécommunications*, in: *Problèmes actuels de droit économique*, Mélanges en l'honneur de Ch.-A. Junod, 1997, pag. 444 segg.; Peter Fischer, *Fernmelderecht*, in: Koller et al., *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Informations- und Kommunikationsrecht*, n. marg. 1 segg.; prevalentemente Leo Schürmann, *Zur Verfassungsmässigkeit der Neuordnung der PTT-Gesetzgebung*, in: *Problèmes actuels de droit économique*, Mélanges en l'honneur de Ch.-A. Junod, 1997, pag. 397 segg., 402 seg.

⁴⁰ FF 1997 I 1 segg., in particolare pagg. 253 segg.

⁴¹ In dettaglio Leila Roussianos-Moayed, *Les concessions de services de télécommunication*, 2002, pag. 18 segg.

⁴² Come riferito dal relatore della competente commissione del Consiglio degli Stati, Boll. Uff. S 1998 pag. 1160.

⁴³ Così anche Aubert, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, n. marg. 8 ad art. 92.

⁴⁴ Così anche H. Burkert, in: *St. Galler Kommentar*, 2002, n. marg. 3 seg. ad art. 92.

La privatizzazione di Swisscom può essere realizzata indipendentemente dal risultato della revisione della legge sulle telecomunicazioni (LTC), i cui dibattiti parlamentari si sono conclusi nel mese di marzo del 2006. La LTC disciplina il mercato delle telecomunicazioni senza tenere conto dei rapporti di proprietà delle aziende che forniscono i servizi di telecomunicazione. Swisscom è indubbiamente un attore importante, tuttavia il suo statuto di società anonima di diritto speciale non le conferisce una posizione particolare e la sua trasformazione in società di diritto privato non cambierà la sua posizione. Finché continuerà a detenere una posizione dominante su determinati mercati, Swisscom sarà tenuta a garantire certe forme di accesso alle sue installazioni e ai suoi servizi (art. 11 LTC). Allo stesso modo, gli articoli 14 e seguenti LTC provvedono affinché la fornitura del servizio universale sia garantita in tutto il Paese a tutte le categorie della popolazione ad un prezzo ragionevole. A tal fine, la ComCom rilascia la concessione o le concessioni necessarie. La concessione del servizio universale per il periodo 2003–2007 è stata rilasciata a Swisscom, poiché, da un lato, era la sola azienda a poter assicurare questo servizio in conformità alle prescrizioni legali e, dall'altro, era l'unica candidata. Dal 2008, la ComCom potrà incaricare Swisscom di assicurare il servizio universale, ma potrà conferire il mandato anche ad un'altra azienda o a diverse altre aziende se lo ritiene opportuno. La prevista modifica della LATC è pertanto indipendente dalla modifica della LTC, approvata dalle Camere federali nel marzo del 2006.

Obiettivi strategici 2006-2009 della Confederazione per la sua partecipazione in Swisscom SA

Introduzione

1. La Confederazione è il principale azionista di Swisscom SA e ne detiene la maggioranza del capitale e dei voti. I suoi interessi sono tutelati dal Consiglio federale che, tenendo conto dell'autonomia imprenditoriale di Swisscom SA e in qualità di azionista, riconosce la libertà decisionale del consiglio di amministrazione riguardo alla strategia e alla linea politica da adottare. La Confederazione rispetta altresì il principio di indipendenza dei media dallo Stato. Il ruolo di azionista di maggioranza della Confederazione è separato, a livello istituzionale, da quello di organo regolatore e di autorità di sorveglianza sul mercato delle telecomunicazioni.
2. In virtù dell'articolo 6 della legge sull'azienda delle telecomunicazioni (LATC), il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi fondamentali che la Confederazione intende raggiungere a lungo termine in qualità di azionista principale dell'azienda. Gli obiettivi strategici riguardano Swisscom SA e le società del gruppo (nel seguito «Swisscom»). La Confederazione si impegna quindi, con un ritmo quadriennale, su obiettivi coerenti e a lungo termine, e con la loro pubblicazione crea trasparenza per gli investitori privati.
3. Oltre a definire gli obiettivi strategici, la Confederazione può esercitare un influsso sull'impresa attraverso gli strumenti che le sono messi a disposizione, in quanto azionista principale, dal diritto societario, vale a dire la possibilità di influire sulla composizione del consiglio di amministrazione e il fatto di disporre della maggioranza dei voti in sede di assemblea generale. Secondo i vigenti statuti di Swisscom, la Confederazione ha il diritto di delegare due suoi rappresentanti in seno al consiglio di amministrazione, ai quali può impartire istruzioni. Le istruzioni del Consiglio federale riguardano esclusivamente i suoi rappresentanti nel consiglio di amministrazione di Swisscom. Ciò non esime gli altri membri del consiglio di amministrazione dalla responsabilità di operare nell'interesse generale dell'impresa. Il Consiglio federale non esercita il proprio influsso su Swisscom in modi diversi da quelli ora citati.

1. Orientamento generale dell'impresa

Il Consiglio federale esige che Swisscom

- 1.1 sia competitiva, gestita secondo criteri di economia aziendale e orientata ai clienti, e che ottimizzi ulteriormente la rapidità e la flessibilità nello sviluppo, nella produzione e nella commercializzazione di nuovi prodotti e servizi nei mercati convergenti delle telecomunicazioni, delle tecnologie informatiche, della radiodiffusione, dei media e dell'intrattenimento;

- 1.2 offra, in particolare, servizi di trasmissione voce e dati su rete fissa e mobile, servizi informatici e contenuti e metta inoltre a disposizione servizi di rete per altre società di telecomunicazione, sempre tenendo conto degli interessi di sicurezza del Paese. Con la sua offerta, Swisscom mira ai seguenti obiettivi generali, fornendo in tal modo un contributo allo sviluppo economico generale della Svizzera:
- Fixnet: creazione di un'offerta adeguata alle esigenze della clientela, mantenimento della posizione di leader sul mercato nazionale e di un ruolo dominante nell'introduzione sul mercato di collegamenti e servizi a banda larga;
 - Mobile: creazione di un'offerta adeguata alle esigenze della clientela, mantenimento della posizione di leader sul mercato nazionale e di un ruolo dominante nell'introduzione sul mercato di collegamenti e servizi a banda larga;
 - Solutions: creazione di un'offerta adeguata alle esigenze nazionali e internazionali dei clienti svizzeri, raggiungimento e mantenimento di una posizione significativa sul mercato nazionale;
 - IT-Services: creazione di un'offerta adeguata alle esigenze della clientela e raggiungimento di una posizione significativa sul mercato dei servizi informatici speciali;
 - Servizio universale: garanzia di un servizio universale capillare fino al 2007 e candidatura per una concessione che permetta all'impresa di svolgere questo compito anche in futuro;
 - Interconnessione: attuazione della regolamentazione relativa all'interconnessione nell'interesse di una concorrenza leale e garanzia del collegamento «end-to-end» per le prestazioni del servizio universale.
- 1.3 disponga di un adeguato sistema di gestione dei rischi;
- 1.4 nel quadro delle possibilità aziendali persegua una strategia d'impresa sostenibile e che rispetti i principi etici.

2. Obiettivi finanziari

Il Consiglio federale esige che Swisscom

- 2.1 crei valore aggiunto nonché assicuri e accresca a lungo termine il suo valore d'impresa;
- 2.2 a livello delle società del gruppo, dimostri un grado di efficacia paragonabile a quello delle migliori imprese di telecomunicazione attive sui mercati europei;
- 2.3 persegua una politica di distribuzione dei fondi propri che, attraverso riacquisto di azioni e pagamento di dividendi, restituisca agli azionisti, secondo la prassi usuale, tutte le risorse finanziarie derivanti dall'esercizio annuale che rimangono disponibili dopo l'effettuazione di investimenti che creano plusvalore ed eventuali rimborsi di debiti. Le riserve da distribuire vengono ridotte a non più di un miliardo di franchi;
- 2.4 limiti il suo indebitamento netto al massimo a una volta e mezzo il valore dell'EBITDA risultante dal bilancio consolidato.

3. Obiettivi in materia di personale

Il Consiglio federale esige che Swisscom

- 3.1 persegua una politica del personale sociale e moderna e una politica di formazione degli apprendisti al passo coi tempi;
- 3.2 grazie ad uno stile di gestione adeguato, promuovendo la politica di sviluppo del personale e curando la comunicazione interna, crei un clima di fiducia presso il personale;
- 3.3 regoli i diritti di consultazione delle associazioni del personale in contratti collettivi di lavoro, e sviluppi ulteriormente questi ultimi d'intesa con i sindacati e le associazioni del personale;
- 3.4 versi ai quadri salari corrispondenti agli standard del mercato, basando i relativi bonus su criteri stabiliti all'inizio dell'anno d'esercizio;
- 3.5 si adoperi a migliorare la posizione sul mercato del lavoro del suo personale impiegato in modo fisso, offrendo possibilità di formazione e di perfezionamento professionale;
- 3.6 realizzi eventuali ulteriori misure di ristrutturazione nel quadro di piani sociali esistenti o nuovi;
- 3.7 orienti l'organico e la qualificazione dei collaboratori alle future esigenze.

4. Collaborazioni e partecipazioni

Il Consiglio federale esige che Swisscom

- 4.1 acquisisca partecipazioni solamente se esse contribuiscono a lungo termine a garantire o ad accrescere il suo valore d'impresa, se possono essere ben seguite dal punto di vista gestionale e se tengono sufficientemente conto dei fattori di rischio;
- 4.2 non acquisisca partecipazioni in imprese di telecomunicazione estere con un mandato di fornitura del servizio universale. Le partecipazioni estere sono per contro possibili se sono di sostegno al suo core business nazionale o perseguono un'altra logica strategico-industriale;
- 4.3 acquisisca partecipazioni in Svizzera per garantire la propria competitività.

5. Rendiconto al Consiglio federale

Il Consiglio federale esige che Swisscom curi trimestralmente uno scambio di informazioni con rappresentanti della Confederazione, analogamente a quanto avviene nei regolari incontri con gli analisti e gli investitori. A questo riguardo, si terrà conto della parità di trattamento degli azionisti. Al termine di ogni anno d'esercizio, il consiglio di amministrazione di Swisscom fornisce al Consiglio federale un rapporto sul grado di raggiungimento degli obiettivi strategici.

6. Durata di validità e modifiche

I presenti obiettivi strategici valgono per il periodo 2006–2009, oppure fino alla cessione della partecipazione di maggioranza della Confederazione in Swisscom auspicata dal Consiglio federale. Il quadro in cui l'azienda opera è inoltre in costante mutamento. In presenza di motivi fondati, gli obiettivi strategici possono quindi essere modificati. Il Consiglio federale decide in merito alla loro modifica dopo aver consultato Swisscom.

Svolgimento della revisione della LATC

