

03.073

**Messaggio relativo alla modifica della legge
sulle telecomunicazioni
(LTC)**

del 12 novembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno e il messaggio concernente una modifica della legge sulle telecomunicazioni (LTC).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2001 M 00.3393 Invii in massa di messaggi elettronici non richiesti a scopo pubblicitario. «Spamming» (N 6.10.00, Sommaruga; S 15.3.01)

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

12 novembre 2003 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

In seguito alla liberalizzazione del mercato svizzero delle telecomunicazioni, avvenuta il 1° gennaio 1998, i consumatori hanno potuto approfittare di una scelta più vasta di prestazioni e i prezzi sono notevolmente diminuiti, in particolare nel settore delle comunicazioni telefoniche sulla rete fissa. La telefonia mobile ha avuto uno sviluppo considerevole, seguita dai servizi di dati a larga banda che consentono l'accesso veloce a Internet. Tutte le regioni del Paese hanno beneficiato dell'apertura dei mercati alla concorrenza; il servizio universale ha esercitato in questo contesto una funzione di contenimento.

Il processo di liberalizzazione all'origine di questi sviluppi sta tuttavia perdendo efficacia perché l'operatore storico detiene l'infrastruttura che consente l'accesso diretto ai clienti (rete di collegamento). È pertanto indispensabile assicurare ai nuovi entranti un accesso equo all'infrastruttura e ai servizi del fornitore dominante e permettere loro di investire nelle tecnologie che considerano più adeguate affinché possano offrire ai loro clienti servizi su misura. Il Consiglio federale ha già aperto alla concorrenza l'ultimo chilometro (accesso disaggregato alla rete locale) per via di ordinanza. Propone ora al Parlamento di disciplinare in maniera generale tutte le questioni legate all'accesso alle risorse e ai servizi del fornitore dominante.

Il presente disegno di modifica della legge sulle telecomunicazioni (LTC) si rifà ampiamente al nuovo quadro normativo dell'Unione europea, senza tuttavia riprenderne tutti gli strumenti. In particolare, il Consiglio federale rinuncia a proporre l'introduzione di disposizioni di tipo ex ante che permettono al regolatore di intervenire d'ufficio nella definizione dei mercati pertinenti e nella designazione dei fornitori dominanti su questi mercati e di imporre a questi fornitori obblighi specifici. Come finora, le relazioni tra fornitori di servizi di telecomunicazione saranno regolate dalle parti stesse. La Commissione federale delle comunicazioni (Com-Com) può intervenire solo su richiesta di una delle parti dopo consultazione della Commissione della concorrenza e imporre al fornitore dominante gli obblighi previsti per legge.

Il disegno riprende per contro dal nuovo diritto europeo il sistema dell'autorizzazione generale e prevede l'abrogazione del regime delle concessioni per servizi di telecomunicazione e la generalizzazione dell'obbligo di notifica (notifica dei servizi). Continueranno ad essere necessarie concessioni per l'obbligo di fornire il servizio universale e per l'impiego dello spettro delle frequenze radioelettriche.

Una parte del disegno è dedicata alla protezione dei consumatori e alla protezione dei dati personali. Il Consiglio federale propone di istituire un organo di conciliazione incaricato di risolvere le controversie tra gli utenti e i fornitori di servizi di telecomunicazione o di servizi a valore aggiunto. L'UFCOM potrà affidare la creazione di un simile organo alle cerchie interessate. Il Consiglio federale propone inoltre di modificare la legge contro la concorrenza sleale (LCSL) per fissare il principio del divieto dell'invio in massa di messaggi pubblicitari indesiderati (spamming).

Le misure proposte intendono stimolare la concorrenza sul mercato delle telecomunicazioni e aumentare la trasparenza per i consumatori. Ciò dovrebbe produrre effetti benefici su tutta l'economia e, in ultima analisi, migliorare l'attrattiva della piazza economica svizzera. La presente modifica è compatibile con la posizione del nostro Paese nell'ambito di organizzazioni internazionali (OMC, OCSE) e dovrebbe migliorare la nostra posizione nelle relazioni con l'Unione europea (negoziati bilaterali bis).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Antecedenti

1.1.1 L'evoluzione del mercato svizzero delle telecomunicazioni dopo il 1998

La liberalizzazione del mercato, avvenuta il 1° gennaio 1998, ha modificato profondamente il paesaggio delle telecomunicazioni nel nostro Paese. Dopo decenni di monopolio statale, operano ora sul mercato svizzero più di 300 fornitori di servizi di telecomunicazione¹. Di diversa grandezza e attivi su mercati differenti, i nuovi attori hanno permesso, con la loro presenza, di arricchire la gamma dei servizi a disposizione dei consumatori e delle imprese. I clienti hanno apprezzato visibilmente le nuove possibilità di scelta offerte e gli operatori alternativi sono riusciti progressivamente a conquistarsi la loro fiducia. Infatti, alla fine del terzo trimestre dell'anno 2002, i nuovi attori che operavano sulla rete fissa detenevano una quota di mercato stimata approssimativamente al 28 per cento per le comunicazioni locali, al 32 per cento per le comunicazioni nazionali, al 46 per cento per le comunicazioni internazionali e al 36 per cento per le chiamate dalla rete fissa alla rete mobile². Per quanto riguarda la telefonia mobile, alla fine del 2002 i nuovi operatori avevano invece conquistato un po' meno del 40 per cento della quota di mercato³.

Complessivamente l'emergere e lo svilupparsi della concorrenza hanno avuto un influsso positivo anche sul livello dei prezzi. Dall'esame dell'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo dei servizi di telecomunicazione appare una diminuzione del 31,2 per cento tra gennaio 1998 e marzo 2003. L'evoluzione è tuttavia assai discordante nel periodo in questione: i prezzi sono diminuiti di poco nel primo anno (circa il 2,6 %), in modo più consistente nel 1999 (meno il 15 % circa) e nel 2000 (meno il 16 %). Quindi, i prezzi si sono stabilizzati⁴.

Grazie alla liberalizzazione o nonostante essa, le imprese del settore hanno continuato a investire nelle infrastrutture. In seguito all'installazione di collegamenti digitali di tipo ISDN⁵, il numero di canali di accesso è notevolmente aumentato dall'inizio

1 Fonte: UFCOM, Statistiques des télécommunications, Evolution jusqu'au 31 décembre 2002 pour certains indicateurs, Recueil de sources diverses, Bienne, maggio 2003, pag. 49. Il documento è disponibile (in francese) sul sito dell'UFCOM: <http://www.bakom.ch/fr/telekommunikation/statistik/publikationen/index.html>.

2 Le informazioni sono riprese da una presentazione pubblicata sul sito di Swisscom, intitolata «Simply Steady, Simply Solid, Simply Swisscom», del 21 novembre 2002.

3 Il 37,1 % per la precisione. Fonte: UFCOM, Statistiques des télécommunications, Evolution jusqu'au 31 décembre 2002 pour certains indicateurs, Recueil de sources diverses, Bienne, maggio 2003, pag. 18.

4 L'indice è calcolato dall'Ufficio federale di statistica e comprende la telefonia fissa e mobile come pure l'accesso a Internet. Fonte: UFCOM, Statistiques des télécommunications, Evolution jusqu'au 31 décembre 2002 pour certains indicateurs, Recueil de sources diverses, Bienne, maggio 2003, pag. 21.

5 ISDN è l'acronimo di Integrated Services Digital Network (= rete numerica integrata nei servizi).

della liberalizzazione⁶. In materia di telefonia mobile, è migliorato anche il tasso di penetrazione, espresso in percento della superficie del territorio nazionale. Alla fine del 2001, l'80 per cento del territorio nazionale era servito dalle reti di radiocomunicazione mobili (reti GSM) contro il 70 per cento alla fine del 1998. Attualmente il 99 per cento della popolazione ha accesso ai servizi forniti attraverso queste reti⁷. Nel confronto internazionale, la Svizzera dispone di una buona dotazione di infrastrutture. Nel 2001, era al terzo posto dei Paesi dell'OCSE, subito dopo il Lussemburgo e la Svezia, per quanto riguarda il numero di canali di telecomunicazione (canali fissi e canali mobili) per 100 abitanti⁸.

La liberalizzazione del mercato svizzero delle telecomunicazioni ha pure contribuito a creare un ambiente favorevole allo sviluppo della società dell'informazione. Ne è la prova il grande successo di Internet; infatti attualmente un terzo della popolazione ha già stipulato un abbonamento presso un fornitore di accesso a Internet, contro l'1 per cento alla fine del 1997⁹. L'uso di Internet si è diffuso su larga scala, al punto che gli utenti desiderano disporre di velocità di trasmissione più elevate. Il numero di collegamenti a larga banda (accesso ADSL e accesso tramite modem via cavo) è cresciuto in misura rilevante nel 2001 e nel 2002¹⁰.

Le condizioni più favorevoli e la concorrenza create dalla liberalizzazione del mercato hanno modificato notevolmente i comportamenti e stimolato l'impiego di servizi di telecomunicazione: l'esempio più evidente è innegabilmente quello della telefonia mobile. Dalla fine del 1997 alla fine del 2002, il tasso di penetrazione dei collegamenti mobili è più che quintuplicato, passando dal 14,7 per cento al 79,1 per cento (stime)¹¹. L'uso degli SMS, che sono un prodotto derivato, è letteralmente esploso nel corso di questi ultimi anni (più di 3 miliardi di SMS sono stati inviati nel 2001¹²). In termini di introiti delle telecomunicazioni pubbliche per abitante, nel 2001 la Svizzera si trovava nel gruppo di testa dei Paesi dell'OCSE¹³. Un simile indicatore illustra globalmente l'effetto stimolante che hanno avuto sul consumo la diversificazione dell'offerta e la riduzione dei prezzi.

6 Il numero di canali di accesso è infatti passato da 4 688 000 alla fine del 1997 a circa 5 419 000 alla fine del 2002. Fonte: UFCOM, Statistiques des télécommunications, Evolution jusqu'au 31 décembre 2002 pour certains indicateurs, Recueil de sources diverses, Bienne, maggio 2003, pag. 10.

7 Fonte: UFCOM, Statistique officielle des télécommunications 2001, Bienne, maggio 2003, pag. 26. Questo documento è disponibile sul sito dell'UFCOM: <http://www.bakom.ch/fr/telekommunikation/statistik/publikationen/index.html>.

8 Fonte: OCSE, Perspectives des communications de l'OCDE 2003, Parigi, maggio 2003, pag. 88.

9 Fonte: UFCOM, Statistiques des télécommunications, Evolution jusqu'au 31 décembre 2002 pour certains indicateurs, Recueil de sources diverses, Bienne, maggio 2003, pag. 43.

10 Alla fine del 2000 si contavano 48 466 collegamenti di questo tipo e alla fine del 2002, ben 455 220. Fonte: UFCOM, Statistiques des télécommunications, Evolution jusqu'au 31 décembre 2002 pour certains indicateurs, Recueil de sources diverses, Bienne, maggio 2003, pag. 12.

11 Fonte: UFCOM, Statistiques des télécommunications, Evolution jusqu'au 31 décembre 2002 pour certains indicateurs, Recueil de sources diverses, Bienne, maggio 2003, pag. 16.

12 Fonte: UFCOM, Statistique officielle des télécommunications 2001, Bienne, maggio 2003, pag. 29.

13 Fonte: OCSE, Perspectives des communications de l'OCDE 2003, Parigi, maggio 2003, pag. 66.

L'emergere e lo svilupparsi della concorrenza hanno influito positivamente anche sul numero di impiegati nel settore, passati da 22 145 nel 1997 a 24 772 alla fine del 2001¹⁴. Considerata la situazione congiunturale, non si può escludere un certo cedimento nel 2002 e nel corso del primo semestre 2003. Va ricordato che le aziende attive sul mercato svizzero delle telecomunicazioni sono nel complesso molto competitive. Secondo un indicatore di produttività calcolato dall'OCSE, per quanto riguarda la cifra d'affari per impiegato la Svizzera occupava il terzo posto dei Paesi dell'OCSE nel 2001¹⁵. L'azienda Swisscom, da parte sua, non ha perso terreno dopo l'apertura del mercato. Nonostante una situazione di morosità diffusa, l'operatore storico gode di un'eccellente salute finanziaria rispetto alla maggior parte dei suoi omologhi all'estero.

La liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni e la concorrenza hanno dunque prodotto molti effetti positivi. Tutti i consumatori e tutte le imprese del nostro Paese hanno potuto approfittare ampiamente della diversificazione dell'offerta, dell'aumento della gamma di servizi e della diminuzione dei prezzi. Questo è un aspetto da mettere in evidenza visto che si temeva che la liberalizzazione compromettesse la situazione di alcune categorie di utenti, ad esempio di quelli con introiti modesti o di quelli residenti nelle regioni periferiche.

A questi effetti positivi, si deve tuttavia contrapporre un certo numero di aspetti negativi. Più di cinque anni dopo l'apertura del mercato, l'operatore storico Swisscom occupa ancora una posizione dominante su diversi mercati relativi alla fornitura di servizi sulla rete fissa; inoltre la concorrenza tende a ristagnare¹⁶. La situazione si rivela particolarmente preoccupante sui mercati del collegamento e della telefonia locale. Alla fine dell'anno 2002, l'azienda Swisscom continuava a fornire quasi tutti i collegamenti a banda stretta nel nostro Paese. Per quanto riguarda la telefonia locale, la perdita di quote di mercato registrata fra il 2001 e il 2002 (diminuzione dall'82 % al 72 % circa) non è dovuta tanto alla concorrenza quanto a un cambiamento imposto a livello di condizioni quadro. Dopo l'introduzione del nuovo piano di numerazione, alla fine del mese di marzo 2002¹⁷, la maggior parte dei clienti che ha preselezionato un operatore alternativo ricorre ormai esclusivamente ai servizi di quest'ultimo e non passa più attraverso Swisscom per le comunicazioni locali. L'abolizione della tariffa locale, che è sopravvenuta contemporaneamente all'entrata in vigore del nuovo piano di numerazione, ha provocato infine un aumento del prezzo delle comunicazioni locali.

Sul nuovo mercato dei servizi di collegamento a Internet ad alta velocità, la situazione sembra meno preoccupante poiché il numero dei collegamenti ADSL ha fatto

¹⁴ Fonte: OCSE, *Perspectives des communications de l'OCDE 2003*, Parigi, maggio 2003, pag. 222.

¹⁵ Fonte: OCSE, *Perspectives des communications de l'OCDE 2003*, Parigi, maggio 2003, pag. 217.

¹⁶ A questo riguardo, si rileva che alla fine del terzo trimestre del 2002, Swisscom deteneva una quota di mercato del 72 % per le comunicazioni locali (contro l'84 % nel 2000 e l'82 % nel 2001), del 68 % per le comunicazioni nazionali (il 69 % nel 2000 e il 68 % nel 2001), del 54 % per le comunicazioni internazionali (il 57 % nel 2000 e nel 2001) e del 64 % per le chiamate dalla rete fissa a quella mobile (il 68 % nel 2000 e il 65 % nel 2001). Queste informazioni sono riprese da due presentazioni pubblicate sul sito di Swisscom e precisamente: a) *Company Presentation*, «Solid as a Rock», 11 gennaio 2002; b) «Simply Steady, Simply Solid, Simply Swisscom», 21 novembre 2002.

¹⁷ A causa dell'introduzione del nuovo piano di numerazione è necessario selezionare l'indicativo anche per le chiamate locali.

registrare recentemente una crescita rallegrante (195 220 abbonamenti alla fine del 2002 contro 33 379 alla fine del 2001¹⁸). Nonostante tutto, l'offerta di servizi xDSL disponibile sul mercato presenta la caratteristica di essere relativamente omogenea; questo si spiega con il fatto che gli operatori alternativi dipendono dai servizi all'ingrosso forniti da Swisscom. Il loro margine di manovra è dunque estremamente limitato e si deve temere l'influsso inibitore che ciò potrebbe avere sullo sviluppo a lungo termine del mercato, in particolare a livello di innovazioni tecnologiche e commerciali. Per evitare di arrestare lo sviluppo della concorrenza e di privare, con l'andare del tempo, i consumatori e le imprese dei relativi benefici, è opportuno adottare misure aventi lo scopo di rimediare a determinate lacune normative.

1.1.2 Le lacune della normativa vigente

1.1.2.1 La concorrenza

Bisogna dunque ammettere che non tutto va per il meglio sul mercato svizzero delle telecomunicazioni e che la concorrenza ha difficoltà ad affermarsi e a influire positivamente su alcuni segmenti del mercato. Queste difficoltà sono provocate principalmente dalla mancanza di alternative che consentano di accedere direttamente agli utenti, nonché dalla posizione dominante dell'operatore storico nell'ambito della rete locale e delle linee affittate.

A causa degli elevati costi necessari per l'installazione dell'infrastruttura è praticamente impossibile per i nuovi fornitori affrontare ad armi pari l'ex monopolista, che ha potuto costruire la sua rete godendo per lungo tempo di diritti esclusivi e finanziarla con i proventi del monopolio. Dato che gli ostacoli posti all'ingresso sul mercato sono difficilmente superabili, i fornitori alternativi, per offrire i propri servizi ai loro clienti, devono ricorrere alle prestazioni dell'ex monopolista. Questo non vale solo nel settore della telefonia, ma anche in quello dei servizi dati a larga banda per l'accesso veloce a Internet, resi accessibili mediante nuove tecnologie che consentono di sfruttare meglio le linee d'utente (xDSL) o attraverso linee affittate.

Il problema dell'ostacolo all'avvento della concorrenza costituito dall'infrastruttura è ulteriormente aggravato dal fatto che le tecnologie alternative come le reti via cavo (CATV), i collegamenti d'utente senza filo (Wireless Local Loop) o la rete elettrica (Power Line Communication) – che consentirebbero anche di fornire servizi al dettaglio direttamente agli utenti – non sono ancora riuscite a soddisfare le aspettative che avevano suscitato inizialmente e non costituiscono attualmente un'alternativa valida alla rete di collegamento dell'operatore storico¹⁹. Il 18 febbraio 2003, Cablecom ha lanciato un nuovo servizio chiamato «cablecom digital phone» che consente di telefonare tramite modem via cavo. Si tratta di un'innovazione che suscita grandi speranze, ma non si deve dimenticare che il prodotto è in fase di lancio²⁰ e che la rete di Cablecom, diversamente da quella dell'azienda Swisscom, è lungi dall'essere

¹⁸ Fonte: Swisscom, Rapporto di gestione 2002, Le principali informazioni in breve.

¹⁹ Al lettore che desidera disporre di una panoramica sulle diverse tecnologie di accesso a larga banda e sulle diverse possibilità di utilizzazione si consiglia di consultare il seguente documento: UFCOM, Technologies à large bande: point sur la situation en Suisse, Bienne, luglio 2002, http://www.bakom.ch/imperia/md/content/francais/medieninformationen/mediengesprch02/breitbandbericht_f.pdf.

²⁰ Nel mese di aprile 2003, l'offerta era limitata a un centinaio di utilizzatori nell'ambito di un «consumer test launch».

capillare²¹. Date le premesse, è difficile conoscere l'evoluzione di questo servizio o, addirittura, valutare l'impatto definitivo che avrà sul mercato della telefonia su rete fissa. Parallelamente, gli operatori via cavo offrono già da qualche tempo la possibilità di collegarsi a Internet attraverso modem via cavo e stanno avendo in tale ambito un successo sicuro²². La pressione concorrenziale che gli operatori via cavo esercitano sul mercato dei collegamenti a larga banda è rallegrante e ha già provocato alcuni effetti positivi. Questa pressione, oltre alla probabilità che sia introdotto l'obbligo di disaggregazione della rete locale, ha spinto l'azienda Swisscom a procedere agli investimenti necessari per migliorare il tasso di penetrazione dell'ADSL. Inoltre, nella primavera 2002, si sono registrate riduzioni significative dei prezzi sul mercato al dettaglio. Nonostante questi sviluppi soddisfacenti, non si deve dimenticare che certe parti del territorio svizzero non sono servite da reti via cavo che consentono di stabilire comunicazioni bidirezionali, cioè che offrono la possibilità di collegarsi a Internet ad alta velocità, e che altre, semplicemente, non dispongono di simili reti. I rischi di saturazione della rete via cavo, infine, sono relativamente elevati poiché più sono i clienti più occorre investire per aumentare la banda passante cosa che, di per sé, non è facile²³. In queste circostanze è opportuno favorire l'adozione di misure atte a stimolare l'emergere e lo svilupparsi di una concorrenza sana e durevole su tutto il territorio.

Fanno parte di queste misure, rivolte esclusivamente all'operatore che detiene una posizione dominante sul mercato, la disaggregazione della rete locale e l'interconnessione delle linee affittate. Il Tribunale federale ha deciso, in base alle disposizioni in materia di interconnessione allora vigenti, che non si poteva obbligare Swisscom a rendere accessibili ad altri fornitori delle linee affittate a prezzi stabiliti in funzione dei costi (decisione *Commcare*). In virtù delle motivazioni del Tribunale federale, la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) si è vista costretta a respingere la richiesta di interconnessione di TDC (Sunrise) per l'accesso disaggregato alla rete locale.

Si noti, altresì, che la volontà di introdurre simili misure non nasce certamente dal caso. In effetti, rispetto ai suoi omologhi all'estero, al regolatore svizzero mancano ancora importanti strumenti per promuovere una concorrenza effettiva a tutti i livelli. Il Fondo monetario internazionale ha giudicato la mancanza di concorrenza nell'ambito dell'ultimo chilometro talmente grave da menzionarla nel suo ultimo rapporto sulla situazione economica e finanziaria della Svizzera²⁴. Anche l'OCSE, nell'ambito dell'esame 2002 relativo alla situazione economica svizzera, raccomanda di introdurre la disaggregazione della rete locale²⁵.

Secondo la società tedesca WIK Consult GmbH dell'Istituto WIK (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste), che ha realizzato uno studio sulla situa-

²¹ Secondo le stime, la rete di Cablecom raggiunge circa il 40 % delle economie svizzere. La rete non è ancora equipaggiata in modo da permettere di stabilire dappertutto comunicazioni bidirezionali.

²² Alla fine di dicembre 2002, gli operatori via cavo contavano 260 000 collegamenti a Internet (cfr. www.swisscable.ch).

²³ Una delle grandi differenze fra la rete collegata per filo di Swisscom e la rete via cavo degli operatori risiede nel fatto che nel primo caso ogni cliente dispone di una linea di collegamento esclusiva e nel secondo caso i clienti devono condividere la linea.

²⁴ La verifica in questione ha avuto luogo dal 22 febbraio al 4 marzo 2002. Il «Concluding Statement» può essere consultato sul server dell'Amministrazione federale delle finanze: <http://www.efd.admin.ch/f/dok/medien/medienmitteilungen/2002/03/iwf2.htm>.

²⁵ Cfr. OCSE, *Etudes économiques de l'OCDE*, Suisse, Parigi, 2002, pag. 17 e 113.

zione sul mercato svizzero delle telecomunicazioni²⁶, senza l'adozione di ulteriori provvedimenti regolatori gli effetti concorrenziali positivi sul mercato della telefonia vocale diminuirebbero ostacolando l'avvento di una situazione di competitività sui mercati a larga banda. Concretamente, lo studio raccomanda una regolamentazione dei settori in cui un'azienda continua a occupare una posizione dominante sul mercato, ossia in particolare l'introduzione di una normativa sull'accesso disaggregato alla rete locale come pure il disciplinamento del mercato delle linee affittate. Inoltre si dovrebbe promuovere la rivendita di servizi. Nel contempo, nel settore della telefonia mobile si dovrebbe garantire il diritto all'accesso alla rete per la rivendita di servizi o per la gestione di reti virtuali (MVNO). Occorre intervenire anche per quanto concerne le quote di terminazione, sulle quali in Svizzera la pressione della concorrenza è irrilevante.

Il Consiglio federale ha pertanto già preso la decisione di sottoporre al regime dell'interconnessione le linee affittate e l'accesso disaggregato alla rete locale (accesso completamente disaggregato e accesso condiviso al collegamento d'utente) e l'accesso a flusso di bit ad alta velocità (Bitstream Access) mediante una modifica dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1, RU 2003 544), entrata in vigore il 1° aprile 2003. Per una maggiore trasparenza giuridica occorre iscrivere espressamente questi strumenti nella legge effettuando i necessari adeguamenti in modo da disciplinare le questioni relative all'accesso alle risorse e ai servizi del fornitore con posizione dominante.

1.1.2.2 Protezione dei consumatori

Un'ulteriore lacuna nella legge vigente concerne la protezione dei consumatori. In seguito al moltiplicarsi delle offerte e delle tariffe è diventato assai più difficile per i clienti operare una scelta consapevole. Questo è sicuramente il prezzo che si deve pagare per la liberalizzazione. Anche il rischio di abusi è assai elevato. E spesso il consumatore si trova in una situazione difficile quando si accorge di essere stato vittima di un abuso; le sue probabilità di successo nel contestare la fattura del telefono davanti a un giudice civile sono minime. Nel 1997 il legislatore aveva rinunciato a introdurre una procedura semplificata per la risoluzione delle controversie. A quel tempo riteneva più opportuno che fossero i fornitori stessi a istituire un organo di conciliazione. Dato però che essi non vi hanno ancora provveduto, l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) riceve sempre più «ricorsi» di clienti insoddisfatti.

Inoltre le pratiche apparse negli ultimi tempi, quali l'invio in massa di messaggi pubblicitari non richiesti (spamming), l'impiego di dati relativi all'ubicazione nella comunicazione mobile o il trattamento di dati su apparecchi di terzi (cookies), richiedono l'adozione di misure per proteggere i consumatori.

²⁶ Lo studio reca il titolo «Situazione sul mercato svizzero delle telecomunicazioni nel confronto internazionale». I primi risultati di questo studio sono stati pubblicati nel maggio 2002. Lo studio completo (in tedesco) e una sintesi (in italiano, tedesco e francese) possono essere consultati sul sito dell'UFCOM all'indirizzo:
<http://www.bakom.ch/it/telekommunikation/marktanalysen/unterseite2/index.html>.

1.1.3

Il nuovo quadro giuridico europeo

Il 1° gennaio 1998, il mercato delle telecomunicazioni è stato aperto alla libera concorrenza in Svizzera e nell'Unione europea. Da allora è cresciuto rapidamente soprattutto per la convergenza di telecomunicazione, radiodiffusione e tecnologie dell'informazione. Per questo motivo la Commissione europea nel 1999 ha avviato i lavori per una revisione totale del quadro giuridico comunitario nel settore delle telecomunicazioni, concepito inizialmente per il passaggio dal regime di monopolio a quello di concorrenza.

La revisione intrapresa dall'Unione europea ha permesso di uniformare il quadro giuridico riunendo le numerose disposizioni esistenti in sei direttive, un regolamento e una decisione:

- Regolamento (CE) n. 2887/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, relativo all'accesso disaggregato alla rete locale²⁷;
- Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva «accesso») ²⁸;
- 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») ²⁹;
- Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva «quadro») ³⁰;
- Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva «servizio universale») ³¹;
- Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche») ³²;
- Decisione 676/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa ad un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea (decisione «spettro radio») ³³;
- Direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica ³⁴.

Sulla base della direttiva «quadro», la Commissione europea ha inoltre adottato linee direttrici relative all'analisi del mercato e alla valutazione della potenza sul merca-

²⁷ GU L 336 del 30 dicembre 2000, pag. 4.

²⁸ GU L 108 del 24 aprile 2002, pag. 7.

²⁹ GU L 108 del 24 aprile 2002, pag. 21.

³⁰ GU L 108 del 24 aprile 2002, pag. 33.

³¹ GU L 108 del 24 aprile 2002, pag. 51.

³² GU L 201 del 31 luglio 2002, pag. 37.

³³ GU L 108 del 24 aprile 2002, pag. 1.

³⁴ GU L 249 del 17 settembre 2002, pag. 21.

to³⁵ nonché una raccomandazione relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi suscettibili di una regolamentazione *ex ante*³⁶.

Dopo essere passati progressivamente al regime di libero mercato, si vuole incoraggiare ulteriormente, con il nuovo quadro giuridico, la liberalizzazione e l'armonizzazione del mercato interno. L'accento viene ora messo sull'apertura alla concorrenza dell'ultimo chilometro (accesso disaggregato alla rete locale) nonché sulla definizione e sull'analisi dei mercati con l'obiettivo di porre obblighi specifici alle aziende che occupano una posizione dominante su questi mercati (regolamentazione *ex ante*). Senza giungere alla creazione di un regolatore europeo, i poteri della Commissione nel controllo delle decisioni delle autorità di regolamentazione nazionali sono accresciuti (diritto di veto della Commissione su alcune decisioni nazionali). Inoltre sono state rafforzate le competenze della Commissione per il controllo delle decisioni dei regolatori nazionali (diritto di veto della Commissione per determinate decisioni nazionali). La novità più importante è costituita dal passaggio dal sistema dell'autorizzazione individuale a quello dell'autorizzazione generale, che semplifica notevolmente l'accesso dei fornitori al mercato per quanto riguarda reti e servizi di comunicazione elettronici. L'impiego di radiofrequenze e di numeri resta tuttavia soggetto alla concessione di diritti speciali.

Mentre il regolamento relativo alla disaggregazione dell'accesso alla rete locale, direttamente applicabile negli Stati membri, è già entrato in vigore il 2 gennaio 2001, le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio dovevano essere trasposte nei diritti nazionali dagli Stati membri entro il 24 luglio 2003 (sino al 31 ottobre 2003 per la direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche»). Anche se non fa parte dell'Unione europea né dello Spazio economico europeo, la Svizzera è chiaramente interessata ad adattare la propria legislazione sulle telecomunicazioni a quella dei Paesi vicini. In effetti, l'offerta di servizi di telecomunicazione richiede in genere competenze particolari e capitali elevati di cui possono disporre solo i grandi operatori attivi sul piano internazionale («global players»). Per attirare e mantenere questi investitori si deve vegliare affinché la nostra regolamentazione non presenti disparità troppo importanti con quelle applicate nei Paesi che ci circondano, dato che un numero troppo elevato di specificità regolamentari può costituire un serio ostacolo allo sviluppo delle attività. Si ricorda che la volontà di non scavare un fossato con i nostri vicini aveva già ampiamente motivato la revisione totale della LTC nel 1997. In un settore caratterizzato particolarmente dalla crescente globalizzazione dell'economia, la conformità della nostra legislazione al diritto comunitario è un obiettivo prioritario. I servizi di telecomunicazione sono inoltre parte integrante dei negoziati bilaterali bis avviati nel 2002. In questo contesto, la Commissione europea insiste sulla ripresa integrale del patrimonio normativo comunitario e respinge le eventuali divergenze che sussistono nel diritto svizzero (vedere in particolare la questione della regolamentazione *ex ante* ai n. 1.2.3 e 5).

³⁵ Linee direttrici della Commissione sull'analisi del mercato e la valutazione della potenza sul mercato in applicazione del quadro normativo comunitario per le reti ed i servizi di comunicazioni elettroniche (2002/C 165/03; GU C 165 dell'11 luglio 2002, pag. 6).

³⁶ Raccomandazione della Commissione dell'11 febbraio 2003 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione *ex ante* ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2003/311/CE; GU L 114 dell'8 maggio 2003, pag. 45).

1.2 Risultati della procedura preliminare

1.2.1 Avamprogetto in consultazione

Il 15 luglio 2002, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni ha avviato la procedura di consultazione relativa a unavamprogetto di modifica della LTC. Dato che il Consiglio federale ha inoltre deciso di istituire a breve termine, a livello di ordinanza, le basi legali necessarie per sottoporre al regime dell'interconnessione la disaggregazione della rete locale e le linee affittate, l'avamprogetto di legge era accompagnato da un disegno di modifica dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST). Altre proposte di modifica riguardavano l'ordinanza concernente gli elementi d'indirizzo nel settore delle telecomunicazioni (ORAT).

Le cerchie interessate erano invitate a pronunciarsi su questi progetti entro il 15 ottobre 2002. Hanno partecipato alla consultazione 25 Cantoni, il Tribunale federale, il Tribunale federale delle assicurazioni, 7 partiti politici, 7 organizzazioni centrali, 48 organizzazioni e associazioni, 14 imprese attive nel settore delle telecomunicazioni e 3 privati, per un totale di 106 partecipanti³⁷.

1.2.2 Risultati della procedura di consultazione

In generale, la maggior parte dei partecipanti alla consultazione si è dichiarata favorevole al progetto di revisione. In numerose prese di posizione è stato sottolineato che la regolamentazione proposta favorisce una concorrenza efficace e migliora il servizio ai consumatori. Molti hanno insistito sul fatto che si deve continuare a impedire qualsiasi indebolimento del servizio universale (in particolare nelle regioni periferiche). L'eurocompatibilità è stata approvata dalla maggioranza anche se per alcuni è sopravvalutata. La maggior parte dei partecipanti giudica che il progetto avrà conseguenze prevalentemente positive sulla protezione dei consumatori e sul mercato del lavoro. Alcuni (Swisscom, diversi sindacati, Cantoni e partiti) si sono tuttavia dichiarati scettici nei confronti delle attività da intraprendere o del ritmo delle riforme. Alcuni partecipanti hanno infine sottolineato che la messa in opera, la manutenzione e l'esercizio dell'infrastruttura di telecomunicazione potrebbero essere (nuovamente) affidati a una o più aziende statali (società di rete), che il coordinamento tra la revisione della legge sulla radiotelevisione e quella della LTC deve essere migliorato e che nell'elaborazione delle disposizioni si sarebbe dovuto tenere maggiormente conto delle differenze tecniche tra le reti televisive via cavo e le reti telefoniche.

1.2.3 Seguito da dare al progetto

Il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione il 19 febbraio 2003. Nel complesso ha confermato gli orientamenti dell'avamprogetto e ha adottato le misure necessarie per l'introduzione immediata della disaggregazio-

³⁷ I documenti messi in consultazione, la sintesi dei risultati e tutti i pareri espressi possono essere consultati al seguente indirizzo Internet: <http://www.UFCOM.ch/fr/telekommunikation/grundlagen/gesetzesanderungen/index.html>

ne della rete locale e per sottoporre le linee affittate al regime dell'interconnessione mediante una modifica dell'OST del 7 marzo 2003, entrata in vigore il 1° aprile 2003.

Il Consiglio federale ha constatato che, relativamente all'introduzione di una regolamentazione di tipo *ex ante* come proposta nell'avamprogetto sul modello dell'Unione europea³⁸, i pareri sono contrastanti. Secondo alcuni una simile regolamentazione contribuirebbe a una maggiore trasparenza e a creare pari opportunità sul mercato; altri pensano invece che comporterebbe il rischio di vedersi imporre una regolamentazione settoriale in un ambito in cui per combattere gli abusi basterebbero le regole del diritto generale della concorrenza. Una parte di questi ultimi considera che sarebbe meglio attribuire al regolatore le risorse necessarie per una composizione più rapida delle controversie.

Considerate le esperienze fatte sinora, il Consiglio federale è dell'avviso che sia necessario migliorare il sistema in vigore senza tuttavia spingersi a modificarlo radicalmente. Oltre a provocare costi amministrativi non trascurabili, un intervento sistematico del regolatore sui mercati non è necessario. Nella maggior parte dei casi gli strumenti del diritto della concorrenza sono sufficienti e conviene lasciare agli attori del mercato la possibilità di convenire condizioni nelle loro relazioni evitando lo scoglio di un interventismo eccessivo (primato dei negoziati). Il Consiglio federale rinuncia anche a proporre l'introduzione di regole di tipo *ex ante*.

1.3 Le grandi linee del disegno

1.3.1 Soppressione delle concessioni per servizi di telecomunicazione

Il sistema delle concessioni per servizi di telecomunicazione (art. 4 segg.) costituisce un ostacolo all'ingresso sul mercato di nuovi fornitori di servizi di telecomunicazione. Inoltre, la differenza rispetto ai servizi di telecomunicazione soggetti all'obbligo di notifica non è chiara e provoca incertezza giuridica. Dopo la riuscita introduzione del mercato liberalizzato, questo sistema non è più giustificato. I fornitori di servizi di telecomunicazione devono poter entrare sul mercato senza chiedere prima un'autorizzazione speciale per servizi di telecomunicazione. Essi devono essere tenuti solo a notificare l'attività prevista. Il sistema delle notifiche già esistente per i fornitori di servizi di telecomunicazione non soggetti a concessione viene così generalizzato. In futuro resterà pertanto una sola categoria di fornitori di servizi di telecomunicazione e si potrà eliminare la differenza di trattamento tra concessionari e fornitori soggetti all'obbligo di notifica. La nuova regolamentazione sopprime tutte le restrizioni relative all'accesso al mercato svizzero delle telecomunicazioni e adempie i requisiti del regime delle autorizzazioni generali vigente nell'UE. Nel nuovo sistema è lo Stato stesso che attribuisce l'autorizzazione generale per la fornitura di servizi di telecomunicazione nella legge sulle telecomunicazioni. In questo modo ristabilisce la parità delle telecomunicazioni, che gli compete in

³⁸ Mentre attualmente, in caso di controversia tra fornitori di servizi di telecomunicazione, la ComCom può intervenire solo su richiesta di uno di essi dopo la scadenza di un termine di negoziazione di tre mesi (cfr. art. 11 cpv. 3 LTC), essa avrebbe ricevuto il compito di designare periodicamente i fornitori che detengono una posizione dominante sui mercati e di approvare le loro offerte di riferimento (cfr. art. 10a e 11 cpv. 1^{bis} dell'avamprogetto).

virtù dell'articolo 92 della Costituzione federale. La nuova regolamentazione corrisponde così pure all'approccio adottato nell'ambito della revisione della LRTV.

Con il sistema dell'obbligo generale di notifica non scompaiono né la concessione per il servizio universale (art. 14 segg.) né le concessioni di radiocomunicazione (art. 22 segg.). La concessione per il servizio universale è uno strumento indispensabile per garantire a tutta la popolazione svizzera un'offerta di base di servizi di telecomunicazione affidabile e a prezzi accessibili. Essa non riguarda l'accesso al mercato – che rimane libero – ma ha lo scopo di obbligare uno o più fornitori a rendere accessibili determinati servizi a condizioni predefinite. Le concessioni di radiocomunicazione permettono di impiegare lo spettro delle frequenze, ossia una risorsa limitata che deve essere impiegata secondo i principi di una gestione razionale. L'attuale sistema delle concessioni di radiocomunicazione viene mantenuto sia per la fornitura di servizi di telecomunicazione (concessioni WLL, GSM, UMTS ecc.) sia per i fabbisogni propri del concessionario (concessioni di radiocomunicazione a scopo professionale, concessioni di radiocomunicazione per radioamatori ecc.). Un'altra risorsa disponibile in quantità limitata, gli elementi di indirizzo (art. 28 segg.), come i numeri telefonici, continueranno ad essere attribuiti per decisione. In tutti i casi il rilascio di concessioni per il servizio universale e di concessioni di radiocomunicazione o l'attribuzione di elementi di indirizzo non sopprimerà l'obbligo di notifica per i servizi di telecomunicazione offerti.

Nonostante la semplificazione delle regole per l'entrata sul mercato, gli obblighi (legali) dei fornitori di servizi di telecomunicazione non sono ridotti. Dato che il controllo al momento dell'ingresso sul mercato viene a cadere, aumenta l'importanza della vigilanza dell'UFCOM e della ComCom. Per questo motivo anche le sanzioni che possono essere imposte dalle due autorità devono essere strutturate in modo più efficace (art. 58 e 60).

1.3.2 Rafforzamento e precisazione degli obblighi dei fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato

Tenendo conto della terminologia europea, si introduce il nuovo concetto generale di accesso; l'interconnessione è una particolare modalità di accesso (art. 3 e 11). Il fornitore di servizi di telecomunicazione che detiene una posizione dominante sul mercato deve garantire agli altri fornitori l'accesso alle sue risorse o ai suoi servizi a condizioni trasparenti e non discriminatorie e a prezzi stabiliti in funzione dei costi. Oltre all'interconnessione, la legge menziona come esempi l'accesso disaggregato alla rete locale (accesso completamente disaggregato e accesso condiviso), l'accesso a flusso di bit ad alta velocità nonché le linee affittate e delega alla ComCom la competenza di determinare per via di ordinanza gli obblighi di accesso che saranno effettivamente imposti ai fornitori che detengono una posizione dominante sul mercato. Obblighi particolari concernenti il divieto di aggregare servizi di dettaglio (art. 11a) completano la nuova regolamentazione per i fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato.

1.3.3 Nuova regolamentazione nell'ambito del servizio universale

Il sistema del servizio universale resta praticamente immutato nei suoi principi (art. 14 segg.). In questo ambito, lo strumento della concessione deve essere mantenuto per obbligare almeno un fornitore di servizi di telecomunicazione a garantire la fornitura di un'offerta di base a tutta la popolazione in Svizzera. La novità principale consiste nel fatto che la ComCom può ripartire tra più concessionari la fornitura delle prestazioni del servizio universale in una zona di concessione (art. 14 cpv. 2 e art. 16 cpv. 1). Inoltre la ComCom può rinunciare a bandire una gara pubblica e obbligare uno o più fornitori a garantire la fornitura del servizio universale quando appare sin dall'inizio che la pubblica gara non può svolgersi in condizioni di concorrenza (art. 14 cpv. 4). Per quanto riguarda la portata del servizio universale, il Consiglio federale può chiedere che il concessionario del servizio universale tenga un elenco universale (art. 16 cpv. 1 lett. d), oltre all'obbligo esistente di mettere a disposizione l'accesso agli elenchi svizzeri degli abbonati al servizio pubblico di telefonia vocale.

Secondo la regolamentazione attuale, solo i concessionari di servizi di telecomunicazione, ma non i fornitori soggetti all'obbligo di notifica partecipano mediante tasse di concessione al finanziamento dei costi scoperti del servizio universale. Con l'eliminazione delle concessioni per i servizi di telecomunicazione deve essere regolato diversamente anche il sistema di finanziamento. Il principio dell'autofinanziamento da parte del settore senza ricorso a mezzi pubblici resta valido. Ai fini di una maggiore equità tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione devono versare una tassa (art. 38).

1.3.4 Miglioramento della protezione dei consumatori e della protezione dei dati

Le nuove disposizioni tengono meglio conto degli interessi dei consumatori. Oltre a definire criteri qualitativi per le prestazioni del servizio universale (art. 17 cpv. 1), il Consiglio federale può anche obbligare a pubblicare informazioni sulla qualità dei servizi di telecomunicazione (art. 12a). Per poter reagire in modo più flessibile agli abusi nel settore dei servizi a valore aggiunto, il Consiglio federale riceve la competenza di disciplinare questi servizi fissando limiti massimi di prezzo, imponendo l'obbligo di indicare i prezzi oppure stabilendo prescrizioni relative alla sede o allo stabilimento in Svizzera (art. 12b). L'organo di conciliazione che si voleva già istituire nel 1997 nell'ambito della revisione totale della LTC viene ora realizzato (art. 12c).

I progressi registrati nel trattamento e nella trasmissione di dati ampliano costantemente le possibilità di utilizzare questi dati – anche nel settore delle telecomunicazioni. Il legislatore deve stabilire un quadro legale per l'utilizzazione dei dati che protegga la sfera privata dei consumatori di servizi di telecomunicazione.

Mediante una modifica della LCSl (cfr. allegato) i clienti sono inoltre maggiormente protetti contro l'invio mediante telecomunicazione di messaggi pubblicitari non richiesti (spamming). In futuro, prima di spedire questi messaggi, i mittenti dovranno chiedere il consenso dei clienti («modello opt-in»). I fornitori di servizi di telecomunicazione sono tenuti a impedire mediante provvedimenti adeguati la trasmis-

sione di comunicazioni a fini pubblicitari (art. 45a). La disposizione proposta segue la mozione Sommaruga (00.3393: Invii in massa di messaggi elettronici non richiesti a scopo pubblicitario. «Spamming») trasmessa al Consiglio federale dal Parlamento³⁹. Il trattamento di dati relativi all'ubicazione di utenti mobili è regolato nell'articolo 45b, il trattamento di dati memorizzati su apparecchi di terzi nell'articolo 45c.

1.3.5 Ripresa di modifiche integrate nella revisione della LRTV

Oltre alla presente revisione parziale, il Consiglio federale prevede anche adeguamenti della LTC nell'ambito della revisione totale della legge sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40)⁴⁰.

L'accelerazione del ricorso alle vie legali già prevista nella revisione della LRTV e nella revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (art. 11 e 61) non viene ripresa nella revisione della LTC.

Diverse modifiche sono contenute in ambedue le revisioni. Esse riguardano gli articoli 13 (informazione), 13a (trattamento dei dati), 13b (assistenza amministrativa), 24 (rilascio della concessione), 39 capoverso 3 (tassa di concessione), 58 (vigilanza) e 60 (sanzioni). Questo trattamento parallelo è indispensabile per vari motivi. Si possono distinguere le seguenti categorie:

- in seguito alla rinuncia all'obbligo di concessione a favore di un obbligo di notifica per i fornitori di servizi di telecomunicazione, diverse disposizioni che sinora riguardavano solo i fornitori di servizi di telecomunicazione soggetti a concessione devono essere estese ai fornitori di servizi di telecomunicazione soggetti all'obbligo di notifica (art. 58 e 60);
- diverse disposizioni sono state riprese nei due progetti perché sono urgenti e devono essere trattate nel disegno adottato per primo (art. 13, 13a, 13b, 24);
- diverse disposizioni non sono identiche nei due disegni di legge o dovrebbero essere adeguate in un secondo tempo perché con la revisione della LRTV è stata proposta una nuova struttura organizzativa: si prevede ad esempio che l'UFCOM assuma la segreteria dell'istituenda Commissione. In questo caso le competenze spettanti all'UFCOM secondo la legge dovrebbero essere trasferite alla segreteria oppure alla Commissione (così p. es. gli art. 4, 11, 12a, 12c, 13a, 19a, 24a, 24f, 31, 34, 38, 40, 58 e 59).

Con ogni probabilità, le due leggi saranno trattate contemporaneamente o in rapida successione dalle commissioni preparatorie e quindi dal Parlamento; con l'adozione del messaggio saranno sottratte alla sfera d'influenza dell'amministrazione. Il Parlamento dovrà pertanto prestare l'attenzione necessaria al coordinamento materiale del presente disegno con quello della LRTV.

³⁹ Cfr. Boll. Uff. **2000** N 1196 e Boll. Uff. **2001** S 109.

⁴⁰ Messaggio del 18 dicembre 2002 concernente la revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV) (FF **2003** 1399–1605).

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

Trasmessa al Consiglio federale il 15 marzo 2001, la mozione Sommaruga (00.3393) chiede che siano adottate misure di protezione efficaci contro gli invii in massa a scopo pubblicitario di messaggi elettronici indesiderati. La modifica proposta della legge federale contro la concorrenza sleale e il nuovo articolo 45a LTC permettono di raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla mozione, che, di conseguenza, può essere stralciata.

2 Parte speciale

2.1 Legge sulle telecomunicazioni

2.1.1 Disposizioni generali

Art. 3

Pur avvicinando i concetti e i termini della LTC a quelli dell'Unione europea, il disegno non riprende la nuova terminologia europea che introduce l'espressione «servizi di comunicazione elettronica». Con la revisione della LRTV, il campo di applicazione della LTC corrisponderà di fatto a quello del nuovo quadro giuridico europeo nel senso che terrà conto del fenomeno della convergenza pur continuando a parlare di «servizi di telecomunicazione».

L'introduzione della nozione di accesso (cfr. art. 11) esige invece nuove definizioni. La definizione della lettera d^{bis} è stata ripresa dalla direttiva «accesso» (art. 2 par. 2 lett. a). Secondo questa direttiva, il concetto di accesso comprende tra l'altro l'accesso agli elementi della rete e alle risorse correlate che può comportare la connessione di apparecchiature con mezzi fissi o non fissi (ivi compreso in particolare l'accesso alla rete locale nonché alle risorse e ai servizi necessari per fornire servizi tramite la rete locale), l'accesso all'infrastruttura fisica, tra cui edifici, condotti e piloni, l'accesso ai pertinenti sistemi software, tra cui i sistemi di supporto operativo, come pure l'accesso alle reti fisse e mobili, in particolare per il roaming.

Sono definiti anche i casi particolari dell'accesso secondo l'articolo 11, ovvero l'accesso disaggregato alla rete locale (accesso completamente disaggregato o accesso condiviso alla rete locale; lett. d^{ter}, d^{quater} e d^{quinqies}), l'accesso a flusso di bit ad alta velocità (lett. d^{sexies}) e le linee affittate (lett. e^{bis}). Diversamente dall'ordinanza del 31 ottobre 2001 sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1), la definizione dell'accesso completamente disaggregato alla rete locale, ispirata a quella della normativa europea, non è formulata in modo neutrale dal punto di vista tecnologico, ma si riferisce alla coppia elicoidale metallica, come nel caso dell'accesso condiviso alla rete locale. L'accesso disaggregato alla rete locale è infatti menzionato come esempio concreto nell'articolo 11 capoverso 1. Questo non esclude tuttavia che la ComCom, in virtù dell'articolo 11 capoverso 2, possa imporre obblighi anche su strutture diverse dalla coppia elicoidale metallica, se necessario e tecnicamente fattibile.

La lettera e, invece, è modificata per precisare il legame fra il concetto generale di accesso e il caso particolare dell'interconnessione. Il campo di applicazione del concetto di interconnessione è limitato ai soli casi in cui sono e restano collegate fra loro due reti di due fornitori differenti (secondo la definizione dell'art. 2 par. 2 lett. b

della direttiva «accesso»). Il caso dell'accesso disaggregato alla rete locale, che comporta l'integrazione di una parte della rete del fornitore dominante nella rete del fornitore concorrente – caso coperto, secondo la legge e l'ordinanza in vigore (cfr. modifica dell'OST del 7 marzo 2003; RU 2003 544), dal concetto di interconnessione – rientra nel concetto generale di accesso.

2.1.2 Servizi di telecomunicazione

2.1.2.1 Disposizioni comuni

Art. 4–10

Con l'introduzione di una regolamentazione corrispondente al sistema europeo delle autorizzazioni generali scompaiono le concessioni per i servizi di telecomunicazione, sostituite dall'obbligo generale di notifica (art. 4 cpv. 1). Il nuovo sistema delle notifiche non esenta i fornitori di servizi di telecomunicazione dall'obbligo di ottenere una concessione per l'impiego dello spettro delle radiofrequenze o di chiedere l'attribuzione di elementi di indirizzo.

Secondo l'articolo 4 capoverso 3, il Consiglio federale potrà in particolare prevedere che i fornitori che hanno cessato la loro attività possono essere cancellati dalla lista dei fornitori di servizi di telecomunicazione. Per constatare che un fornitore ha cessato l'attività, l'UFCOM potrà utilizzare i dati statistici allestiti dai fornitori di servizi di telecomunicazione secondo il nuovo articolo 59 capoverso 2^{bis} lettera d. L'articolo 5 non definisce più l'autorità concedente, ma riprende il testo dell'attuale articolo 6 capoverso 2, adattandolo.

Dopo lo stralcio dei capoversi 2 e 3, l'articolo 6 comprende ancora le restanti disposizioni necessarie per l'ottenimento di una concessione per servizi di telecomunicazione, che vengono trasformate in requisiti per i fornitori di servizi di telecomunicazione. Gli articoli 7–10 relativi alle prescrizioni speciali sulle concessioni nonché alla durata, al trasferimento e alla modifica della concessione per i servizi di telecomunicazione devono naturalmente essere abrogati.

Art. 11

Anche se il concetto di interconnessione secondo il diritto vigente avrebbe già permesso un assoggettamento delle modalità di accesso (disaggregazione della rete locale, linee affittate e accesso a flusso di bit ad alta velocità), il passaggio al «sistema dell'accesso» comporta diversi vantaggi. Oltre all'eurocompatibilità, la sostituzione del concetto di interconnessione con il concetto più vasto e genericamente astratto di «accesso» (cfr. art. 3 lett. d^{bis}) offre soprattutto maggiore flessibilità e consente di tener conto degli sviluppi tecnici in modo più rapido e adeguato. L'articolo 11 copre ora chiaramente tutte le questioni di accesso a risorse e servizi dei fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato. La legge menziona a titolo di esempio più casi di accesso (cpv. 1): l'accesso disaggregato alla rete locale (accesso completamente disaggregato e accesso condiviso), l'accesso a flusso di bit ad alta velocità, l'interconnessione e le linee affittate. Mentre il Consiglio federale continua ad avere il compito di precisare i principi che regolano l'accesso, la ComCom, in quanto autorità indipendente vicina al mercato delle telecomunicazioni, riceve la competenza di fissare per via di ordi-

nanza gli obblighi di accesso che saranno effettivamente a carico dei fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato (cpv. 2). A parte l'accesso disaggregato alla rete locale definito nella legge, la ComCom potrebbe imporre l'accesso completamente disaggregato e l'accesso condiviso alla rete locale, se necessario e tecnicamente fattibile, per infrastrutture diverse dalla coppia elicoidale metallica come le reti via cavo, cavi in fibra ottica o collegamenti di radiocomunicazione ad esempio attraverso il WLL (Wireless Local Loop). Nel senso di un minor influsso dei fornitori concorrenti nella catena di creazione di valore, la ComCom potrebbe imporre pure l'accesso a flusso di bit ad alta velocità (Bitstream Access). Meno impegnativo ancora, l'obbligo di dare accesso a servizi permetterebbe di garantire che i concorrenti di un fornitore dominante possano approfittare almeno delle offerte del commercio all'ingrosso per offrire i loro servizi (rivendita di servizi). Su questa base, la ComCom potrebbe ad esempio prevedere un'offerta del commercio all'ingrosso relativamente a servizi legati al collegamento (rivendita di abbonamenti) a complemento dell'accesso disaggregato alla rete locale e dell'accesso a flusso di bit ad alta velocità. In funzione dell'estensione della propria rete, i fornitori concorrenti avrebbero la scelta di esigere dal fornitore dominante i servizi di cui hanno effettivamente bisogno per avere una relazione diretta con i loro abbonati.

Sulla base delle disposizioni legali attuali, il Consiglio federale ha introdotto per via di ordinanza gli obblighi di accesso a flusso di bit ad alta velocità (Bitstream Access) e di accesso condiviso (Shared Line Access) e completamente disaggregato (Full Access) alla rete locale (art. 43 cpv. 1 lett. ^{ater}-^{aquinquies} OST). Queste forme di accesso permettono ai fornitori alternativi di liberarsi della dipendenza unilaterale dalle offerte wholesale del fornitore dominante, di realizzare gli investimenti nelle tecnologie che sembrano loro più favorevoli e di avere un contatto diretto con i clienti fornendo loro soluzioni su misura. Dovrebbe fare la sua comparsa sul mercato una gamma di servizi a larga banda variati, innovativi e a prezzi convenienti, in funzione dei bisogni specifici dei clienti. L'evoluzione della concorrenza a livello della rete di collegamento tornerà a vantaggio degli utenti, sia privati che professionali, e stimolerà l'impiego di servizi a larga banda da parte di un'ampia fascia della popolazione. L'attrattiva della piazza economica svizzera dovrebbe essere notevolmente migliorata. Anche il fornitore dominante, lungi dall'essere sacrificato alla concorrenza, dovrebbe approfittare di questa dinamica, come dimostrato dall'apertura del mercato della telefonia mobile. Sarà comunque risarcito in modo che i suoi costi siano coperti e il capitale investito sia remunerato conformemente agli usi nel settore.

L'obbligo, indipendente da una posizione dominante, dei fornitori di prestazioni del servizio universale di offrire l'interconnessione per garantire l'interoperabilità (vecchio cpv. 2), raggiunto a suo tempo nel corso di discussioni parlamentari, dipende più dalla preoccupazione di fornire il servizio di base che dalla politica della concorrenza. Questo obbligo è ora, più naturalmente, oggetto di una disposizione distinta e completata in seno alla sezione che tratta gli obblighi derivanti dalla fornitura di servizi specifici (cfr. art. 21a).

Il capoverso 3 riprende essenzialmente il vecchio capoverso 5. Il capoverso 4 disciplina, come già l'attuale capoverso 3, la procedura che permette alla ComCom di regolare le controversie dei fornitori di servizi di telecomunicazione per quanto riguarda la conclusione di contratti in materia di accesso. È completato con un nuovo capoverso 5 sulle informazioni contabili e finanziarie che i fornitori dominan-

ti devono presentare nell'ambito di una simile procedura. Queste esigenze derivano dal principio della trasparenza e hanno lo scopo di semplificare il lavoro della ComCom per quanto riguarda la verifica dell'orientamento dei prezzi in funzione dei costi e la non discriminazione di fornitori terzi nei confronti di unità aziendali, filiali e partner del fornitore dominante.

Nell'ambito della consultazione pubblica, le cerchie interessate hanno chiesto di imporre alla ComCom un termine massimo (ad es. 4 mesi) per risolvere una controversia in materia di accesso. Una simile limitazione sembra eccessiva e troppo poco rispettosa dei diritti che la procedura amministrativa garantisce alle parti. Il capoverso 5 dovrebbe tuttavia contribuire a ovviare ai problemi riscontrati attualmente nella determinazione dei costi del fornitore dominante, causa principale dell'aumento della durata delle procedure. Spetterà inoltre all'UFCOM in quanto autorità d'istruzione fissare termini appropriati per la fornitura delle informazioni contabili e finanziarie richieste e prevedere le eventuali sanzioni in caso di non osservanza di questi termini. In particolare, in caso di mancanza di informazioni sufficientemente precise fornite entro il termine fissato, l'UFCOM potrebbe proporre alla ComCom di decidere sulla base di valori comparativi usuali sul mercato e nel settore (benchmarks).

Il nuovo capoverso 6 riprende il principio del vecchio capoverso 4 secondo il quale le controversie relative a un accordo o a una decisione in materia di accesso sono di competenza dei tribunali civili e non della ComCom.

Art. 11a

Il raggruppamento di servizi è per principio consentito dato che i fornitori di servizi di telecomunicazione ne possono trarre dei vantaggi (costi minori) e di conseguenza proporre ai clienti pacchetti di offerte attraenti. La fornitura di servizi da «un'unica fonte» risponde a un'esigenza dei clienti, che possono così approfittare di prezzi più bassi e ridurre i loro costi d'informazione e di transazione.

Tuttavia, per tenere conto anche delle esigenze dei clienti che preferiscono un'offerta di servizi «à la carte», l'articolo 11a esige che i servizi forniti in forma «aggregata» siano offerti anche separatamente. Questo obbligo rafforza il potere di mercato dal lato della domanda nei confronti del fornitore dominante. Ciò è particolarmente necessario perché i fornitori dominanti tendono spesso a trasferire sul mercato al dettaglio il potere che detengono sul mercato all'ingrosso (effetto leva). Per questo motivo il capoverso 2 garantisce anche che i fornitori dominanti possono limitare la libertà contrattuale dei loro clienti solo se motivi tecnici o economici o se la sicurezza dell'esercizio o la fornitura delle prestazioni a un livello di qualità determinato esigono il raggruppamento di servizi.

Secondo questa regolamentazione, i fornitori dominanti e le loro filiali dovrebbero per esempio offrire l'accesso ADSL a Internet anche ai clienti che hanno preselezionato altri fornitori. Attualmente, l'accesso ADSL a Internet è offerto da Bluewin solo a condizione che nessuna preselezione per servizi di telefonia vocale sia fatta installare presso un concorrente di Swisscom Fixnet. Questa limitazione non è tecnicamente né economicamente giustificata e mira esclusivamente a rafforzare la dipendenza del cliente nei confronti del fornitore che fornisce i servizi in forma aggregata.

Il raggruppamento, usuale nella telefonia mobile, di servizi di rete specifici⁴¹ legato all'acquisto di un abbonamento continuerebbe invece ad essere consentito. Questi servizi non dovrebbero essere forniti anche separatamente a clienti di altri fornitori di servizi telefonici mobili, perché ciò non è tecnicamente né economicamente realizzabile in maniera efficace e rientrerebbe perciò nel capoverso 2. La vendita di apparecchi terminali a prezzi ridotti al momento della conclusione o della proroga di contratti sarebbe ancora possibile: sia gli apparecchi terminali che gli abbonamenti a servizi di telefonia mobile sono offerti separatamente, conformemente all'obbligo di cui al capoverso 1.

L'obbligo di fornire anche separatamente servizi offerti in forma aggregata vale solo se il fornitore è dominante per quanto riguarda almeno uno di questi servizi. La posizione dominante non è una caratteristica di per sé dell'impresa, ma si riferisce al potere che essa detiene su un determinato mercato di servizi. Sarebbe pertanto razionale se venisse valutata dalla Commissione della concorrenza (analogamente alle disposizioni dell'art. 11 cpv. 4). Contrariamente a quanto previsto nel diritto generale della concorrenza (art. 7 della legge sui cartelli), si rinuncia a esigere la constatazione di un abuso della posizione dominante, abbassando in tal modo la soglia d'intervento.

L'osservanza delle disposizioni dell'articolo 11a è assicurata nell'ambito della vigilanza dei fornitori di servizi di telecomunicazione (cfr. art. 58 e 60).

Art. 12

Per motivi di sistematica, l'articolo 12 è spostato e integrato nella nuova sezione 3 relativa agli obblighi derivanti dalla fornitura di servizi specifici (cfr. art. 21b).

Art. 12a

L'articolo 12a fornisce ai clienti un'assistenza nella scelta dei servizi di telecomunicazione. Fra i criteri di selezione degli utenti (soprattutto le imprese), oltre alle considerazioni relative ai prezzi, è molto importante anche la qualità della prestazione. Per aiutare i clienti nella scelta e promuovere così la fornitura di servizi di telecomunicazione di qualità, il Consiglio federale può obbligare i fornitori a pubblicare informazioni sulla qualità dei servizi da loro offerti.

Affinché le informazioni sulla qualità eventualmente pubblicate secondo il capoverso 1 siano confrontabili, il Consiglio federale dovrebbe fissare determinate regole per quanto riguarda il contenuto (indicatori) e la forma (presentazione) della pubblicazione. Potrebbero essere criteri di qualità ragionevoli ad esempio i criteri che il concessionario del servizio universale deve osservare secondo l'articolo 25 OST.

Il capoverso 2 consente all'Ufficio federale di promuovere la trasparenza del mercato per quanto riguarda prezzi e tariffe, preferibilmente mediante il rinvio a confronti di prestazioni esistenti allestiti su base privata. Solo in caso di mancanza di un'offerta di informazioni privata, l'Ufficio federale dovrebbe esaminare la possibilità di mettere a disposizione informazioni proprie.

⁴¹ Per esempio: la sincronizzazione dei messaggi di posta elettronica, dell'elenco degli indirizzi e del calendario tra un cellulare e il server del fornitore, l'accesso a servizi a valore aggiunto esclusivi attraverso numeri brevi ecc.

Il capoverso 1 corrisponde all'articolo 22 e il capoverso 2 all'articolo 21 della direttiva europea «servizio universale».

Art. 12b

I servizi a valore aggiunto non sono servizi di telecomunicazione ai sensi dell'articolo 3 lettera b LTC. Sono tuttavia strettamente legati ai servizi di telecomunicazione: di regola sono consultati mediante telecomunicazione e pagati con la fattura del telefono. Per questo motivo sono disciplinati anche nel diritto delle telecomunicazioni, all'articolo 12b.

Attualmente è ammesso fatturare semplici servizi di informazione a un prezzo che può raggiungere i 10 franchi al minuto, cioè i 600 franchi all'ora. Simili tariffe possono portare a fatture telefoniche di diverse migliaia di franchi, causando gravi problemi sociali ad alcuni clienti.

L'obbligo astratto e poco tangibile di pagare mediante la fattura del telefono induce singoli clienti a ricorrere in misura eccessiva ai servizi a valore aggiunto. Inoltre vi sono sempre nuovi casi di frode con servizi a valore aggiunto. I servizi forniti per telefono a volte non hanno, neppure approssimativamente, un valore paragonabile a quello che figura sulla fattura. Servono ai fornitori di servizi a valore aggiunto solo da pretesto per mettere in conto importi elevati. In certi casi, clienti di fornitori di servizi a valore aggiunto sono stati indotti in modo fraudolento a stabilire comunicazioni Internet via web-dialer e numeri di servizi a valore aggiunto assai costosi. In altri casi i clienti di telefonia mobile sono sommersi di messaggi dopo essersi registrati presso servizi SMS a valore aggiunto soggetti a pagamento.

Dato che di regola gli importi della fattura per servizi a valore aggiunto sono riscossi dal fornitore di servizi di telecomunicazione che poi li versa al fornitore di servizi a valore aggiunto, i clienti corrono il rischio di avere controversie con i loro fornitori di servizi di telecomunicazione in merito alla loro fattura del telefono a causa dei servizi a valore aggiunto. In caso di collegamenti telefonici non gestiti dal concessionario del servizio universale, la controversia può portare al blocco del collegamento.

Il secondo periodo ha tra l'altro lo scopo di proteggere i consumatori da prezzi abusivi per dei servizi a valore aggiunto e consente pertanto al Consiglio federale di fissare limiti superiori di prezzo per questi servizi. Con ogni probabilità si devono regolare anche altri aspetti dei servizi a valore aggiunto per combattere nuovi abusi. Ciò vale, ad esempio, per gli obblighi di indicazione dettagliata dei prezzi (ora disciplinati nell'ordinanza dell'11 dicembre 1987 sull'indicazione dei prezzi⁴²). Si può anche immaginare l'esigenza di una sede o di uno stabilimento in Svizzera, fatti salvi i pertinenti obblighi internazionali, dato che le persone interessate (fornitori di servizi a valore aggiunto, titolari di elementi di indirizzo utilizzati per servizi a valore aggiunto) si sottraggono ai reclami dei clienti stabilendosi all'estero. Un'altra possibilità può essere la regolamentazione della messa in conto e delle modalità di fatturazione tra le parti in causa.

⁴² RS 942.211

Art. 12c

Questa disposizione corrisponde all'articolo 34 della direttiva europea «servizio universale». Ai clienti è offerta la possibilità di presentare le controversie con i fornitori di servizi di telecomunicazione davanti a un ufficio di conciliazione prima di adire il giudice civile. La procedura di conciliazione consente di pervenire a un accordo oggettivo anche se, in considerazione del valore litigioso, non vale la pena rivolgersi al giudice. Il numero dei clienti che per mancanza di alternative si rivolgono all'UFCOM continua ad aumentare. Attualmente giungono all'UFCOM in questo ambito mensilmente 150–200 ricorsi scritti. Questo dimostra la necessità di istituire un'istanza di conciliazione.

La creazione, da parte del settore dei fornitori di servizi di telecomunicazione, di un organo di conciliazione che tenga conto degli interessi dei consumatori sarebbe da preferire alla conciliazione da parte dell'UFCOM. Nel 1997 il legislatore ha pertanto rinunciato a introdurre una procedura semplificata per risolvere le controversie. Finora i fornitori non hanno provveduto a istituire un organo di questo tipo. Se dovessero farlo in futuro, l'UFCOM potrà affidargli compiti di conciliazione⁴³. I fornitori di servizi di telecomunicazione non hanno accesso alla procedura di conciliazione in caso di controversie tra di loro (cpv. 1 primo periodo). Dispongono di altre possibilità per risolvere i conflitti.

Per impedire abusi, la conciliazione non sarà gratuita per il richiedente (cpv. 2 primo periodo). L'emolumento per l'esame del caso deve essere sufficientemente basso da invitare a rivolgersi all'organo di conciliazione anche in caso di valori litigiosi modici. L'organo di conciliazione dovrà essere finanziato soprattutto dai fornitori di servizi di telecomunicazione o di servizi a valore aggiunto (cpv. 2 secondo periodo). Il finanziamento attraverso spese procedurali è conforme al principio di causalità: infatti l'Ufficio di conciliazione sarà finanziato solo dalle aziende che hanno controversie con i clienti. Inoltre tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione saranno motivati dalla regolamentazione relativa alle spese procedurali a raggiungere soluzioni consensuali con i loro clienti.

Conformemente al capoverso 3 le parti possono decidere liberamente se vogliono accordarsi sulla base della decisione di conciliazione.

Nell'ambito del capoverso 4 si possono prevedere le seguenti regole: le richieste di conciliazione devono essere presentate per scritto e sono ammesse solo dopo che le parti hanno cercato inutilmente di giungere a una conciliazione e fintanto che non vi è una sentenza del giudice in materia. La procedura di conciliazione è sospesa fintanto che un tribunale si occupa della stessa vertenza. Essa termina con il ritiro del ricorso, con il fallimento della conciliazione o con l'accordo delle parti. Al termine della procedura le parti ricevono, su richiesta, un rapporto sul risultato della conciliazione. Inoltre deve essere stabilito l'ammontare dell'emolumento. Se l'organo di conciliazione è istituito dai fornitori, occorrono regole per garantirne la neutralità a causa della loro vicinanza a questo organo.

⁴³ Sembra che i fornitori siano disposti ad assumersi compiti del genere quando l'art. 12c entrerà in vigore.

Art. 12d

Il capoverso 1 riprende il testo dell'articolo 21 capoversi 1 e 3. Per motivi sistemati queste disposizioni sono integrate nella sezione relativa alle disposizioni comuni: concernono tutti i servizi di telecomunicazione e non solo le prestazioni del servizio universale. Il capoverso 2 incarica esplicitamente il Consiglio federale di definire il contenuto minimo di un'iscrizione nell'elenco come è già il caso nell'articolo 29 capoverso 2 OST.

Art. 13

L'obbligo d'informazione dell'UFCOM si limitava sinora al nome e all'indirizzo dei concessionari, all'oggetto della concessione nonché ai diritti e obblighi derivanti dalla concessione. Non erano considerati i fornitori di servizi di telecomunicazione non sottoposti all'obbligo di concessione e i fornitori di servizi a valore aggiunto. Con la modifica proposta si vuole creare trasparenza per tutti gli interessati, in particolare per i clienti, riguardo a tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione e di servizi a valore aggiunto in Svizzera. Questo è tanto più importante se si considera che in futuro l'obbligo di concessione dovrà valere per meno fornitori. L'estensione dell'informazione ai fornitori di servizi a valore aggiunto permetterà di frenare gli abusi e si accompagna pertanto alle prescrizioni contro gli abusi riscontrati per i servizi a valore aggiunto, previste nell'articolo 12b.

Inoltre, per simili informazioni è in tal modo istituita la base legale necessaria conformemente alla legislazione sulla protezione dei dati. Il capoverso 2 consente in particolare di pubblicare in Internet le misure di sorveglianza adottate nei confronti di fornitori di servizi di telecomunicazione. Ciò è conforme all'articolo 3 lettera c numero 4 e all'articolo 19 capoverso 3 della legge federale del 19 giugno 1992⁴⁴ sulla protezione dei dati (esigenza di una legge in senso formale, che prevede l'accesso ai dati personali degni di particolare protezione mediante una procedura di richiamo).

Il capoverso 3 regola l'informazione e la pubblicazione in caso di procedura di vigilanza o di procedura penale in corso. I motivi per un'informazione o una pubblicazione (soprattutto nella procedura penale amministrativa) devono prevalere sugli interessi, importanti e degni di particolare protezione, di serbare il segreto da parte delle persone coinvolte nella procedura. Questo è immaginabile per esempio se l'UFCOM dà alle persone che hanno denunciato il comportamento esaminato informazioni sull'apertura della procedura. È immaginabile anche la pubblicazione dell'apertura della procedura nei casi di interesse pubblico.

⁴⁴ RS 235.1

Art. 13a

Il nuovo articolo 13a costituisce una base legale generale per il trattamento dei dati nell'ambito delle telecomunicazioni.⁴⁵

L'articolo 13a rappresenta la base legale formale per il trattamento di dati personali (compresi profili della personalità e dati riguardanti perseguimenti e sanzioni amministrativi o penali) da parte dell'autorità competente secondo il caso (Commissione o Ufficio federale), affinché possa adempiere i compiti che le incombono in virtù della legislazione sulle telecomunicazioni. Simili dati personali possono essere, ad esempio, dati sui servizi di telecomunicazione offerti o sull'ubicazione delle antenne. Il disciplinamento generale tiene adeguatamente conto delle esigenze della protezione dei dati. Un disciplinamento più preciso e più dettagliato dei dati da rilevare a livello di legge non ha senso in un settore così dinamico come quello delle telecomunicazioni. Esso sarebbe d'impedimento allo svolgimento dei compiti che incombono alla ComCom e all'UFCOM e controproducente per lo sviluppo del mercato svizzero delle telecomunicazioni. Il Consiglio federale può tener conto dell'evoluzione nel settore nelle disposizioni d'esecuzione (cpv. 3).

Art. 13b

L'articolo 13b descrive le condizioni alle quali l'autorità competente per il trattamento dei dati nel caso specifico (Commissione o Ufficio federale) può trasmettere, nell'ambito dell'assistenza amministrativa, dati ad altre autorità in Svizzera o all'estero.

Il principio generale secondo cui l'assistenza amministrativa deve avvenire solo in singoli casi motivati non dev'essere espressamente menzionato.

La trasmissione dei dati raccolti a servizi statistici pubblici o privati è già disciplinata nell'articolo 76 capoverso 2 dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1).

Nell'espressione «esecuzione della legislazione sulle telecomunicazioni» rientra anche l'esecuzione delle pene pronunciate in virtù della presente legge.

⁴⁵ Conformemente alla legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) gli organi federali sono autorizzati a trattare dati personali solo se sono legittimati da una base legale in tal senso. Le condizioni legali sono ancora più restrittive se si tratta di dati personali degni di particolare protezione conformemente all'articolo 3 lettera c LPD o di profili della personalità. Secondo l'articolo 17 capoverso 2 simili dati possono essere elaborati soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale. Un'eccezione a questo principio è data qualora l'elaborazione di simili dati sia indispensabile per l'adempimento di un compito chiaramente definito in una legge in senso formale (art. 17 cpv. 2 lett. a LPD). Nell'ambito del messaggio del 25 agosto 1999 concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali (FF 1999 7979), il Consiglio federale ha presentato un disegno di legge federale concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali. Le basi legali sancite nella legislazione sulla protezione dei dati nel settore delle telecomunicazioni erano tuttavia escluse da questo progetto, dal momento che la nuova organizzazione in vigore dal 1° gennaio 1998 a seguito della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni ha avuto ripercussioni sensibili sui compiti in materia di protezione dei dati. L'UFCOM è stato pertanto autorizzato a elaborare in un secondo tempo le basi necessarie per gli adeguamenti delle disposizioni legali (FF 1999 8009).

2.1.2.2 Concessione per il servizio universale

Art. 14–19b

Per motivi di chiarezza, la sezione 2 contiene d'ora in poi unicamente gli obblighi del concessionario del servizio universale. Gli obblighi imposti a tutti i fornitori di prestazioni del servizio universale o ai fornitori di altri servizi specifici sono disciplinati nella nuova sezione 3. Sebbene le concessioni per i servizi di telecomunicazione siano state soppresse, la concessione per il servizio universale esiste ancora. Oltre a una nuova classificazione di alcune disposizioni, intesa a migliorare la sistematica della sezione, vi sono alcune novità materiali. Ad esempio, l'offerta di prestazioni del servizio universale potrà essere suddivisa, in futuro, fra diversi concessionari nella medesima zona di concessione (cfr. art. 14 cpv. 2 e 16 cpv. 1). A causa della soppressione della concessione per i servizi di telecomunicazione, il meccanismo di finanziamento dei costi scoperti del servizio universale ha dovuto essere adeguato (cfr. art. 38).

Sulla base dell'articolo 14 capoverso 4, la ComCom può ora rinunciare a bandire una pubblica gara, se uno studio di mercato mostra che la pubblica gara non può svolgersi in condizioni di concorrenza per mancanza di candidati.

La nozione di «contributo d'investimento» (art. 15 lett. b e art. 19), la cui interpretazione è poco chiara, è sostituita con l'espressione più generale di «indennità finanziaria». Al riguardo si intende il finanziamento dei costi scoperti del servizio universale che corrispondono ai costi complessivi netti per la fornitura del servizio universale.

Appare importante precisare nella legge che il servizio pubblico di telefonia vocale comprende il collegamento e i servizi supplementari fissati dal Consiglio federale (art. 16 cpv. 1 lett. a). La definizione di servizio pubblico di telefonia vocale rimane tuttavia invariata. Continua a comprendere in particolare le offerte prepagate («pre-paid»). Il Consiglio federale può anche esigere che, oltre all'obbligo di rendere accessibili i dati degli abbonati contenuti negli elenchi, si tenga un elenco universale (art. 16 cpv. 1 lett. d). In questo modo, la centralizzazione dei dati degli elenchi, che consente la fornitura di servizi di informazioni completi, potrebbe essere garantita qualora il mercato stesso non l'assicurasse⁴⁶. Uno dei principali inconvenienti del sistema attuale consiste nel fatto che quest'ultimo non prevede un elenco globale virtuale basato sul principio dell'accesso reciproco ai dati degli elenchi (cfr. art. 21). La nozione di «cabine publique» utilizzata nel testo francese è sostituita con «poste téléphonique payant public» (art. 16 cpv. 1 lett. c), che si trova anche nel diritto europeo (cfr. art. 6 della direttiva «servizio universale»). Per lo stesso motivo, anche il testo italiano è completato in «telefoni pubblici a pagamento».

Segnaliamo inoltre che la legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili, LDis, FF 2002 7333) modifica l'articolo 16 LTC (abrogazione del cpv. 1 lett. e ed aggiunta di un nuovo cpv. 1^{bis}) e regolerà così in maniera globale la questione dei servizi di telecomunicazione garantiti alle persone handicappate, in particolare anche agli ipovedenti, nell'ambito del servizio universale.

⁴⁶ Attualmente, Swisscom Directories gestisce un elenco centralizzato che comprende i dati di tutti gli abbonati al servizio telefonico pubblico.

L'articolo 19a concerne il trasferimento e la modifica della concessione per il servizio universale ed è stato inserito al posto degli articoli 9 e 10 abrogati. L'articolo 19b corrisponde all'articolo 13. Dal momento che la concessione per il servizio universale è per definizione d'interesse pubblico, la pubblicazione delle informazioni si impone d'ufficio.

2.1.2.3 Obblighi derivanti dalla fornitura di servizi specifici

Art. 20–21b

L'inclusione degli articoli 20 (chiamate d'emergenza) e 21 (accesso agli elenchi) in una sezione distinta che comprende pure un nuovo articolo sull'interoperabilità (art. 21a) mira a precisare che queste disposizioni si applicano a tutti i fornitori di prestazioni del servizio universale e non unicamente ai concessionari del servizio universale. Del resto, gli articoli 21a e 21b comprendono pure la possibilità d'imporre certi obblighi a fornitori di altri servizi specifici.

La terminologia degli articoli 20 e 21 è adattata affinché l'espressione «prestazioni del servizio universale» che figura nel vecchio articolo 11 capoverso 2, ripreso nell'ambito dell'articolo 21a, sia utilizzata in modo uniforme. I capoversi 1 e 3 del vecchio articolo 21, che hanno una portata più generale, costituiscono ormai il nuovo articolo 12d.

Le aggiunte all'articolo 21 capoverso 3 dovrebbero contribuire a risolvere numerosi problemi relativi all'accesso ai dati degli elenchi, riscontrati dai fornitori che desiderano offrire servizi legati agli elenchi o altri servizi che si basano sui dati degli elenchi. Per servizi basati sui dati degli elenchi si intendono i servizi per i quali l'utilizzazione di dati relativi agli abbonati è assolutamente indispensabile come è il caso attualmente per un numero sempre più grande di servizi o di prestazioni diverse (vigilanza delle telecomunicazioni, localizzazione della provenienza delle chiamate ai servizi d'emergenza, servizi di convalida⁴⁷). La nozione di servizi basati sugli elenchi esclude invece l'utilizzazione dei dati degli elenchi per fare pubblicità diretta.

L'applicazione dei principi di trasparenza, non discriminazione e determinazione dei prezzi in funzione dei costi è giustificata dal fatto che i fornitori di servizi di telecomunicazione hanno un accesso esclusivo ai dati dei loro abbonati. Affinché la concorrenza funzioni completamente e produca i suoi effetti positivi, l'informazione degli utenti di servizi di telecomunicazione è primordiale e i dati degli elenchi costituiscono in questo senso una risorsa chiave. Si deve dunque evitare che coloro che detengono di prima mano i dati degli abbonati ne limitino in modo abusivo la comunicazione a terzi. Inoltre i dati degli elenchi appartengono in primo luogo agli abbonati stessi. I fornitori di servizi di telecomunicazione che li raccolgono devono essere risarciti in modo adeguato, ma non devono poterne trarre un vantaggio commerciale sostanziale. Questa normativa, inoltre, è conforme al nuovo diritto europeo

⁴⁷ I servizi di convalida permettono di stabilire la relazione tra un numero di telefono e una persona, da cui deriva la loro importanza nell'ambito della fornitura di prestazioni da parte di terzi che non hanno forzatamente un legame privilegiato con gli abbonati come è il caso, per esempio, per la preselezione del fornitore, la portabilità dei numeri o l'invio di SMS via Internet.

(cfr. art. 25 par. 2, della direttiva «servizio universale»). Rileviamo anche che le controversie in materia potranno essere d'ora in poi portate dinanzi alla ComCom proprio come le controversie relative all'accesso.

Dall'importanza crescente dei dati degli abbonati in relazione con la fornitura di servizi o di prestazioni di telecomunicazione sorge la questione di una gestione centralizzata e neutrale di questi dati, che potrebbe essere una soluzione vantaggiosa per il settore, soprattutto per quanto riguarda la qualità. Tale questione era stata affrontata nell'ambito di un gruppo di lavoro comprendente le cerchie interessate, ma la proposta di una base di dati centralizzata, soluzione in vigore in un gran numero di Stati europei, era stata respinta, combattuta da certi attori che invocavano la mancanza di base legale. Anche se non è stata proposta nell'ambito della procedura di consultazione, questa alternativa potrebbe essere una soluzione atta a risolvere i problemi messi in evidenza.

Sinora, l'interoperabilità era prevista nell'articolo 11 capoverso 2. Non avendo come obiettivo di migliorare le condizioni di concorrenza, ma di garantire la comunicazione da estremo a estremo fra gli utenti di determinati servizi di telecomunicazione, questa disposizione, dal punto di vista sistematico, è più al suo posto in una sezione dedicata agli obblighi dei fornitori di servizi specifici (art. 21a), anche se provoca un obbligo d'interconnessione (cpv. 3). Quest'ultimo va tuttavia meno lontano che per i fornitori che detengono una posizione dominante sul mercato, nella misura in cui può essere garantito in maniera indiretta e non si applica il principio dell'orientamento dei prezzi in funzione dei costi (cfr. art. 48 OST). Per il rimanente, restano applicabili le disposizioni di diritto amministrativo e di procedura dell'articolo 11. Inoltre, il Consiglio federale riceve la competenza di imporre altri obblighi ai fornitori tenuti ad assicurare l'interoperabilità in modo da garantire che determinate prestazioni siano fornite a tutti gli utenti indipendentemente dal loro fornitore. È in particolare già il caso in materia di servizi per audiolesi e ipovedenti (cfr. art. 30 OST), del blocco delle comunicazioni uscenti verso servizi a carattere erotico o pornografico (art. 31 OST) e del giustificativo delle tasse (art. 32 OST). Segnaliamo infine che il Consiglio federale potrà estendere il campo di applicazione dell'articolo 21a a servizi diversi dalle prestazioni del servizio universale (cfr. cpv. 2). Potrà in particolare essere il caso dei servizi che hanno assunto un'importanza economica e sociale sufficiente per poter essere considerati utili a tutti gli utenti senza tuttavia essere indispensabili al punto da figurare nelle prestazioni del servizio universale. Si può pensare oggi ai messaggi brevi trasmessi sulla rete telefonica (SMS) o anche ai futuri servizi di dati che potranno essere forniti nell'ambito della telefonia mobile di terza generazione (UMTS).

L'articolo 21b riprende il vecchio articolo 12 adattandolo al nuovo regime per la fornitura di servizi di telecomunicazione (abolizione delle concessioni). Prevede inoltre che la ComCom debba pubblicare eventuali decisioni di imporre a fornitori di servizi di telecomunicazione un'offerta dettagliata in materia di linee affittate. Sussiste in effetti un interesse pubblico manifesto a che gli utenti, in particolare le piccole e medie imprese delle regioni periferiche, conoscano i fornitori presso i quali possono ottenere linee affittate a prezzi in funzione dei costi.

2.1.3

Radiocomunicazioni

Art. 24

Il rilascio di concessioni di radiocomunicazione mediante pubblica gara (concorso basato su criteri o asta pubblica) costituisce una particolare forma di aggiudicazione della concessione. Per questa speciale procedura, le disposizioni procedurali sancite nella legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) non sempre sono adeguate. Nell'ambito del rilascio di una concessione mediante pubblica gara, l'autorità deve valutare le diverse candidature. Non si tratta di accertare i fatti nel senso tradizionale del termine (art. 12 PA), bensì di valutare se i singoli candidati siano in grado, in caso di rilascio della concessione, di mantenere i loro impegni. In questa procedura i candidati sono maggiormente coinvolti rispetto alla cooperazione delle parti richiesta nell'ambito di una procedura amministrativa ordinaria (art. 13 PA), poiché ad essi competono l'elaborazione dettagliata della candidatura e, su richiesta delle autorità, il suo completamento. Dato che una procedura di pubblica gara coinvolge numerosi partecipanti, la tutela di segreti commerciali assume particolare importanza. Per questi motivi, nei settori riguardanti l'esame degli atti (art. 26 segg. PA), il diritto di audizione (art. 30 e 31 PA) nonché la notifica e la motivazione delle decisioni (art. 34 e 35 PA) possono rendersi necessarie regole specifiche. L'articolo 24 capoverso 2 LTC conferisce pertanto al Consiglio federale la competenza di poter derogare alle regole citate della PA nel disciplinare simili procedure. Ciò vale sia per la procedura di prima istanza sia per la procedura di ricorso. La procedura deve comunque essere conforme ai principi di obiettività, non discriminazione e trasparenza e garantire in particolare che tutte le indicazioni date dai richiedenti rimangano confidenziali. Le regole corrispondenti si basano ampiamente sull'ordinamento previsto dalla legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1).

La procedura di gara non dev'essere ritardata né ostacolata da rimedi giuridici ingiustificati. Questo rischio esiste soprattutto laddove eventuali richiedenti preferirebbero che una gara per l'attribuzione di frequenze radio avesse luogo in un momento successivo, ad esempio, per motivi di natura finanziaria o tecnica. In caso di ritardi o differimenti, i fornitori di servizi di telecomunicazioni che presentano un'offerta dovrebbero rielaborare completamente i loro piani d'affari e finanziari e rinnovare le garanzie bancarie, che per un'asta pubblica possono aggirarsi attorno a decine di milioni di franchi. Ciò rappresenterebbe un aggravio sproporzionato per i candidati alla fornitura di servizi di telecomunicazione. Simili ritardi si ripercuoterebbero però anche negativamente sullo sviluppo del mercato svizzero delle telecomunicazioni e, di riflesso, sulla piazza economica svizzera. Per questa ragione, secondo l'articolo 24 capoverso 3 LTC le decisioni pregiudiziali e le altre decisioni incidentali non devono essere di per sé impugnabili. Ciò non vale per le decisioni finali.

Art. 24a–24f e 27

Gli articoli 24a–24f riprendono gli articoli 5, 7–10 e 13 ai quali l'attuale articolo 27 rinvia.

Rispetto alle disposizioni attuali, l'articolo 24*d* precisa la nozione di trasferimento economico della concessione riferendosi alle disposizioni del diritto della concorrenza (cfr. l'art. 4 cpv. 3 lett. b della legge federale del 6 ottobre 1995⁴⁸ sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza e l'ordinanza del 17 giugno 1996⁴⁹ concernente il controllo delle concentrazioni di imprese).

Il fatto di menzionare esplicitamente la competenza dell'autorità concedente di modificare o revocare le concessioni di radiocomunicazione (art. 24*e*) crea certezza del diritto per l'autorità incaricata di amministrare lo spettro delle frequenze. Dato che l'industria sviluppa a intervalli di tempo sempre più ridotti nuovi tipi di impianti di radiocomunicazione, ai fini di un'amministrazione efficace dello spettro delle frequenze è necessario che quest'ultimo possa essere nuovamente suddiviso una volta revocate le concessioni di radiocomunicazione rilasciate per una determinata banda di frequenza. In effetti, con il solo ausilio degli strumenti attualmente impiegati per la suddivisione delle bande di frequenza, in futuro non sarà più possibile garantire l'accesso allo spettro delle frequenze in un momento considerato ottimale per le nuove tecnologie e per l'economia in generale. La revoca costituirà in linea di principio una soluzione di *ultima ratio* e se sarà decretata il concessionario avrà diritto a un risarcimento come nel caso di modifica sostanziale.

L'attribuzione delle frequenze costituisce un elemento essenziale dell'oggetto della concessione. È quindi giustificato sottoporre l'UFCOM all'obbligo di dare informazioni in merito (art. 24*f*). La pubblicazione di informazioni sull'ubicazione delle stazioni emittenti può rispondere a un interesse pubblico ai sensi del capoverso 2⁵⁰.

Il nuovo tenore dell'articolo 27 precisa che le disposizioni degli articoli 13*a* e 13*b* sul trattamento dei dati personali e sull'assistenza amministrativa si applicano anche nel settore delle radiocomunicazioni.

2.1.4 Elementi d'indirizzo

Art. 28

Le modalità alternative di composizione delle controversie (Alternative Dispute Resolution [ADR]) designano tutte le procedure non giurisdizionali di composizione delle controversie condotte da una terza parte neutrale, escluso l'arbitrato. L'ADR è in fase di espansione, sperimentazione e innovazione in tutta l'Europa. Nel contesto del commercio elettronico è divenuta una priorità politica per l'UE (cfr. Libro verde sui modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale [COM (2002) 196]). Questo sviluppo dell'ADR dipende dalle difficoltà di accedere alla giustizia (durata, complessità e costo delle procedure, in particolare in caso di controversie transfrontaliere con conflitti di legislazioni e di giurisdizioni), difficoltà che si sono accentuate nel mondo virtuale, senza frontiere e in rapida evoluzione dell'Internet.

L'ADR si è ampiamente affermata per far fronte alle registrazioni di nomi di dominio che violano intenzionalmente i diritti di terzi in materia di proprietà intellettuale

⁴⁸ RS 251

⁴⁹ RS 251.4

⁵⁰ Cfr. già ora le informazioni disponibili sul sito Internet dell'UFCOM al seguente indirizzo: http://www.ufcom.ch/it/funk/freq_nutzung/standorte/index.html.

(«cybersquatting» o «Domain Name Grabbing»). L'ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) ha in particolare adottato, il 24 ottobre 1999, la procedura UDRP (Uniform Dispute Resolution Policy) e accreditato quattro centri di risoluzione delle controversie per i domini generici (gTLD come «.com», «.org.» o «.info»). Nella sua risoluzione 102 approvata in occasione della Conferenza dei plenipotenziari di Marrakesch nel 2002, l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) ha stimato essere di interesse generale che il sistema di gestione dei nomi di dominio e degli indirizzi Internet comprenda procedure di composizione delle controversie. Per quel che riguarda l'ambito la cui gestione rientra nella competenza della Svizzera sulla base dell'articolo 28 capoverso 1 LTC, cioè il ccTLD (country code Top Level Domain) «.ch», l'articolo 14g dell'ordinanza del 6 ottobre 1997 concernente gli elementi d'indirizzo nel settore delle telecomunicazioni (ORAT; RS 784.104) prevede l'istituzione, da parte della fondazione Switch, di un servizio di composizione delle controversie.

Tenuto conto dell'importanza che assume l'ADR, occorre sancire nella legge la possibilità di ricorrere a questa modalità di comporre le controversie in funzione dei bisogni per tutti gli elementi d'indirizzo e affidare al Consiglio federale il compito di prevedere se necessario norme per quanto riguarda l'organizzazione, la procedura, la risoluzione delle controversie e la nomina degli esperti. Le ADR non hanno, per contro, come obiettivo di risolvere le questioni relative a eventuali danni o interessi o riguardanti la validità di eventuali diritti di terzi in materia di proprietà intellettuale.

L'ADR costituisce un'alternativa credibile a una procedura giudiziaria solo se presenta vantaggi in termini di rapidità, efficacia e costi, rispettando nel contempo determinati diritti fondamentali delle parti. La sua efficacia dipende in larga misura dall'obbligo per i titolari degli elementi d'indirizzo interessati di lasciarvisi interessare da terzi «lesi», sotto pena di vedersi infliggere danni; dipende anche dalla facoltà della parte terza neutrale di imporre la propria soluzione (revoca, trasferimento) alle entità – UFCOM o terzi delegatari – che amministrano gli elementi d'indirizzo interessati. Ciò distingue l'ADR dall'organo di conciliazione previsto all'articolo 12c del presente disegno. Fra le garanzie procedurali minime di cui deve dar prova un'ADR, si devono menzionare i principi di imparzialità del «terzo» nei confronti delle parti, di trasparenza, efficacia, equità e confidenzialità. Questi principi implicano una concretizzazione in funzione dei tipi di ADR e delle controversie in questione. L'istituzione di una ADR non implica nessuna restrizione del diritto fondamentale all'accesso alla giustizia, dato che il ricorso alle vie civili è fatto salvo in ogni momento.

Come indica il Libro verde dell'UE, le relazioni procedurali fra i sistemi di ADR e le azioni giudiziarie sono molto complesse e devono essere ulteriormente approfondite. In particolare, per il momento non è risolta la questione se l'ADR deve essere accompagnata da un regime di sospensione dei termini di prescrizione che potrebbe evitare che l'azione si estingua. Il fatto che le decisioni di ADR possano essere obbligatorie per le entità che gestiscono gli elementi d'indirizzo può inoltre avere come conseguenza di modificare completamente il ruolo e la posizione giuridica delle parti in un eventuale processo. Il titolare che si vede ritirare un elemento d'indirizzo deve fornire la prova del suo interesse alla protezione giudiziaria se vuole intentare un'azione in constatazione dell'inesistenza di un diritto o di un rapporto giuridico. Inoltre deve sopportare l'onere oggettivo della prova (art. 8 CC), mentre inizialmente era titolare di un diritto d'uso su un elemento d'indirizzo. Le

azioni civili dei titolari di elementi d'indirizzo sono fatte salve. In caso di azioni civili, questi ultimi devono vedersi riconoscere un interesse ad agire in tutti i casi. Tenuto conto delle attuali incertezze giuridiche e del fatto che i rapporti tra procedura civile e ADR dipendono in larga misura dalle caratteristiche dell'ADR in questione, occorre delegare al Consiglio federale la soluzione delle altre questioni sulle relazioni procedurali fra i sistemi di ADR e le azioni giudiziarie.

2.1.5 Impianti di telecomunicazione

Art. 31–34a

L'articolo 31 è stato rielaborato soprattutto dal punto di vista formale, per meglio definirne i singoli capoversi.

Fra le prescrizioni importanti che il Consiglio federale deve poter fissare figurano le esigenze fondamentali menzionate ora nel capoverso 1, vale a dire esigenze formulate in maniera generale che devono soddisfare gli impianti di telecomunicazione per essere offerti, immessi in commercio, costruiti e messi in servizio. Queste esigenze fondamentali, che derivano dalla regolamentazione europea applicabile, sono concretizzate dall'UFCOM secondo le modalità previste nel capoverso 2. Le esigenze fondamentali valgono per gli impianti di telecomunicazione per i quali non esistono ancora norme. Nel caso di simili impianti, l'UFCOM ha la possibilità di non definire alcuna norma o di non dichiararla come vincolante. Per questa ragione, per l'obbligo dell'UFCOM stabilito nel capoverso 2 dev'essere formulata una riserva. Nel caso in cui l'UFCOM non abbia designato alcuna norma o non l'abbia dichiarata come vincolante, gli impianti che non si avvalgono ancora di tecnologie standardizzate devono essere conformi alle norme riconosciute della tecnica per essere offerti e immessi in commercio, come prescritto dal capoverso 4. In quest'ultimo capoverso il termine *prescrizione* è stato sostituito con *esigenza fondamentale* per le seguenti ragioni: in primo luogo, le norme, le specifiche ecc. menzionate nel capoverso 1 sono legate a esigenze fondamentali e non ad altre prescrizioni, ad esempio al contratto; in secondo luogo, il Consiglio federale potrebbe, senza aver fissato esigenze fondamentali, adottare prescrizioni in relazione alla registrazione, all'informazione agli utenti ecc.

L'adeguamento nel capoverso 3 è riconducibile al cambiamento dell'Ufficio federale dell'economia esterna in Segretariato di Stato dell'economia (Seco).

Se esistono motivi legati alla sicurezza tecnica delle telecomunicazioni, il capoverso 5 prevede che determinati impianti di telecomunicazione possono essere ceduti solo a persone particolarmente qualificate. Per attuare questa limitazione ed evitare che simili impianti siano affidati a persone non autorizzate, l'UFCOM deve anche poter fissare i dettagli della cessione degli impianti (ad es. dietro presentazione di una prova).

L'articolo 32 è stato completato nel senso che il Consiglio federale può prevedere eccezioni al principio definito in questo articolo. Nessuna riserva è ad esempio formulata nel caso in cui gli impianti di radiocomunicazione in esercizio potrebbero subire interferenze e interferire con il nuovo servizio di radiocomunicazione a causa della modifica dell'attribuzione delle frequenze.

La direttiva 1999/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 1999 riguardante le apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunicazione e il reciproco riconoscimento della loro conformità (R&TTE)⁵¹, che è stata ripresa integralmente dal legislatore svizzero, prevede nell'articolo 1 una riserva per gli apparecchi «usati esclusivamente nelle attività concernenti la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello Stato o nelle attività dello Stato in materia di diritto penale». Allo scopo di promuovere la prevenzione e la lotta contro il crimine, l'articolo 32a istituisce la base legale che permette di escludere impianti di telecomunicazione (per esempio impianti che provocano interferenze, trasmettitori che permettono di localizzare un oggetto o una persona, microspie) dalle disposizioni ordinarie in vigore per l'offerta, l'immissione in commercio, la messa in servizio, l'installazione e l'esercizio nella misura in cui debbano essere esercitati dalle autorità (in particolare dalle autorità di polizia e dalle autorità incaricate dell'esecuzione delle pene) per garantire la sicurezza pubblica.

Secondo l'articolo 34 capoverso 1^{er}, il Consiglio federale disciplina le condizioni alle quali le autorità di polizia e le autorità incaricate dell'esecuzione delle pene possono, nell'interesse della sicurezza pubblica, installare, mettere in servizio ed esercitare un impianto interferente senza rendersi colpevoli di un'infrazione ai sensi dell'articolo 51. Se l'installazione di impianti interferenti lede eccessivamente gli interessi pubblici o gli interessi di terzi, l'UFCOM deve poter adottare misure contro il loro gestore come contro qualsiasi altro gestore di un impianto di telecomunicazione (cfr. secondo periodo).

L'introduzione dell'articolo 34 capoverso 1^{bis} è riconducibile alle nuove procedure per l'immissione in commercio che sono state riprese nella legislazione svizzera dalla direttiva 99/5/CE riguardante le apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunicazione e il reciproco riconoscimento della loro conformità (R&TTE). Visto che la responsabilità per quanto riguarda queste nuove procedure spetta al costruttore e considerato che prima dell'immissione in commercio degli impianti non è previsto alcun controllo statale, potrebbe trascorrere molto tempo prima di riuscire a provare la non conformità di impianti di telecomunicazione responsabili di interferenze. Nel frattempo, l'UFCOM deve poter adottare provvedimenti per evitare altre interferenze. L'articolo 33 non trova applicazione in questo caso, dato che le sue disposizioni si riferiscono solo a impianti non conformi.

Il nuovo articolo 34a precisa che le disposizioni degli articoli 13a e 13b sul trattamento dei dati personali e sull'assistenza amministrativa sono pure valide nel settore degli impianti di telecomunicazione.

Art. 35–37

L'articolo 35 subisce solo alcuni adattamenti di natura terminologica. In seguito alla soppressione delle concessioni per servizi di telecomunicazione, il diritto di utilizzare aree di uso comune concerne tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione. Ciò non dovrebbe tuttavia implicare un maggiore sfruttamento di queste aree in quanto i fornitori che installano impianti di telecomunicazione sul suolo pubblico sono di norma, secondo il diritto vigente (art. 4 cpv. 1 LTC), soggetti all'obbligo di avere una concessione. L'abolizione del regime della concessione non avrà dunque come conseguenza di aumentare il numero dei fornitori che utilizzano aree di uso comune.

⁵¹ GUL 91 del 7 aprile 1999, pag. 10.

La nozione di cabina pubblica invece è sostituita con quella di telefono pubblico a pagamento (cfr. art. 16 cpv. 1 lett. c), utilizzata anche nel diritto europeo (cfr. art. 6 della direttiva «servizio universale»).

Nell'articolo 36 capoverso 2 si precisa che può essere prescritto l'uso in comune non solo di impianti di telecomunicazione, bensì anche di altri impianti, ad esempio di canalizzazioni di cavi o stazioni emittenti (piloni delle antenne). Inoltre, l'UFCOM può obbligare diversi fornitori di servizi di telecomunicazione a utilizzare in comune i loro impianti, prima della loro costruzione (cpv. 3). Il rinvio, nell'attuale capoverso 2 secondo periodo, alle regole d'interconnessione si rivela superfluo, dato che sia la portata dell'indennità sia la procedura sono sufficientemente definite nell'articolo 36 capoverso 2. Vi si precisa in particolare che l'UFCOM può intervenire unicamente su richiesta.

Per quanto riguarda il diritto d'espropriazione previsto all'articolo 36 capoverso 1, che non viene modificato, il Consiglio federale aveva precisato nel suo messaggio del 10 giugno 1996⁵² che l'interesse pubblico era presunto per i concessionari di servizi di telecomunicazione. Con l'abolizione del regime delle concessioni per i servizi di telecomunicazione, questo dovrebbe continuare ad essere il caso per la costruzione di reti destinate alla fornitura di servizi di telecomunicazione destinati al pubblico.

L'articolo 37 escludeva non tanto le linee quanto le canalizzazioni di cavi dal principio d'accessione (art. 667 cpv. 1 CC). Per i motivi già menzionati nell'articolo 35, la soppressione delle concessioni di telecomunicazione e la generalizzazione del diritto di proprietà sulle linee a tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione non dovrebbero avere conseguenze pratiche.

2.1.6 Tasse

Art. 38

Nel sistema basato sull'obbligo generale di notifica, tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione, e non unicamente i concessionari di servizi di telecomunicazione, sono chiamati a contribuire al finanziamento del servizio universale. Questo sistema appare peraltro più equo e impedisce distorsioni sul mercato. Tuttavia, il Consiglio federale può esentare dal pagamento della tassa i fornitori con una cifra d'affari esigua.

Si tratta di una tassa di compensazione ad uso particolare perché serve a compensare l'onere di diritto pubblico del concessionario del servizio universale allo scopo di finanziare il servizio universale. È finalizzata a instaurare una concorrenza equa tra il concessionario del servizio universale e gli altri fornitori di servizi di telecomunicazione e a garantire un servizio universale soddisfacente in tutte le regioni del Paese. Pertanto si fonda direttamente sull'articolo 92 della Costituzione federale (Cost.).

Il rinvio alle cifre d'affari soggette all'imposta sul valore aggiunto è stralciato. In effetti, le prestazioni dei servizi di telecomunicazione non sono definite allo stesso modo nella legge concernente l'imposta sul valore aggiunto (RS 641.20) e nella

⁵² Cfr. FF 1996 III 1297

LTC. Inoltre, l'amministrazione dell'imposta sul valore aggiunto dispone unicamente di dati globali relativi alle cifre d'affari. Molti fornitori di servizi di telecomunicazione sono infatti attivi anche in altri settori, cosicché risulta difficile distinguere la cifra d'affari proveniente dalla fornitura di servizi di telecomunicazione da quella di altri servizi. Il Consiglio federale adotterà quindi le misure necessarie per stabilire la cifra d'affari dei fornitori di servizi di telecomunicazione in base alla quale sarà calcolata la tassa per il servizio universale.

Art. 39

I criteri per il calcolo delle tasse sulle concessioni di radiocomunicazione (cpv. 2), essenzialmente di natura tecnica, si sono rivelati, in passato, troppo limitativi. Si deve pertanto introdurre anche il criterio economico di «valore delle frequenze». Ad esempio, le frequenze per le quali le concessioni di radiocomunicazione permettono un impiego in zona urbana hanno più valore di quelle per le quali è unicamente permesso un impiego in zona rurale, perché lo spettro nella zona urbana è maggiormente occupato che nella zona rurale. Di conseguenza l'autorità incaricata della gestione dello spettro aderirà difficilmente alle domande di concessioni per frequenze che permettono un'utilizzazione nella zona urbana, mentre attribuirà più facilmente concessioni che permettono un'utilizzazione nella zona rurale. Il nuovo criterio consente dunque di fissare l'importo delle tasse in funzione della richiesta relativa alle frequenze.

Secondo il capoverso 3 finora vigente, la tassa di concessione corrispondeva al ricavato della vendita all'asta dopo la deduzione della tassa amministrativa. Il nuovo capoverso 3 precisa ora che per tassa amministrativa si intendono unicamente le spese dovute per la pubblica gara, lo svolgimento dell'asta e il rilascio della concessione di radiocomunicazione. Essa non comprende quindi i costi delle operazioni successive, quali la gestione delle frequenze, la sorveglianza, le modifiche o l'aggiornamento della concessione. Simili spese sono messe in conto ai concessionari separatamente sotto forma di tasse amministrative. Ciò corrisponde alla prassi attuale (cfr. art. 7 dell'ordinanza del DATEC del 22 dicembre 1997⁵³ sulle tasse amministrative nel settore delle telecomunicazioni).

Art. 40

Le modifiche nel capoverso 1 rappresentano aggiunte e adeguamenti ai compiti supplementari delle autorità competenti prescritti dalle nuove disposizioni.

Riguardo al capoverso 1 lettera c si veda l'articolo 12c. Si è pensato a una tassa in funzione dei costi conformemente all'ordinanza del DATEC sulle tasse amministrative nel settore delle telecomunicazioni.

Se un'attività è delegata a un terzo (cpv. 2), quest'ultimo deve poter fissare liberamente il prezzo dei suoi servizi. Il principio della copertura dei costi e dell'equivalenza non è applicabile in questo caso. Tuttavia, vanno previsti strumenti per impedire gli abusi, segnatamente nel caso in cui non vi sia una concorrenza sufficiente.

Art. 41

L'importo delle tasse per il finanziamento del servizio universale non può essere fissato anticipatamente dal Consiglio federale. Esso può solo emanare disposizioni relative alle basi di calcolo.

2.1.7 Segreto delle telecomunicazioni e protezione dei dati

Art. 45a

L'invio in massa di messaggi di natura pubblicitaria mediante la tecnica delle telecomunicazioni è disciplinato dal nuovo articolo 3 lettera o della legge federale contro la concorrenza sleale (cfr. allegato). È facile per i mittenti inviare messaggi del genere se tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione non vi si oppongono senza eccezioni. Per questo motivo l'articolo 45a obbliga e autorizza tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione a lottare contro questa pubblicità con mezzi adeguati e proporzionati. I fornitori che di propria iniziativa si oppongono agli invii in massa illeciti possono motivarlo nei confronti dei mittenti con l'impegno da loro assunto in virtù dell'articolo 45a. L'articolo 45a esige e consente solo misure sensate che si possono realizzare tecnicamente con un onere ragionevole (a condizione che si tratti di misure tecniche). Il Consiglio federale può decidere quali sono queste misure a seconda dello stato di evoluzione della tecnica. Una di queste misure, ad esempio, è lo scioglimento di un contratto di prestazioni di un fornitore di servizi di telecomunicazione con un cliente se il fornitore continua a ricevere reclami da parte di destinatari di invii di massa illeciti spediti dal cliente in questione.

Art. 45b

Per i servizi di telecomunicazione e la loro fatturazione occorrono dati sull'ubicazione degli utenti mobili. Questi dati possono però essere utilizzati anche per altri scopi. Sulla base di questi dati, i fornitori di servizi di telecomunicazione o terzi sono in grado di offrire ai clienti prestazioni specifiche in relazione al loro attuale luogo di soggiorno, per esempio il programma dei cinema, informazioni sugli alberghi o il percorso per raggiungere un determinato indirizzo. Sono ipotizzabili anche impieghi che violano la sfera privata dei clienti. Questa sfera privata deve pertanto esser protetta per quanto riguarda i dati relativi all'ubicazione. L'articolo 45b permette di utilizzare i dati relativi all'ubicazione solo in tre casi e precisamente se sono necessari per la fornitura o la fatturazione, se sono resi anonimi o per fornire altri servizi se i clienti hanno dato esplicitamente il loro consenso. Questa normativa corrisponde all'articolo 9 della direttiva europea «vita privata e comunicazioni elettroniche».

L'articolo 45b non interessa la legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS 780.1; cfr. art. 44). Come *lex specialis*, si applica in tutti i casi che sottostanno al suo campo di applicazione.

Art. 45c

Una parte in rapida crescita del traffico delle telecomunicazioni si svolge tra apparecchi, spesso senza che gli utenti se ne accorgano. La sfera privata delle persone

comprende tuttavia anche i dispositivi utilizzati. Esse devono pertanto essere protette nella loro sfera privata da accessi indesiderati o illeciti di terzi a questi apparecchi. Ciò vale anche se questi dispositivi non sono specialmente protetti contro l'accesso non autorizzato come prevedono gli articoli 143 e 143^{bis} del Codice penale svizzero⁵⁴. Inoltre devono essere concepite norme che regolino in maniera ordinata i processi di telecomunicazione di cui le persone non si rendono conto.

Il trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 45c comprende la memorizzazione, l'accesso e ogni altro trattamento. Attualmente, gli interventi contemplati dall'articolo 45c sono ad esempio l'installazione e l'uso di cosiddetti «cookie», virus Internet, «hidden identifier», o «spyware». Alcuni di questi programmi trasmettono i dati in maniera parzialmente autonoma dal punto di vista delle telecomunicazioni. Comunicano a chi li utilizza in particolare informazioni sulle pagine Internet chieste attraverso un computer esterno, ma servono anche a molte altre finalità. L'uso di tali programmi è pertanto regolato dall'articolo 45c, il quale assicura che ogni trattamento di dati su un dispositivo di terzi serva alla trasmissione mediante tecnica di telecomunicazione o che possa essere controllato dall'utente del dispositivo. Corrisponde all'articolo 5 capoverso 3 della direttiva europea «vita privata e comunicazioni elettroniche».

2.1.8 Interessi nazionali importanti

Art. 48a

Il nuovo articolo 48a consente al Consiglio federale di imporre oneri per garantire la sicurezza e la disponibilità degli impianti o dei servizi di telecomunicazione e migliorare, di conseguenza, la sicurezza nel settore delle telecomunicazioni. In questo modo si tiene conto degli interessi inerenti alla sicurezza nel settore specifico riconosciuti sia nell'UE⁵⁵ sia in Svizzera⁵⁶. In considerazione dello sviluppo tecnico, non è possibile prevedere quali prescrizioni risulteranno necessarie in futuro. Oggi sembrano esserlo quelle relative alla disponibilità, al rilevamento di elementi di rete non ridondanti e all'obbligo degli esercenti di poter esercitare autonomamente le reti anche dalla Svizzera⁵⁷. L'articolo 48a colma una lacuna del disciplinamento; l'articolo 46 tutela solo i diritti della personalità e concerne solo le ingerenze esterne; l'articolo 47 riguarda soltanto le situazioni straordinarie.

⁵⁴ RS 311.0

⁵⁵ Risoluzione del Consiglio del 28 gennaio 2002 relativa ad un approccio comune e ad azioni specifiche nel settore della sicurezza delle reti e dell'informazione, GU C 43 del 16 febbraio 2002, pag. 23; art. 4 della direttiva «servizio universale».

⁵⁶ «Sicherheitsinteressen der Schweiz an Rundfunk- und Telekommunikations-Infrastrukturen in ausserordentlichen Lagen» (Sicurezza svizzera delle infrastrutture di radio-diffusione e di telecomunicazione in situazioni straordinarie), rapporto del Consiglio federale alla Commissione della politica di sicurezza delle Camere federali del 30 novembre 2001.

⁵⁷ Cfr. «Sicherheitsinteressen der Schweiz an Rundfunk- und Telekommunikations-Infrastrukturen in ausserordentlichen Lagen» (Sicurezza svizzera delle infrastrutture di radio-diffusione e di telecomunicazione in situazioni straordinarie), rapporto del Consiglio federale alla Commissione della politica di sicurezza delle Camere federali del 30 novembre 2001, n. 4.2.1.2 e 4.2.1.5.

2.1.9 Disposizioni penali

Art. 52

La lettera a del capoverso 1 è adattata alla soppressione delle concessioni per servizi di telecomunicazione. Con la modifica della lettera c, si precisa il tipo di utilizzo di un elemento d'indirizzo che soggiace a questa disposizione.

2.1.10 Vigilanza

Art. 58

Il campo di applicazione dell'articolo 58 non si limita più soltanto ai concessionari, ma a tutte le persone soggette al diritto delle telecomunicazioni. È così colmata una lacuna nel sistema di vigilanza della LTC poiché, secondo il diritto in vigore, non si possono applicare misure di vigilanza nei confronti di fornitori di servizi di telecomunicazione notificati (quindi non concessionari) né nei confronti di titolari di imprese individuali (p. es. 0800, 09XX), pur essendo anche questi soggetti alla LTC.

I fornitori di servizi di telecomunicazione che non utilizzano lo spettro delle frequenze, inoltre, non hanno più bisogno di una concessione. Tuttavia, anch'essi devono continuare ad essere sottoposti alla vigilanza dell'Ufficio federale.

Al momento attuale non si prevede di delegare compiti di vigilanza a organizzazioni di diritto privato (cpv. 1 secondo periodo).

Come conseguenza dell'aumento delle persone assoggettate all'articolo 58, la competenza di svolgere compiti di vigilanza passa dalla ComCom all'UFCOM. La ComCom continua a essere competente per le misure di vigilanza soltanto nei casi in cui ha rilasciato una concessione. Dal punto di vista del contenuto l'articolo 58 non apporta quindi alcun cambiamento alla ripartizione delle competenze tra ComCom e UFCOM.

Il capoverso 2 lettera d è completato conformemente alla normativa europea, come conseguenza della cessazione dell'obbligo di concessione per tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione. Non è più possibile porre fine all'attività di un fornitore non soggetto a concessione mediante il ritiro della concessione. In caso di infrazioni fondamentali, l'autorità di vigilanza deve tuttavia avere la possibilità, quale *ultima ratio*, di terminare l'attività di un fornitore.

Se la Commissione è competente secondo il capoverso 4, la persona responsabile deve naturalmente informare anche la Commissione (e non l'Ufficio) delle disposizioni prese secondo il capoverso 2 lettera a *in fine*.

Art. 59

Come per le misure di vigilanza, l'obbligo di informazione (cpv. 1) è esteso a tutte le persone soggette alla LTC (cfr. anche le disposizioni specifiche contenute nell'articolo 29 per i titolari di elementi di indirizzo e nell'articolo 33 per il controllo degli impianti di telecomunicazione).

La statistica ufficiale delle telecomunicazioni (cpv. 2) riguarda invece soltanto i fornitori di servizi di telecomunicazione che soggiacciono all'obbligo di notifica. I

dati personali che sono raccolti per fini statistici non possono, in linea di principio, essere utilizzati per altri scopi. Il capoverso 2^{bis} ricorda questo segreto statistico definendo le eccezioni. Le decisioni regolatrici (lett. d) comprendono in particolare le decisioni in materia di accesso (art. 11) e quelle che risultano dalla vigilanza del mercato (art. 58 e 60). Tenuto conto della struttura particolare e del bisogno di trasparenza del mercato delle telecomunicazioni, si deve in particolare autorizzare l'UFCOM a pubblicare le quote di mercato dei fornitori (cpv. 2^{ter}).

Art. 60

Il capoverso 1, conformemente all'articolo 58, non contempla più soltanto i fornitori di servizi di telecomunicazione, bensì le imprese in generale e quindi, per esempio, anche i titolari di imprese individuali.

In francese il tenore attuale del capoverso 1 si riferisce a tutte le imprese e risulta quindi meno circoscritto delle versioni in tedesco e in italiano che parlano soltanto dei fornitori di servizi di telecomunicazione. La versione in francese è da preferire poiché in questo modo si può procedere anche contro imprese che non forniscono servizi di telecomunicazione, ma ciononostante sono soggette alla LTC (fornitori di servizi a valore aggiunto, titolari di concessioni di radiocomunicazione ecc.). Invece i privati che non esercitano imprese commerciali, come i radioamatori, non sono assoggettati alla LTC.

Il conseguimento di un vantaggio non costituisce più una condizione per infliggere una sanzione, la cui funzione è di consentire l'applicazione del diritto. In questo contesto non è rilevante, infatti, il fatto che un'impresa consegua un vantaggio commettendo un'infrazione. Tale vantaggio è già preso in considerazione nell'ambito della confisca degli introiti conseguiti violando le norme giuridiche (art. 58 cpv. 2 lett. b).

Il capoverso 1 è stato completato in modo tale da consentire di infliggere una sanzione amministrativa anche in caso di violazione del diritto applicabile. Questo complemento consente di infliggere sanzioni a imprese non concessionarie in caso di gravi violazioni del diritto senza che prima tali imprese debbano essere necessariamente sollecitate mediante decisione a cessare di violare il diritto. In questo modo la Commissione e l'Ufficio federale sono in grado di garantire l'applicazione del diritto anche in un settore come quello delle telecomunicazioni soggetto a mutamenti rapidi e costanti e nei confronti di imprese di grandi dimensioni e disposte a rischiare.

Considerare i guadagni conseguiti mediante una violazione come limite massimo della sanzione (importo di tre volte superiore) non è un criterio idoneo, poiché spesso non è possibile quantificare i guadagni. Essi sono sostituiti, di conseguenza, con il limite massimo alternativo, già esistente, rappresentato dal dieci per cento dell'ultima cifra d'affari annua realizzata in Svizzera che, tuttavia, è presa in considerazione su una base più ampia: non è determinante soltanto l'ultima cifra d'affari, bensì la cifra d'affari media realizzata negli ultimi tre anni d'esercizio.

Come nell'articolo 58, il disciplinamento delle competenze ripartite tra l'UFCOM e la ComCom viene adeguato (cpv. 2).

Nel nuovo capoverso 3 sono elencate le principali basi necessarie per stabilire l'importo della sanzione. La gravità della violazione e la situazione finanziaria dell'impresa concretizzano il principio, generalmente valido, della proporzionalità.

2.1.11 Disposizioni transitorie

Art. 68a

Le concessioni GSM, WLL e UMTS mantengono la loro validità come concessioni di radiocomunicazione, ma il loro contenuto dev'essere adeguato. Occorre perciò stralciare tutte le disposizioni che non riguardano direttamente l'utilizzo dello spettro delle frequenze, in particolare gli obblighi relativi alla fornitura di servizi di telecomunicazione (servizi d'emergenza, interoperabilità, segreto delle telecomunicazioni ecc.). Secondo i principi generali del diritto amministrativo, la concessione di radiocomunicazione, tuttavia, può contenere obblighi specifici relativi al roaming e ai servizi disponibili sul territorio e per la popolazione. La concessione del servizio universale rilasciata a Swisscom sino al 31 dicembre 2007 continuerà a essere retta dalle disposizioni previgenti.

2.2 Modifica del diritto vigente (allegato)

2.2.1 Articolo 3 LCSl

Aumentano rapidamente in tutto il mondo i messaggi pubblicitari inviati mediante tecniche di telecomunicazione senza che i destinatari abbiano la possibilità di opporsi. Contrariamente a quanto avviene per altre forme di pubblicità, l'invio di pubblicità di massa ha costi irrilevanti per i mittenti. Sono invece chiamati a pagare coloro che trasmettono e ricevono i messaggi. Essi devono mettere a disposizione risorse di trasmissione e di memoria e sopportare le conseguenze dovute al blocco di queste capacità dagli invii pubblicitari di massa. Inoltre, devono impiegare tempo di lavoro per trattare e ricevere gli invii. Rispetto alle forme pubblicitarie tradizionali vi è un rovesciamento della ripartizione dei costi, senza alcuna possibilità di opporsi. Gli invii di massa hanno ormai assunto una dimensione che la maggioranza dei destinatari non può accettare.

Coloro che trasmettono e ricevono involontariamente simili messaggi devono quindi essere protetti. La nuova lettera o dell'articolo 3 LCSl conferisce ai destinatari il diritto di decidere se desiderano ricevere tali messaggi. La regolamentazione dà seguito alla mozione Sommaruga (00.3393: Invii in massa di messaggi elettronici non richiesti a scopo pubblicitario («spamming») e corrisponde all'articolo 13 della direttiva europea sulla protezione dei dati. È indispensabile anche perché altrimenti taluni mezzi di comunicazione come la posta elettronica potrebbero diventare inutilizzabili. Questa questione non è disciplinata nella LTC, bensì nella LCSl trattandosi in primo luogo di utenti (e non di fornitori) di servizi di telecomunicazione. I fornitori incaricati di trasmettere la pubblicità sono inoltre considerati nell'articolo 45a LTC. L'applicazione del diritto della protezione dei dati non è in nessun caso esclusa.

L'automatizzazione permette l'invio in massa di messaggi pubblicitari. Per questo motivo la disposizione contempla tutti i tipi di comunicazione elettronica (dispositivi automatici di chiamata, telefax, SMS, e-mail ecc.). Non ne fa parte la pubblicità non automatizzata, che richiede l'intervento di una persona (p. es. chiamate pubblicitarie) e pertanto è meno soggetta al rischio di abusi. Per questa continua a valere la regolamentazione, sufficiente, dell'articolo 65 capoverso 1 OST (modello «opt-

figurano più nell'elenco. Il registro di campionamento non assicura più la copertura di tutta la popolazione.

Per ovviare a questo problema, l'UST ha bisogno che i fornitori di servizi telefonici pubblici forniscano i seguenti dati relativi ai clienti: il numero di chiamata, il nome e il cognome, l'indirizzo come pure – se disponibili – indicazioni riguardanti la lingua, il numero telefonico privato e quello professionale, il genere di servizio telefonico, un eventuale blocco della pubblicità e un'eventuale rinuncia all'iscrizione nell'elenco. Fungono da base per un registro di campionamento affidabile anche i dati dei clienti che non desiderano essere iscritti nell'elenco telefonico come pure quelli dei clienti con schede prepagate, se disponibili.

Finora mancavano le basi legali per obbligare i fornitori di servizi telefonici pubblici a comunicare i dati necessari relativi ai loro clienti e per indennizzarli per questo onere in favore di un interesse pubblico. Il Consiglio federale propone pertanto di istituire queste basi inserendo un nuovo capoverso 3^{quater} nell'articolo 10 della legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat, RS 431.01).

Nel nuovo articolo 10 capoverso 3^{quater} si precisa che i dati del registro di campionamento possono essere utilizzati esclusivamente per le rilevazioni effettuate conformemente alla legge sulla statistica federale. L'utilizzazione dei dati per scopi personali o amministrativi è esclusa, l'impiego abusivo per scopi non statistici è punito. La protezione dei dati è completamente garantita dalla legislazione federale in materia.

I servizi chiamati a partecipare all'esecuzione di rilevazioni, in particolare gli istituti di sondaggio che effettuano rilevazioni su incarico della Confederazione, non possono utilizzare i dati per scopi propri. Essi devono cancellare i dati o restituirli alla Confederazione. L'osservanza di questa disposizione è assicurata mediante convenzioni contrattuali in materia di protezione di dati e pene convenzionali.

Si prevede di completare in un prossimo futuro i registri di campionamento con i dati provenienti dai registri cantonali e comunali degli abitanti. Il DFI ha svolto nella primavera 2003 la procedura di consultazione relativa a una legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone. L'obiettivo principale di questa legge è di armonizzare i registri cantonali e comunali degli abitanti per poter svolgere il censimento popolare nel 2010 sulla base di questi registri.

I dati dei registri degli abitanti non bastano tuttavia per lo svolgimento di una rilevazione per campioni, dato che non contengono i numeri telefonici. Attualmente per motivi finanziari e qualitativi la maggior parte delle rilevazioni è tuttavia svolta per telefono. Per questo motivo sono indispensabili i dati dei clienti dei fornitori di servizi telefonici.

In una prima fase si prevede di istituire la base legale per il registro di campionamento con i dati dei clienti dei fornitori di servizi telefonici pubblici. In una seconda fase saranno ripresi nel registro di campionamento anche dati dei registri degli abitanti.

2.2.3 Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT)

2.2.3.1 In generale

La polizia e i servizi di salvataggio ricevono sempre più segnalazioni di persone scomparse. Molte di queste persone hanno un telefono mobile. I progressi della tecnica consentono di localizzare con grande precisione questi telefoni mobili se sono in funzione e si trovano in una zona servita. In questo modo si aprono, da una parte, nuove possibilità di trovare le persone scomparse, ma dall'altra si tange l'ambito della protezione del segreto delle telecomunicazioni.

Diversi interventi della polizia e dei fornitori di servizi delle telecomunicazioni hanno evidenziato la necessità di disciplinare per legge la ricerca delle persone scomparse se si impiegano dati del traffico delle telecomunicazioni.

Lo scopo della presente modifica di legge è di istituire una base giuridica per poter derogare al segreto delle telecomunicazioni mettendo a profitto le possibilità offerte dalla tecnologia della telefonia mobile nell'ambito della ricerca delle persone scomparse. Inoltre, è necessario definire chiari processi e procedimenti che consentano un intervento rapido ed efficiente delle squadre di salvataggio.

Dall'introduzione della LSCPT la regolamentazione della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni è riunita in un'unica legge; è dunque logico disciplinare in questo atto legislativo anche le disposizioni sulla sorveglianza al di fuori di procedimenti penali. Per la ricerca di persone scomparse si prevede inoltre di avvalersi dell'infrastruttura e del know how esistenti e di procedimenti che si sono affermati nell'ambito della sorveglianza ufficiale.

2.2.3.2 Commento delle modifiche

Art. 1

Il campo di applicazione deve essere esteso alla ricerca di persone scomparse, ossia a una fattispecie al di fuori di un procedimento penale.

Art. 3a

Conformemente all'estensione del campo di applicazione, sono definiti i casi di applicazione nell'ambito dei quali è possibile interferire nel segreto delle telecomunicazioni al di fuori di procedimenti penali. In accordo con gli obiettivi della regolamentazione, è toccato solo il traffico delle telecomunicazioni. Conformemente alla terminologia del messaggio del 1° luglio 1998⁵⁸ concernente la legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, rientra nel concetto di «dati relativi al traffico e alla fattura», già utilizzato nell'articolo 5 capoverso 1 lettera b, «per gli apparecchi cellulari anche la località a partire dalla quale è stabilita la comunicazione» (cfr. *supra*, p. 3335 n. 212.11).

⁵⁸ FF 1998 4241

In caso di scomparsa di una persona ci si rivolge alla polizia, che dispone dell'infrastruttura necessaria a livello tecnico e di personale per svolgere le indagini. Per giustificare un'interferenza nel segreto delle telecomunicazioni seri indizi devono lasciar supporre che la persona scomparsa sia in grave pericolo. Possono essere oggetto di indagine solo i casi in cui una persona è in pericolo di morte e la sorveglianza può essere ordinata solo in casi di emergenza motivati. Gli indizi che sostengono tali situazioni devono essere evidenti e palesi, per esempio se la persona scompare in situazioni particolarmente pericolose o se vi è il rischio manifesto di suicidio. L'obiettivo della ricerca di persone disperse è sempre il loro salvataggio. L'applicazione di questo articolo non deve portare, in particolare, a eludere le condizioni più severe della sorveglianza nell'ambito di procedimenti penali.

Il segreto delle telecomunicazioni è sancito nell'articolo 13 della Costituzione federale quale diritto fondamentale. Le condizioni per limitare questo diritto devono essere particolarmente severe, soprattutto se la sorveglianza interessa la sfera privata di terzi. Per ogni limitazione dei diritti fondamentali, la Costituzione federale presuppone il principio della proporzionalità.

Art. 6

La designazione dell'autorità che ordina la sorveglianza spetta, conformemente alla ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni, a questi ultimi. A tal fine nell'articolo 18 è previsto un termine di transizione. Fintanto che questa autorità non è designata, una sorveglianza può essere ordinata anche al di fuori di procedimenti penali da un'autorità ai sensi dell'articolo 6 lettera a numero 4.

Art. 8

Questa disposizione soddisfa un principio elementare della protezione dei dati secondo il quale i dati possono essere utilizzati solo per gli scopi per i quali sono raccolti. Essa deve impedire che a causa dell'estensione del campo di applicazione e della mancanza dell'obbligo di approvazione per sorveglianze di cui all'articolo 3a si possano eludere le esigenze in parte più severe che si applicano all'istituzione di misure di sorveglianza nell'ambito di procedimenti penali.

Art. 9

L'obiettivo di una chiara delimitazione delle misure di sorveglianza secondo gli articoli 3 e 3a viene perseguito anche con il divieto di utilizzare informazioni raccolte casualmente.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

3.1.1 Per la Confederazione

Con la soppressione delle concessioni per i servizi di telecomunicazione si riduce anche il volume dei rispettivi compiti dell'UFCOM e della ComCom. I nuovi compiti nel settore della vigilanza compenseranno probabilmente questa riduzione.

Complessivamente, tuttavia, non dovrebbe rivelarsi necessario aumentare il numero dei collaboratori. Lo stesso vale a livello di conseguenze finanziarie. La diminuzione degli emolumenti dovuti per il rilascio delle concessioni per servizi di telecomunicazione sarà ampiamente compensata dall'aumento degli emolumenti legati alla sorveglianza di tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione. Per contro, in ragione dei maggiori obblighi dei fornitori con una posizione dominante sul mercato, occorrerà assumere specialisti nel settore dell'analisi di mercato e del calcolo dei costi, in particolare per sostenere le risorse già dedicate alle procedure per la risoluzione delle controversie tra fornitori di servizi di telecomunicazione. Globalmente, però, il fabbisogno di personale supplementare non dovrebbe superare due posti a tempo pieno. Inoltre, occorrerà ulteriore personale per appianare le controversie tra fornitori e clienti secondo l'articolo 12c nel caso in cui questa funzione non sia delegata a terzi, ma assicurata dall'UFCOM stesso. In tal caso, il fabbisogno di personale supplementare non dovrebbe superare altri due posti a tempo pieno.

In tutti i casi, i costi supplementari a carico delle autorità competenti saranno sostenuti dal settore stesso mediante la riscossione di tasse, secondo il principio fissato dall'articolo 40 capoverso 1. Dato che l'offerta di informazioni comparabili sui servizi di telecomunicazione è per il momento assicurata dalle cerchie private in maniera soddisfacente, non è giustificato un intervento dell'UFCOM. L'articolo 12a capoverso 2 non comporterà dunque a medio termine nessun bisogno di mezzi finanziari supplementari. I costi che deve sopportare la Confederazione per risarcire i fornitori di servizi telefonici pubblici in esecuzione della modifica apportata alla legge sulla statistica federale ammontano a circa 100 000 franchi all'anno.

3.1.2 Freno alle spese

Al momento della sua adozione, l'articolo 19 relativo all'indennità finanziaria per il servizio universale era assoggettato al freno alle spese in applicazione dell'articolo 88 capoverso 2, della vecchia Costituzione federale (cfr. messaggio del Consiglio federale del 10 giugno 1996 concernente la revisione della legge sulle telecomunicazioni, FF 1996 III 1297). Dato che la modifica non causa nuove spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della nuova Costituzione non è applicabile. Il nuovo articolo 10 capoverso 3^{quater} della legge sulla statistica federale non provocherà spese periodiche superiori a due milioni di franchi e non è dunque assoggettato al freno delle spese.

3.1.3 Per i Cantoni e i Comuni

La ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni non cambia. I Cantoni e i Comuni continueranno anche in futuro a essere interessati principalmente dalle procedure relative all'utilizzazione delle aree d'uso comune e al rilascio di permessi di costruzione per impianti di telecomunicazione. Mentre i tribunali cantonali continueranno a essere competenti per giudicare le controversie relative a un accordo o risultanti da una decisione in materia di accesso, l'introduzione di una procedura di conciliazione dovrebbe contribuire alla diminuzione dei casi portati dagli utenti di servizi di telecomunicazione o di servizi a valore aggiunto davanti al giudice civile. L'introduzione nella legge contro la concorrenza sleale di una norma che proibisce

l'invio di messaggi pubblicitari indesiderati potrebbe per contro avere come conseguenza un aumento dei ricorsi, sia dinanzi ai tribunali civili che dinanzi al giudice penale.

3.2 Conseguenze economiche

3.2.1 Conseguenze per le differenti categorie di attori sul mercato delle telecomunicazioni

Grazie alla soppressione delle concessioni per i servizi di telecomunicazione, le imprese che fanno il loro ingresso sul mercato e non utilizzano lo spettro delle radiofrequenze non devono più redigere dossier né presentare domande per avere via libera prima di iniziare l'attività. In questo modo risparmiano tempo e denaro. Nel nuovo sistema, d'altronde, l'eventuale finanziamento del servizio universale è suddiviso tra tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione attivi sul mercato e cessa di essere a carico soltanto dei concessionari. Questa suddivisione, più equa, presenta il vantaggio di non sfavorire le imprese che si assumono i rischi maggiori e investono nelle infrastrutture e, quindi, di non incitarle a strutturare le proprie attività⁵⁹ in modo da eludere almeno in parte l'obbligo di versare le tasse per la concessione.

Con il nuovo disciplinamento, in particolare la disaggregazione della rete locale, che intende rilanciare e promuovere la concorrenza, la posizione privilegiata dell'ex monopolista dovrebbe indebolirsi⁶⁰. In particolare, scomparirà il vantaggio comparativo derivante da un accesso esclusivo alla rete locale e, di conseguenza, la possibilità di godere di eventuali rendite di situazione. Questi cambiamenti, tuttavia, rappresentano anche per l'operatore storico una motivazione e un'opportunità per perseverare nella gara per l'efficienza. Gli incentivi necessari affinché l'impresa rimanga concorrenziale a lungo termine ci sono e avranno senz'altro un ruolo positivo⁶¹.

I nuovi entranti sul mercato, da parte loro, avranno l'opportunità di completare la loro rete e di intrattenere una relazione commerciale esclusiva e indipendente con i clienti. Potranno offrire ai clienti un portafoglio completo di servizi vocali e di dati e scegliere le possibilità tecnologiche che ritengono più adatte. L'innovazione commerciale e quella tecnologica dovranno essere stimolate.

L'argomento secondo il quale la disaggregazione potrebbe avere ripercussioni negative sugli incentivi a investire è stato menzionato più volte da coloro che si oppongono a questa misura. Essi sostengono che l'operatore dominante sarebbe il solo a sopportare i rischi legati all'investimento e che il rendimento di cui potrebbe beneficiare sarebbe troppo limitato. È evidentemente molto difficile esprimersi su una

⁵⁹ Per esempio fondando imprese che soggiacciono all'obbligo di notifica.

⁶⁰ Per un'analisi dettagliata degli effetti economici della disaggregazione, cfr. UFCOM, Impact économique de l'obligation de dégroupage de la boucle locale. Bienne, maggio 2002, <http://www.bakom.ch/imperia/md/content/francais/telecomdienste/principesetconsultations/consultations/8.pdf>.

⁶¹ Anche se il mercato non è il medesimo, l'evoluzione registrata nel settore dei servizi mobili illustra in maniera esemplare gli effetti stimolanti che può produrre la concorrenza. Per quanto riguarda l'operatore storico, non si può certo affermare che sia uscito indebolito dal processo di liberalizzazione, al contrario. Già ben posizionato sul mercato della telefonia mobile prima della sua apertura, ha beneficiato di un vantaggio iniziale che i suoi concorrenti non riusciranno mai a recuperare.

questione come gli incentivi a investire nella misura in cui l'evoluzione degli investimenti dipende da molti fattori (situazione economica, disponibilità a pagare dei consumatori ecc.) oltre che dalle regole atte a fissare un quadro generale favorevole al buon funzionamento della concorrenza. Tuttavia, per affrontare la questione correttamente non ci si deve focalizzare sugli investimenti di un solo operatore ma si devono considerare tutti gli investimenti suscettibili di essere consentiti dal settore. Offrendo possibilità di sviluppo inedite, l'introduzione della disaggregazione dovrebbe incontestabilmente motivare i nuovi entranti a realizzare gli investimenti necessari per conquistare il mercato della telefonia vocale e quello dei servizi a larga banda. Per quanto riguarda l'azienda Swisscom, è difficile immaginare che non seguirà la tendenza. Un intensificarsi prevedibile della concorrenza costituisce senza alcun dubbio un considerevole sprone per consolidare al più presto la sua posizione su un mercato giovane e in piena espansione come quello dei servizi a larga banda («first mover advantage»). Swisscom potrà far fronte alla concorrenza solo disponendo di un'offerta migliore di quella dei suoi concorrenti, sia sul piano tecnico che su quello qualitativo. Date queste circostanze, sarebbe estremamente inopportuno rinunciare a rendere redditizi gli investimenti già effettuati dall'azienda – la copertura ADSL di Swisscom è già del 95 per cento⁶² e Swisscom stima a circa 400 000 il numero dei clienti che le permettono di raggiungere la soglia della redditività⁶³ – e a trarre profitto dalle possibili sinergie. La disaggregazione non lede neppure gli investimenti futuri. In primo luogo, l'azienda non è in grado di identificare i clienti che decideranno di passare alla concorrenza e quindi di prevedere in quali parti della rete deve investire. Secondariamente, in caso di cessione del collegamento, l'azienda Swisscom non dovrà subire danni dato che riceverà un prezzo che copre adeguatamente i suoi costi e garantisce, in particolare, un rendimento soddisfacente in considerazione dei rischi corsi⁶⁴. Infine, in ultima analisi spetterà al cliente scegliere e optare per un operatore piuttosto che per un altro. Dato che l'obiettivo principale e fondamentale della volontà di liberalizzare è l'aumento della soddisfazione degli utenti, sembra legittimo rafforzare le loro possibilità di scelta.

Grazie alla riduzione delle barriere amministrative ed economiche all'ingresso sul mercato, la concorrenza dovrebbe intensificarsi; ciò porterà innegabilmente vantaggi alle imprese e ai privati (prezzi più bassi, nuovi servizi in grado di soddisfare meglio la domanda ecc.). In particolare, i consumatori si vedranno offrire nuove alternative e avranno più possibilità di scelta. Inoltre, l'obbligo che il Consiglio federale potrà imporre ai fornitori di servizi di telecomunicazione di pubblicare dati relativi alla qualità delle prestazioni e l'istituzione di un organo di conciliazione tra fornitori e utenti permetteranno di rendere più fluido il mercato e di ridurre i costi di transazione.

⁶² A questo proposito, cfr. il comunicato stampa di Swisscom del 3 dicembre 2002: http://www.swisscom.com/mr/content/media/index_IT.html.

⁶³ Si tratta di «breakeven on a standalone basis». Fonte: *Présentation Swisscom, Analyst meeting, Annual results 2002 «rock-solid-return(s)»*, 26 marzo 2003, Zurigo, pag. 18.

⁶⁴ Per calcolare il prezzo si dovrebbe applicare il modello tradizionalmente utilizzato nel settore dell'interconnessione (il cosiddetto modello di «Forward Looking Long Run Incremental Cost based on Modern Equivalent Assets»). Precisiamo anche che il prezzo così calcolato comprende un rendimento del capitale usuale nel settore per gli investimenti autorizzati, rendimento che è ponderato secondo i rischi corsi. Nell'ambito dell'interconnessione si usa del resto ricalcolare i prezzi ogni anno.

Le misure proposte mirano in primo luogo a migliorare le condizioni generali di funzionamento del mercato. Il loro successo non è garantito, ma dipenderà da come saranno applicate e soprattutto dalla presenza sul mercato di operatori alternativi veramente in grado di agire, in particolare dal punto di vista finanziario, come pure dalla disponibilità dei consumatori a pagare per nuovi servizi⁶⁵. In secondo luogo, l'evoluzione della congiuntura economica e quella dei mercati finanziari svolgeranno un ruolo non trascurabile.

Se la concorrenza dovesse intensificarsi veramente come auspicato, la pressione sui costi per la fornitura di servizi di telecomunicazione aumenterebbe a vantaggio delle innovazioni commerciali e tecnologiche. Ne conseguirebbero una ripartizione più efficiente delle risorse, prezzi inferiori e una considerazione ottimale degli interessi dei consumatori.

Il 2-4 per cento dei costi diretti delle imprese europee vanno imputati ai servizi e agli impianti di telecomunicazione⁶⁶; è quindi evidente che un'offerta differenziata di servizi di telecomunicazione a prezzi concorrenziali contribuirà ad aumentare la produttività e a rendere le imprese più concorrenziali sul piano internazionale. Condizioni più attrattive giovano a tutti i settori economici, ma in particolare ai settori della tecnologia di punta e dei servizi con elevato valore aggiunto (p. es. finanza, assicurazioni, ricerca e sviluppo), che promuovono la crescita e creano nuovi posti di lavoro.

In linea di massima l'offerta di nuovi servizi, segnatamente quelli a larga banda, si rivolge in primo luogo alle imprese e al segmento superiore del mercato dei consumatori. Con la crescita del mercato e la realizzazione dell'economia di scala sul mercato, i servizi diventeranno accessibili anche a strati più larghi della popolazione grazie al calo dei prezzi. Parallelamente, l'aumento della domanda consentirà alle cosiddette esternalità di rete⁶⁷ di produrre i loro effetti positivi.

Per analogia, lo sviluppo di nuove offerte dovrebbe riguardare in primo luogo le regioni urbane per poi estendersi alle regioni periferiche. In effetti, ogni volta che si tratta di sviluppare un nuovo mercato, le imprese cominciano a offrire i loro servizi là dove i costi sono meno elevati e la richiesta è più forte. Solo dopo che il mercato è stato testato e consolidato ricercano nuovi sbocchi per i loro servizi ed estendono i loro settori di attività.

Ricordiamo peraltro che questo fenomeno è confermato da diverse indagini svolte dall'UFCOM. Evidentemente non tutte le regioni periferiche hanno già accesso alla larga banda (via ADSL o tramite modem via cavo). Tuttavia, laddove l'offerta esiste, gli utenti non sembrano trovarsi di fronte a difficoltà maggiori per quanto riguarda l'installazione e la gestione del servizio. Il mercato dei servizi a larga banda

⁶⁵ Per rilevare meglio l'estensione e la natura della domanda, in particolare per i servizi Internet, l'UFCOM si è sforzato di descrivere la situazione ricorrendo ad alcuni indicatori statistici scelti e presentando i risultati principali dei sondaggi d'opinione svolti nel corso degli anni 2001 e 2002. Il documento realizzato nel mese di ottobre 2002, è reperibile al seguente indirizzo: <http://www.bakom.ch/imperia/md/content/francais/telecomdienste/analysedemarch3.pdf>.

⁶⁶ Fonte: Analysys, Report Number 01-263, 25 settembre 2001, pag. 53.

⁶⁷ Il termine traduce il processo in virtù del quale la soddisfazione dell'utente di un servizio fornito attraverso una rete cresce in proporzione all'aumento del consumo di questi servizi da parte di altri utenti, favorendo così le possibilità di interazione.

è ancora molto recente e pertanto appare prematuro concludere che la situazione a livello delle infrastrutture disponibili nelle regioni periferiche costituisce attualmente una preoccupazione maggiore. Ciò è tanto più vero dal momento che, secondo uno studio pubblicato in Svizzera dal Segretariato di Stato dell'economia (Seco) nel maggio 2002, le piccole e medie imprese (PMI) svizzere riescono solo con difficoltà a stabilire e mettere in opera tutte le funzionalità che potrebbero offrire loro le infrastrutture e i servizi già disponibili⁶⁸. Inoltre si presume che le potenzialità offerte dai servizi di telecomunicazione e l'Internet siano utilizzate ancora meno intensamente nelle PMI che hanno sede nelle regioni periferiche, soprattutto per quel che concerne le applicazioni più complesse e più avanzate (ad esempio, installazione di un servizio alla clientela sul Web). I principali ostacoli alla diffusione dei servizi più avanzati nelle regioni periferiche sembrano essere la mancanza di conoscenze sulle possibilità e sui vantaggi delle tecnologie a larga banda come pure la debole pressione esercitata dai fornitori e dai clienti delle imprese.

Si noterà che questo processo di diffusione dal centro verso la periferia che risulta dalla pura razionalità economica è più marcato dove le barriere all'ingresso sul mercato sono più importanti. Pertanto, riducendo queste ultime, si creano tutte le condizioni necessarie a un riassorbimento più rapido del divario esistente fra il centro e la periferia. Certamente, una volta che la dinamica della concorrenza avrà prodotto i suoi effetti, si dovrà forse constatare che certe disparità nell'offerta di servizi, sia dal punto di vista dell'accesso che dei prezzi praticati, permangono. Se dovesse apparire che tali disparità ostacolano severamente la partecipazione di ciascuno alla vita economica e sociale, si potrebbe prevedere di ricorrere allo strumento della concessione del servizio universale o, eventualmente, ad altre misure. Nell'immediato, per quanto possibile, si deve osservare attentamente l'evoluzione della copertura territoriale dei servizi. Inoltre, per favorire lo sviluppo dei servizi a larga banda, potrebbe essere opportuno intervenire sulla domanda, lanciando o rafforzando diverse misure (scambio di informazioni e di conoscenze, misure destinate a creare un ambiente innovatore ecc.). Dato che potrebbero intervenire più attori (gruppo di coordinamento per una società dell'informazione, UFCOM, Seco, Cantoni, segreterie degli enti regionali per lo sviluppo ecc.) e dato che potrebbero essere messi in opera più strumenti già esistenti, la realizzazione di processi di coordinamento si rivela indispensabile in modo da garantire una certa efficacia degli interventi.

Per quel che concerne più particolarmente il servizio universale, da più parti si è espresso il timore che sia messo in pericolo dall'introduzione dell'obbligo di disaggregazione della rete locale. Tale timore non è giustificato. La ComCom continuerà, come nel passato, a rilasciare una o più concessioni per il servizio universale. Il Consiglio federale dispone inoltre di ogni libertà per fissare i prezzi e i criteri di qualità da rispettare e per adattare regolarmente il catalogo delle prestazioni in modo da tenere conto dell'evoluzione dei bisogni della società e dell'economia nonché dello stato della tecnica. È stato previsto anche un meccanismo di finanziamento destinato a garantire eventuali costi non coperti del servizio universale.

⁶⁸ Pascal Sieber & Partners AG, Einsatz und Nutzung des Internets in kleinen und mittleren Unternehmen in der Schweiz, Von der Einführung 1999 zur Entwicklung erster geschäftskritischer Anwendungen 2002, Berna 2003, 83 pag. Lo studio e la sua sintesi sono disponibili sul sito del Seco:
http://www.pmeinfo.ch/index.html?Art=SEITE1.1&SeiteID=04.00_kmu_und_internet.

La volontà politica d'instaurare una concorrenza più grande e di rafforzare l'euro-compatibilità della nostra regolamentazione non avrà solo effetti tangibili, comodamente identificabili sui mercati considerati, ma comporterà anche una dimensione altamente simbolica. Il fatto di sottolineare l'importanza che il nostro Paese attribuisce a concetti come liberalizzazione e concorrenza costituisce un segnale positivo che consentirà di rafforzare l'attrattiva della piazza economica svizzera e di attirare nuovi investitori.

3.2.3 Aspetti pratici dell'esecuzione

L'applicazione delle misure proposte comporta una nuova suddivisione dei compiti tra le autorità interessate (UFCOM e ComCom) ed esige la creazione di nuovi posti di lavoro. La misura che avrà un impatto maggiore, ossia l'estensione degli obblighi dei fornitori che dominano il mercato, intende accompagnare in primo luogo il passaggio da una situazione di monopolio a una di concorrenza effettiva. Questi cambiamenti dovrebbero perdere importanza in presenza di una maggiore concorrenza nel settore delle infrastrutture e dei servizi. Le nuove disposizioni saranno definitivamente superate allorché nessun operatore occuperà più una posizione dominante sui mercati reputati pertinenti.

3.3 Altre conseguenze

Con l'avvicinamento del diritto svizzero al quadro normativo dell'Unione europea, l'UFCOM potrà condividere anche in futuro le proprie esperienze con i partner europei e avere un ruolo attivo in seno al Gruppo dei Regolatori Indipendenti (*Independent Regulators Group*, IRG) o al Gruppo dei Regolatori Europei (*European Regulators Group*, ERG) istituiti dalla Commissione europea nell'ambito dell'emanazione delle nuove direttive. La conclusione di una convenzione bilaterale con l'UE nel settore dei servizi sarà così notevolmente facilitata. Anche la posizione della Svizzera all'interno dell'Organizzazione mondiale del commercio, di conseguenza, ne uscirà rafforzata.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2037).

5 Rapporti con il diritto europeo

Il disegno di modifica della LTC è caratterizzato in gran parte dall'intenzione di adeguare la legislazione svizzera alle norme in vigore nell'Unione europea (cfr. n. 1.1.1), che tuttavia, non sono riprese integralmente.

Secondo l'articolo 11 per l'accesso a servizi e risorse del fornitore dominante (accesso disaggregato alla rete locale, accesso a flusso di bit ad alta velocità, interconnessione, linee affittate ecc.) continua a valere il primato dei negoziati. Secondo quest'ultimo, la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom)

quest'ultimo, la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) può fissare le condizioni dell'interconnessione solo se le parti non hanno potuto trovare un accordo nell'ambito di negoziati. La libertà contrattuale prevale sull'intervento dell'autorità tanto più che anche durante la procedura di istruzione si deve ancora cercare di trovare un'intesa tra le parti. Gli svantaggi di questo sistema risiedono soprattutto nel fatto che le condizioni di interconnessione sono stabilite solo alla scadenza di procedure pluriennali e si applicano solo alle parti coinvolte in queste procedure.

In contrapposizione, il nuovo quadro giuridico europeo richiede l'introduzione di una cosiddetta regolamentazione *ex-ante*. Sostituendo una simile regolamentazione al primato dei negoziati, la ComCom potrebbe intervenire d'ufficio, nel caso in cui la Commissione della concorrenza constatasse una posizione dominante sul mercato, per fissare le condizioni tecniche e commerciali dell'interconnessione, indipendentemente da qualsiasi richiesta di un fornitore di servizi di telecomunicazione. Le condizioni di ingresso sul mercato sarebbero pertanto note sin dall'inizio a tutti i fornitori di servizi delle telecomunicazioni. Inoltre, le condizioni d'interconnessione fissate dalla ComCom non varrebbero solo fra le parti coinvolte nel procedimento, ma in modo equivalente per tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione in Svizzera. Un simile sistema ridurrebbe inoltre notevolmente la procedura di interconnessione.

La competenza *ex-ante* non è tuttavia conforme alla tradizione giuridica svizzera della sussidiarietà delle regolamentazioni e implica un rischio di eccessivo interventismo del regolatore. Imprecisioni o errori di regolamentazione potrebbero provocare distorsioni del mercato con ripercussioni negative a livello di innovazione e investimento. Per questo si rinuncia ad abbandonare il sistema esistente.

Tranne che per le prestazioni rilevanti del servizio universale (cfr. art. 17 cpv. 2 LTC) e dei servizi a valore aggiunto (art. 12b del disegno), non è previsto nessun sistema di controllo delle tariffe al dettaglio (cfr. art. 16 par. 1 lett. a e art. 17 della direttiva «servizio universale»). Gli strumenti disponibili a livello dei prezzi all'ingrosso dei fornitori che dominano il mercato (orientamento in funzione dei costi), le disposizioni della legge sui cartelli (pratiche illecite di imprese che dominano il mercato), della legge sulla sorveglianza dei prezzi (misure intese a impedire o eliminare l'aumento abusivo di prezzi e il mantenimento di prezzi abusivi), la legge contro la concorrenza sleale (indicazione dei prezzi al consumatore) dovrebbero bastare per garantire prezzi adeguati, adatti al mercato.

Un disciplinamento dettagliato del contratto di fornitura dei servizi di telecomunicazione – come accade nell'Unione europea (cfr. art. 20 della direttiva «servizio universale») – inciderebbe troppo sul rapporto di diritto privato tra cliente e fornitore. Per questo motivo non viene ripreso.

Nonostante queste differenze, il progetto corrisponde in linea di principio alle disposizioni europee. Nell'ambito dei negoziati bilaterali in corso sui servizi, ci si deve tuttavia attendere che la Commissione europea esiga che si riprenda nella misura più ampia possibile il patrimonio normativo comunitario. Quest'ultima, in particolare, ha già fatto capire che potrebbe non accettare il fatto che non sia stata recepita nel diritto svizzero la regolamentazione *ex ante*. Non è quindi escluso che in futuro sia necessario chinarsi nuovamente su queste divergenze e procedere a un conseguente adeguamento del diritto svizzero.

6 Fondamenti giuridici

6.1 Costituzionalità

La LTC si basa sull'articolo 92 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Le modifiche proposte si ispirano alla stessa disposizione costituzionale. Inoltre, le modifiche della legge contro la concorrenza sleale, della legge sulla statistica federale e della legge sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni rientrano nell'ambito delle disposizioni costituzionali che servono loro da base (art. 95, 97, 122 e 123 Cost. per la LCSL, art. 65, 100 e 164 cpv. 1 lett. g Cost. per la LStat e art. 92 e 123 Cost. per la LSCPT).

6.2 Delega di competenze legislative

Le modifiche proposte delegano al Consiglio federale le competenze normative in merito ai seguenti punti:

- dettagli della notifica e dell'aggiornamento periodico della lista dei fornitori di servizi di telecomunicazione (art. 4 cpv. 3);
- obbligo dei fornitori di servizi di telecomunicazione di pubblicare informazioni sulla qualità dei servizi da loro offerti, e contenuto e forma della pubblicazione (art. 12a cpv. 1);
- misure contro gli abusi in materia di servizi a valore aggiunto (art. 12b);
- dettagli della conciliazione (art. 12c cpv. 4);
- contenuto minimo di un'iscrizione nell'elenco (art. 12d cpv. 2);
- disposizioni d'esecuzione sul trattamento dei dati personali da parte della ComCom e dell'UFCOM (art. 13a cpv. 3);
- obbligo di tenere un elenco universale degli abbonati al servizio telefonico pubblico (art. 16 cpv. 1 lett. d);
- obbligo di interoperabilità e servizi interessati (art. 21a cpv. 2 e 3);
- deroga alle disposizioni della legge sulla procedura amministrativa per la procedura di prima istanza e la procedura di ricorso concernente la pubblica gara per il rilascio di una concessione di radiocomunicazione (art. 24 cpv. 2);
- istituzione di una modalità alternativa per la composizione delle controversie nel settore degli elementi d'indirizzo e disciplinamento della procedura applicabile a questa modalità di composizione, dei suoi effetti e delle sue conseguenze sulla procedura civile (art. 28 cpv. 2^{bis});
- eccezioni alle esigenze per l'installazione e l'esercizio di un impianto di telecomunicazione (art. 32);
- offerta, immissione in commercio, messa in servizio, installazione ed esercizio di impianti di telecomunicazione che le autorità devono attuare per garantire la sicurezza pubblica (art. 32a);
- condizioni alle quali le autorità di polizia e le autorità incaricate dell'esecuzione delle pene possono, nell'interesse della sicurezza pubblica, installare,

mettere in servizio o esercitare un impianto che provoca interferenze (art. 34 cpv. 1^{ter});

- esenzione dal pagamento della tassa per il finanziamento del servizio universale e dettagli della raccolta di informazioni necessarie per la ripartizione e il controllo dei costi scoperti del servizio universale (art. 38 cpv. 3 e 4);
- dettagli del finanziamento del servizio universale (art. 41 cpv. 1);
- misure che i fornitori di servizi di telecomunicazione devono adottare per lottare contro la pubblicità di massa sleale (art. 45a cpv. 2);
- prescrizioni tecniche e amministrative per la sicurezza e la disponibilità delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione (art. 48a);
- dettagli relativi al registro di campionamento (art. 10 cpv. 3^{quinquies} LStat).

La ComCom avrà la competenza di determinare i particolari tipi di accesso che si dovranno imporre ai fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato (art. 11 cpv. 2) e di definire la natura delle informazioni contabili e finanziarie che i fornitori dovranno presentare nell'ambito di una procedura di composizione delle controversie in materia di accesso (art. 11 cpv. 5).

Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) riceverà la competenza di fissare limiti massimi di prezzo per i servizi di un organismo incaricato di svolgere un compito di diritto pubblico (art. 40 cpv. 3).

Le deleghe di competenze legislative al Consiglio federale e alla ComCom risultano dalla rapida evoluzione del mondo delle telecomunicazioni, che genera una relativa incertezza per quanto riguarda i problemi futuri e le regole da fissare. Il Consiglio federale e la ComCom possono così prevedere soluzioni moderne a livello di ordinanza e tenere conto del dinamismo considerevole dell'evoluzione tecnologica, sociale ed economica. Disciplinare questi problemi nella legge appesantirebbe le procedure di revisione e ritarderebbe gli adattamenti indispensabili, a svantaggio delle imprese di telecomunicazione svizzere. Le deleghe di competenze alla ComCom sono inoltre motivate dal fatto che essa è indipendente e conosce molto bene, per esperienza diretta, il mercato svizzero delle telecomunicazioni.

La delega diretta al DATEC prevista nell'articolo 40 capoverso 3 rientra nell'ambito della competenza di fissare l'ammontare degli emolumenti che la legge già conferisce a questo dipartimento (cfr. art. 41 cpv. 2).

Indice

Compendio	6884
1 Parte generale	6886
1.1 Antecedenti	6886
1.1.1 L'evoluzione del mercato svizzero delle telecomunicazioni dopo il 1998	6886
1.1.2 Le lacune della normativa vigente	6889
1.1.2.1 La concorrenza	6889
1.1.2.2 Protezione dei consumatori	6891
1.1.3 Il nuovo quadro giuridico europeo	6892
1.2 Risultati della procedura preliminare	6894
1.2.1 Avamprogetto in consultazione	6894
1.2.2 Risultati della procedura di consultazione	6894
1.2.3 Seguito da dare al progetto	6894
1.3 Le grandi linee del disegno	6895
1.3.1 Soppressione delle concessioni per servizi di telecomunicazione	6895
1.3.2 Rafforzamento e precisazione degli obblighi dei fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato	6896
1.3.3 Nuova regolamentazione nell'ambito del servizio universale	6897
1.3.4 Miglioramento della protezione dei consumatori e della protezione dei dati	6897
1.3.5 Ripresa di modifiche integrate nella revisione della LRTV	6898
1.4 Stralcio di interventi parlamentari	6899
2 Parte speciale	6899
2.1 Legge sulle telecomunicazioni	6899
2.1.1 Disposizioni generali	6899
2.1.2 Servizi di telecomunicazione	6900
2.1.2.1 Disposizioni comuni	6900
2.1.2.2 Concessione per il servizio universale	6908
2.1.2.3 Obblighi derivanti dalla fornitura di servizi specifici	6909
2.1.3 Radiocomunicazioni	6911
2.1.4 Elementi d'indirizzo	6912
2.1.5 Impianti di telecomunicazione	6914
2.1.6 Tasse	6916
2.1.7 Segreto delle telecomunicazioni e protezione dei dati	6918
2.1.8 Interessi nazionali importanti	6919
2.1.9 Disposizioni penali	6920
2.1.10 Vigilanza	6920
2.1.11 Disposizioni transitorie	6922
2.2 Modifica del diritto vigente (allegato)	6922
2.2.1 Articolo 3 LCSl	6922
2.2.2 Articolo 10 LStat	6923
2.2.3 Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT)	6925

2.2.3.1 In generale	6925
2.2.3.2 Commento delle modifiche	6925
3 Conseguenze	6926
3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale	6926
3.1.1 Per la Confederazione	6926
3.1.2 Freno alle spese	6927
3.1.3 Per i Cantoni e i Comuni	6927
3.2 Conseguenze economiche	6928
3.2.1 Conseguenze per le differenti categorie di attori sul mercato delle telecomunicazioni	6928
3.2.2 Conseguenze per l'economia nazionale	6930
3.2.3 Aspetti pratici dell'esecuzione	6932
3.3 Altre conseguenze	6932
4 Programma di legislatura	6932
5 Rapporti con il diritto europeo	6932
6 Fondamenti giuridici	6934
6.1 Costituzionalità	6934
6.2 Delega di competenze legislative	6934
Legge sulle telecomunicazioni (Disegno)	6939

