

Reti di telecomunicazioni e proprietà dello Stato

Privatizzazione di Swisscom

9 giugno 2006

Numero 11

dossier politica

Vendita della partecipazione della Confederazione nella Swisscom

L'essenziale in breve

Dopo la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni e la parziale privatizzazione di Swisscom nel 1998, il Consiglio federale propone di vendere la totalità della quota della Confederazione nella Swisscom. Oltre ai rischi finanziari che un investimento sul mercato molto dinamico delle telecomunicazioni rappresenta, la Confederazione per preconizzare la privatizzazione totale di Swisscom evoca principalmente conflitti d'interesse, tra i suoi ruoli di regolatore e di proprietario. La partecipazione della Confederazione nella Swisscom non è più lo strumento appropriato per garantire un servizio universale con prestazioni di grande qualità su un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni.

La posizione di economie suisse

economie suisse è favorevole alla cessione delle quote della Confederazione nella Swisscom. La liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni e la parziale privatizzazione dell'azienda garantirebbero un successo durevole sia alla sua clientela, sia all'economia svizzera. I timori legati alle conseguenze che questo progetto potrebbe comportare si basano su aspettative eccessive circa l'influenza politica esercitata su Swisscom. Già oggi Swisscom è tenuta ad osservare sotto la propria responsabilità alcuni obiettivi legali e statutari. Per quanto concerne il servizio universale attuale e la sua eventuale forma allargata in futuro, esso è garantito dalla legge sulle telecomunicazioni e dalla concessione basata su questa legge, qualunque siano i rapporti di proprietà. La privatizzazione integrale conferirebbe una maggiore libertà imprenditoriale all'azienda Swisscom, ciò che è favorevole anche all'economia svizzera. Si eviterebbero così distorsioni della concorrenza. Il coinvolgimento di partner industriali interessati sarebbe in grado di garantire durevolmente le prestazioni di Swisscom. La riduzione della partecipazione della Confederazione a una minoranza di blocco non risolverebbe tutti i conflitti d'interesse, ma costituirebbe una tappa intermedia accettabile sul piano politico e preferibile all'attuale situazione. La privatizzazione di Swisscom sarebbe una delle maggiori transazioni mai effettuate prima sul mercato svizzero dei capitali. Essa dovrebbe essere realizzata in maniera professionale. Il provento della vendita dovrebbe essere destinato alla riduzione del debito federale.

Dal monopolio alla concorrenza – linee tracciate da molti anni

L'apertura del mercato, nel 1998, ha significato per la Svizzera il passaggio dai servizi amministrati di telecomunicazione, sotto il regime del monopolio, a una situazione di concorrenza. Questa liberalizzazione, evoluta parallelamente a quella degli altri paesi europei, ha enormemente dinamizzato il mercato. I progressi della tecnica e il vivo

interesse manifestato dalla clientela hanno permesso un impressionante progresso nell'utilizzo della telefonia mobile (telefoni portatili multimedia), nella trasmissione dei dati (protocollo internet, buroatica), ma anche nella rete fissa tradizionale (collegamenti permanenti a banda larga). Attualmente queste novità comprendono offerte di svago come la televisione che, in futuro, potrebbero essere presentate da un fornitore in un insieme di servizi rag-

gruppati con i servizi telefonici¹. Questo dinamismo del mercato si traduce in un ritmo di consolidamento a volte elevato presso i fornitori sia nazionali sia esteri.

Le basi poste nel senso della concorrenza hanno permesso la parziale privatizzazione di Telecom PTT, che è divenuta Swisscom SA. Dopo la sua entrata in Borsa, un terzo circa del suo capitale azionario è nelle mani di investitori privati. L'articolo 6 della legge in vigore sull'organizzazione dell'impresa federale di telecomunicazioni (LET) obbliga la Confederazione a detenere la maggioranza delle azioni e dei voti di Swisscom. Tuttavia, Swisscom persegue chiaramente uno scopo aziendale: secondo la legge e gli statuti che la reggono, Swisscom deve offrire servizi di telecomunicazione e di radio in Svizzera e all'estero. Contrariamente alle altre imprese nelle mani dello Stato, Swisscom non è legata da un mandato legale di prestazioni. Secondo il sistema scelto, che si è rivelato efficace a livello internazionale, Swisscom ha soltanto un obbligo indiretto di garantire il servizio universale: esso dipende dalla concessione che le affida la legge sulle telecomunicazioni (LTC). Sono attualmente in corso lavori preparatori nell'ottica dell'appalto relativo al rinnovo di questa concessione. Altri fornitori hanno già manifestato il loro interesse per questo compito. L'attribuzione dovrà avvenire secondo criteri obiettivi di efficacia e non in funzione dei rapporti di proprietà.

In questo sistema la Confederazione non rivendica la direzione di Swisscom. Ciò è provato dal fatto che, in quanto principale azionista, essa delega un solo rappresentante nel consiglio d'amministrazione dell'azienda. La direzione è affidata a un consiglio d'amministrazione indipendente i cui membri sono scelti in funzione delle loro conoscenze del mercato e dell'azienda. Ad eccezione del rappresentante dello Stato e dei due rappresentanti del personale, questi mandatari non sono incaricati di nessuna missione politica. Fissando obiettivi strategici, la Confederazione influenza l'evoluzione a lungo termine. Anche se questo regime è coerente, si costata una certa asimmetria tra l'apertura del mercato e il grado di privatizzazione. Per eliminare questo divario, il Consiglio federale propone di vendere la partecipazione della Confederazione. Questo desiderio è legato ai rischi finanziari e politici che dipendono dall'evoluzione della tecnica e dal ritmo di consolidamento elevato registrato sul mercato delle telecomunicazioni, nonché dai conflitti esistenti tra i ruoli che la Confederazione assume in quanto regolatore e proprietario. In

qualità di principale azionista, la Confederazione assume infine i rischi.

Bisogno ridotto di regolamentazione

Dal momento che la liberalizzazione è per principio applicabile alla fornitura di servizi di telecomunicazione, dalla concorrenza tra fornitori ci si attende che essa assicuri un'offerta di qualità. La liberalizzazione ha moltiplicato l'offerta di servizi e considerevolmente aumentato i nuovi prodotti. Il grafico a pagina 3 pone in evidenza la caduta dei prezzi, che traduce la superiorità della concorrenza sul monopolio di Stato nella fornitura dei servizi di telecomunicazione.

Invece di esercitare un'influenza diretta sulla fornitura di servizi, il ruolo dello Stato su un mercato liberalizzato si limita essenzialmente a garantire una concorrenza efficace che mantenga la pressione sui fornitori. L'approccio regolatore dovrebbe interessare soltanto gli interventi dello Stato che concernono le infrastrutture e i servizi di cui un fornitore detiene il monopolio in permanenza². La struttura della rete di telecomunicazioni è a questo proposito essenziale.

La liberalizzazione, effettuata nell'interesse dei consumatori, ha raccolto un successo che non viene smentito. Le telecomunicazioni si trasformano in un settore economico normale, caratterizzato da una concorrenza efficace. Il grafico pone in evidenza la superiorità della concorrenza in materia di fornitura di servizi rispetto al vecchio regime del monopolio.

La concorrenza tra reti via cavo multifunzionali, reti fisse di telefonia e reti di telefonia mobile riduce il bisogno di regolazione. Le telecomunicazioni sono comparabili ad altre attività di distribuzione, come il commercio al dettaglio, la vendita di carburanti o i servizi bancari e di credito. A causa dei loro vantaggi comparativi, le grandi aziende imprimono il loro marchio a queste industrie. In caso d'abuso possono essere effettuati interventi dipendenti dal diritto della concorrenza: le imprese che dominano il mercato non dovrebbero imporre né prezzi abusivi, né altre condizioni commerciali (art. 7 della legge sui cartelli) e l'industria non deve eliminare la concorrenza efficace mediante accordi (art. 5 della legge sui cartelli). Inoltre, la legge sulle telecomunicazioni (LTC) obbliga i fornitori di servizi di telecomunicazioni aventi una posizione dominante sul mercato a permettere ai loro concorrenti di utilizzare le loro reti a prezzi allineati ai costi (art. 11 LTC) e garantisce degli standard di qualità minimi (art. 6 LTC).

¹ La convergenza della telefonia, di Internet, della TV/audio e dei servizi video è pure qualificata „Triple Play“. Vedi anche a questo proposito il dossier politica n° 18 – 30.9.2005 “Regolamentazione del mercato delle comunicazioni - La sfida della convergenza tecnologica”.

² Vedi ad esempio Brundkreeft G. e Knieps G. (2000), *Zwischen Regulierung und Wettbewerb – Netzsektoren in Deutschland*, Physica Verlag, Heidelberg.

S'impone con urgenza la privatizzazione

Il modello di successo dei settori economici normali si basa sulla concorrenza tra attori privati. Lo Stato non svolge nessun ruolo. Cercare di esercitare un'influenza politica sulla concorrenza mediante una partecipazione in un'impresa è perfettamente inutile. Tale manovra sarebbe perfino nociva. Esercitare un'influenza politica su un'impresa significa assumere sempre il rischio di provocare distorsioni della concorrenza, destare sospetti circa l'efficacia delle decisioni in materia d'approvvigionamento o sostenere strutture il cui carattere durevole non è garantito.

Lo scopo principale delle telecomunicazioni (garantire un servizio di base sufficiente a prezzi ragionevoli in tutte le regioni del paese) è così realizzato in maniera meno ottimale rispetto ad un modello rigoroso di concorrenza dove la regolamentazione è minima. Se lo Stato garantisce una concorrenza efficace, la pressione esercitata sui fornitori affinché forniscano servizi di comunicazione di qualità vantaggiosa è mantenuta. Una partecipazione della Confederazione nella Swisscom non contribuisce affatto a garantire servizi di telecomunicazione affidabili e convenienti. Questa constatazione è valida sia per quanto concerne la sistemica giuridica (la politica d'approvvigionamento è regolamentata nella LTC), sia l'evoluzione empirica. Conformemente alle sue basi giuridiche, Swisscom persegue solo interessi aziendali. Gli strumenti della legge sulle te-

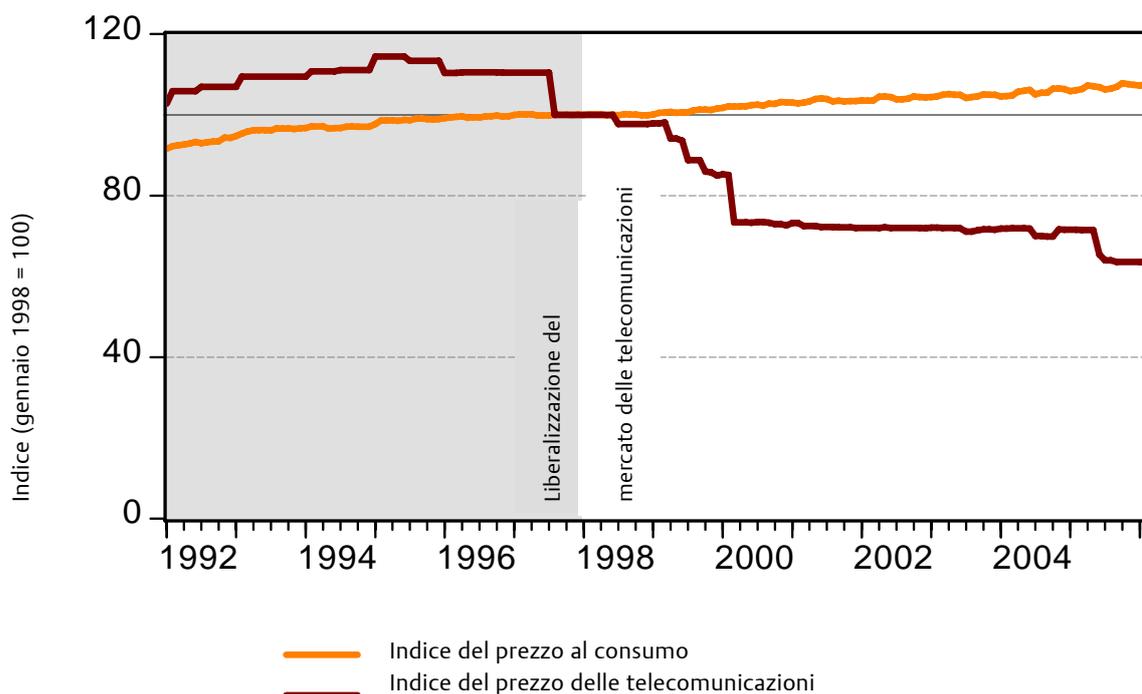
lecomunicazioni e sui cartelli sono sufficienti in quanto condizioni-quadro destinate a mantenere una concorrenza efficace.

Tuttavia, dal punto di vista dei principi economici, esiste oggi un increscioso conflitto d'interessi a proposito dei ruoli della Confederazione, contemporaneamente legislatore, organo regolatore e grande cliente. Le discussioni poco trasparenti che si svolgono attorno alle partecipazioni straniere di Swisscom lo testimoniano chiaramente. La convergenza delle reti dovrebbe accentuare ulteriormente questi conflitti d'interesse. L'industria della comunicazione evolve nel senso del "Triple Play", vale a dire dell'offerta raggruppata della telefonia, dell'accesso a Internet e ai servizi TV. Swisscom si sforza di sviluppare le proprie offerte ai media e ricercare maggiori collaborazioni nel settore informatico. Anche se i diversi compiti dello Stato sono separati a livello giuridico e organizzativo, ci si può attendere l'insorgere di conflitti e problemi di delimitazione. Secondo la pianificazione delle offerte di Swisscom, sarebbe particolarmente delicato, dal punto di vista della libertà dei media, esercitare un'influenza politica. La privatizzazione apparirebbe pertanto la soluzione migliore. Se dovesse fallire, bisognerebbe vegliare in modo particolare a garantire l'autonomia dell'azienda.

Giustificati i timori degli avversari della privatizzazione?

Oltre al servizio telefonico, il servizio universale previsto

Grafico: Evoluzione dei prezzi dei servizi di telecomunicazione



Fonte: dati BNS

dalla legge comprende pure l'accesso ai numeri di emergenza, la fornitura di cabine telefoniche pubbliche e l'accesso agli elenchi svizzeri degli abbonati. L'Internet a banda larga non ne fa oggi parte. Il prezzo del servizio universale è fissato tramite ordinanza. La concessione del servizio universale è legata a una condizione: le prestazioni del servizio di base devono essere offerte a tutta la popolazione della zona della concessione. Occorrono anni, in quanto concessionaria, affinché Swisscom acquisisca questo mandato. L'obbligo di garantire il servizio universale ha un senso economico se le differenze di costo tra le regioni o i gruppi di popolazione sono in grado di sfociare in prezzi non convenienti per importanti servizi di comunicazione, o perfino provocare lacune nell'approvvigionamento. Un servizio universale garantito dallo Stato in materia di telecomunicazioni risponde a un obiettivo di ridistribuzione.

Non si capisce bene dove la partecipazione dello Stato nella Swisscom potrebbe contribuire a raggiungere l'obiettivo del servizio universale. Un concessionario senza partecipazione dello Stato incaricato di garantire il servizio universale dovrebbe adempiere alle stesse condizioni legali attuali di Swisscom. La concessione attuale potrebbe essere affidata ad altre aziende esterne a Swisscom.

Il dibattito politico mette in evidenza aspettative irrealistiche in materia di servizio universale e d'influenza della Confederazione su Swisscom. Questi strumenti non sono del resto stati previsti per questo. Il servizio universale non è un programma di promozione delle tecnologie. L'elevata qualità delle prestazioni fornite da Swisscom e dai suoi concorrenti, che vanno ben al di là del servizio universale di base per quanto concerne i servizi a banda larga, può essere evocata come un nuovo elemento del servizio universale, ma non costituisce in nessun caso una ragione per impedire la privatizzazione di Swisscom.

Il dibattito politico ha evidenziato varie aspettative per quanto concerne la partecipazione della Confederazione nella Swisscom. Esse concernevano la sicurezza dell'impiego, il sostegno di una certa politica regionale, la promozione su tutto il territorio delle nuove tecnologie di comunicazione e altre iniziative di Swisscom lanciate nell'interesse generale dell'economia. E' sorprendente constatare che queste aspettative superano di molto il portafoglio d'attività di Swisscom. Secondo gli ambienti economici, la politica sociale e regionale e quella del mercato del lavoro non passano attraverso una partecipazione della Confederazione in un'impresa. Per legiferare in questi settori, bisogna mettere in funzione altri strumenti di politica economica. Ancora una volta, il settore svizzero delle telecomunicazioni ha già posto le basi nel senso di una concorrenza regolamentata. Non vi è alcun rapporto tra l'auspicata evoluzione nei settori politici menzionati sopra

e la privatizzazione.

Per quanto concerne gli aspetti della politica di sicurezza, occorre tener conto del fatto che la dissociazione di Swisscom e degli organi responsabili della sicurezza (esercizio) è in corso, ma non ancora conclusa. E' tuttavia possibile affrontare queste sfide sia sulla base della legge sulle telecomunicazioni, sia tramite accordi contrattuali con fornitori di servizi di telecomunicazione, sia ancora, in caso di necessità, mediante nuove infrastrutture proprie.

Modo di privatizzazione ed eventuali soluzioni intermedie?

Nei dibattiti politici le questioni relative alla realizzazione concreta della privatizzazione di Swisscom hanno avuto tendenza a passare in secondo piano. Confrontato al corso attuale dell'azione, il volume di transazione in oggetto rappresenta circa 16 miliardi di franchi. Si tratterebbe di una delle più importanti transazioni della storia della Borsa svizzera. Considerato il volume della transazione e le fluttuazioni quotidiane sul mercato delle azioni, la privatizzazione di Swisscom dovrebbe essere organizzata in maniera professionale.

Bisognerebbe trovare per Swisscom un azionariato stabile che persegua obiettivi a lungo termine con l'azienda. Le esperienze registrate in Danimarca o in Olanda lasciano presupporre che, considerata l'esiguità del mercato svizzero dei capitali, una buona parte degli investitori potrebbe provenire dall'estero. Per contro, occorre assolutamente impedire che investitori aventi scopi a breve termine smantellino Swisscom, distruggendo il suo valore commerciale. Esistono diversi modi per prevenire tale situazione. Ne fanno in particolare parte la ricerca mirata d'investitori i cui interessi propri sono complementari. Sarebbe possibile sviluppare e assicurare con loro collaborazioni industriali.

La privatizzazione totale diretta ha suscitato critiche acerbe. Nell'ipotesi in cui sono politicamente necessarie soluzioni intermedie, si possono prevedere le seguenti possibilità, sia nel settore del diritto privato sia in quello pubblico:

- minoranza di blocco provvisorio del 33% delle azioni della Confederazione, eventualmente completata dal rafforzamento della quota di azioni vincolate
- azioni conferenti diritto di voto
- condizioni contrattuali imposte ai nuovi azionisti principali, eventualmente in relazione con una fondazione per alcuni di loro
- diritti legali di controllo o diritti speciali della Confederazione indipendentemente dalla quota di azioni.

Queste misure non permettono di risolvere i conflitti

d'interesse. Alcune di queste soluzioni potrebbero così essere in contraddizione con i principi di efficienza dei mercati dei capitali ("one share one vote", abbandono delle azioni di Stato preferenziali "golden shares"). Basta gettare uno sguardo su ciò che avviene all'estero per accorgersi che diverse soluzioni intermedie, lungi dall'interrompere il movimento delle privatizzazioni, l'hanno perfino reso possibile. Una tappa intermedia è chiaramente preferibile allo status quo.

Utilizzazione del provento della vendita

Affinché la privatizzazione di Swisscom possa produrre il massimo degli effetti, il provento della vendita della partecipazione della Confederazione nella Swisscom o di frazioni di quest'ultima dovrebbe essere utilizzato per ridurre il debito dello Stato a livello federale.

Commento

Valutare la cessione della quota della Confederazione nella Swisscom significa esaminare la questione del ruolo dello Stato sul mercato dei servizi di telecomunicazione. La preferenza è stata concessa alla libera concorrenza a partire dall'apertura del mercato alla fine degli anni novanta. Ciò si è rivelato un successo, poiché la concorrenza contribuisce all'utilizzazione efficace di risorse limitate (aspetto statico) e incita a innovare (aspetto dinamico). La liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni è proprio un buon esempio della superiorità della concorrenza sulla fornitura di servizi da parte dello Stato.

Gli interventi dello Stato nella libertà economica si giustificano soltanto se esistono inefficienze considerevoli e costanti sul mercato. Oggi sul mercato delle telecomunicazioni non si costatano tali inefficienze. La convergenza tecnologica ha permesso una concorrenza a livello delle infrastrutture che non si estende soltanto alle reti di trasmissione, ma anche ad una buona parte delle reti di raccordo ("ultimo chilometro"). Le offerte di telefonia mobile e di servizi a banda larga che non hanno mai fatto parte del servizio universale obbligatorio si sono rapidamente diffuse, in poco tempo, sulla quasi-totalità della superficie del territorio. Se dovessero tuttavia verificarsi lacune o abusi di posizione dominante, disporremmo sempre, con l'obbligo di garantire il servizio universale contenuto nella legge sulle telecomunicazioni e nella legislazione sui cartelli, di valide basi che permettono dei correttivi. La partecipazione della Confederazione nella Swisscom non contribuisce a concretizzare gli obiettivi di politica economica; al contrario, essa denota una certa contraddizione rispetto ad essi.

Come su qualsiasi altro mercato è necessaria una separazione tra lo Stato regolatore e gli attori del mercato. In mancanza di ciò si rischia di assistere a conflitti d'interesse e di ruoli da parte della Confederazione. In effetti, quest'ultima è contemporaneamente un organo regolatore del mercato delle telecomunicazioni, un'autorità di sorveglianza dei fornitori dei servizi di telecomunica-

zione, un'autorità della concorrenza, grande cliente e azionista principale di Swisscom. Seppur ciò possa sembrare ironico, lo Stato ha mostrato i suoi limiti a livello dei principi economici manifestando la sua mancanza di trasparenza e le sue contraddizioni durante l'assunzione di decisioni e le comunicazioni che hanno interessato il progetto di cedere le quote della Confederazione nella Swisscom.