

10.084

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale sulla  
radiotelevisione  
(Libera scelta dell'apparecchio di ricezione per la televisione digitale)**

del 17 settembre 2010

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV).

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

2007 M 07.3484 Codifica dei set-top-box nella rete via cavo digitale  
(S 22.6.2007, Sommaruga)

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

17 settembre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

***Attraverso una modifica alla legge federale sulla radiotelevisione si intende consentire agli utenti di scegliere liberamente l'apparecchio per la ricezione dei programmi televisivi in digitale, senza che debbano obbligatoriamente munirsi del set-top-box messo a disposizione dal proprio fornitore di servizi di telecomunicazione.***

*La ricezione di programmi televisivi trasmessi in digitale presuppone l'utilizzo di un apparecchio che trasforma i segnali digitali in immagini visibili sul televisore. La maggior parte dei televisori moderni dispone di un tuner digitale integrato ed è quindi già in grado di captare l'offerta digitale. Gli apparecchi meno recenti necessitano invece di un ricevitore separato, disponibile sul mercato in un'ampia gamma di modelli.*

*Attualmente, gli utenti della televisione digitale sono spesso obbligati da contratto a noleggiare o acquistare l'apparecchio di ricezione offerto dal proprio fornitore di servizi di telecomunicazione (set-top-box proprietario) per poter decodificare i programmi criptati. Quest'obbligo impedisce all'utente di operare una libera scelta e preclude la concorrenza sul mercato degli apparecchi di ricezione per la televisione digitale via cavo (set-top-box o televisori con tuner digitale integrato e scomparto per il modulo di autorizzazione dell'accesso e relativa smartcard), che consentono di captare programmi non criptati o con un sistema di codifica standard. In caso di cambiamento di domicilio l'utente può inoltre essere costretto a procurarsi un altro decoder.*

*La modifica di legge mira pertanto a permettere agli utenti di scegliere liberamente l'apparecchio di ricezione da utilizzare, senza doversi servire obbligatoriamente del set-top-box messo a disposizione dal proprio fornitore di servizi di telecomunicazione per ricevere determinati programmi in digitale.*

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Premesse

La maggior parte delle emittenti televisive ha cominciato a produrre i propri programmi in tecnica digitale già alla fine degli anni Novanta. Per quanto riguarda la trasmissione del segnale, si è invece mantenuto lo standard analogico fino al passaggio al nuovo millennio. Per ottenere immagini visibili sul televisore, bastava un'antenna di ricezione terrestre o una connessione all'operatore di rete. Occorreva disporre di un apparecchio supplementare (set-top-box) unicamente per poter captare programmi via satellite e programmi criptati a pagamento (pay TV). Da quando i gestori di reti via cavo (2003) e la SRG SSR idée suisses (per via terrestre, su scala nazionale dal 2005) hanno cominciato a diffondere i programmi televisivi in digitale la situazione è cambiata. La digitalizzazione consente di usufruire di servizi aggiuntivi, come ad esempio la guida ai programmi (Electronic Programm Guide, EPG), la funzione pausa live o la scelta di film on demand (Video on Demand), e pone così le basi per un'offerta innovativa di programmi interattivi.

Dal momento che allora i modelli di televisori erano predisposti unicamente alla ricezione del segnale analogico (tuner analogico), il set-top-box era indispensabile per la conversione in analogico dei segnali elaborati in digitale. Mentre per la ricezione della tv digitale terrestre in chiaro (DVB-T) questi apparecchi erano disponibili sul mercato sin dall'inizio, non si può dire lo stesso per quanto riguarda la ricezione del segnale digitale via cavo. L'avvento della digitalizzazione ha offerto agli operatori di reti via cavo la possibilità di lanciarsi in nuovi promettenti ambiti di attività, tra cui la pay tv o il video on demand. Per proteggere questi prodotti da attacchi indesiderati e atti di pirateria, i cavo-operatori hanno deciso di criptare sia i programmi captabili liberamente che le offerte a pagamento e di proporre ai propri clienti l'acquisto o il noleggio di un apparecchio con sistema di decodifica integrato (set-top-box proprietario) per accedere al servizio, ben sapendo che un simile decoder non può essere acquisito altrimenti. Occorre precisare che non tutti i cavo-operatori hanno adottato questo sistema. Molti operatori, infatti, hanno rinunciato alla codifica del proprio pacchetto di programmi, in modo da consentire la ricezione dell'offerta digitale di base attraverso un qualsiasi set-top-box disponibile in commercio.

Allo scopo di coordinare l'introduzione sul mercato della televisione digitale, nel 1993 è stato lanciato il cosiddetto progetto DVB, gestito da un consorzio attualmente formato da emittenti televisive, fornitori di servizi di telecomunicazione, rappresentanti dell'industria, produttori di software e regolatori provenienti da più di 35 Paesi diversi. L'obiettivo era lo sviluppo di un sistema unico applicabile ai programmi televisivi diffusi in digitale terrestre su linea o via satellite nonché la creazione di standard per i sistemi di codifica propri ai set-top-box (Conditional Access System, CAS). Quest'iniziativa ha portato tra le altre cose all'elaborazione di norme per un'interfaccia standardizzata (Common Interface, CI) che permette di dissociare completamente il sistema di accesso dal set-top-box (e quindi dalla presenza di un tuner digitale) e, combinata con una specifica scheda (smartcard), risulta compatibile con vari sistemi di codifica. La CI è un piccolo scomparto in cui viene inserito il

Conditional Access Modul (CAM) programmato in base al sistema di codifica utilizzato dal fornitore di servizi di telecomunicazione. La decodifica avviene mediante una smartcard da integrare nel modulo, fornita dall'operatore in questione.

Oggi, chi desidera ricevere programmi televisivi digitali (criptati o meno) non è più obbligato a procurarsi un set-top-box. La stragrande maggioranza dei televisori a schermo piatto è automaticamente provvista di un tuner digitale per la ricezione terrestre (DVB-T) e via cavo (DVB-C). Conformemente alla relativa prescrizione dell'UE, ogni apparecchio atto alla ricezione del segnale digitale il cui schermo supera i 30 centimetri di diagonale deve inoltre disporre di una CI integrata. Questo sistema di autorizzazione dell'accesso permette anche agli operatori di reti via cavo che trasmettono programmi in chiaro di offrire servizi di pay tv, proponendo ai propri clienti un CAM e una smartcard.

I modelli commerciali di codifica dei programmi attualmente in auge sul mercato televisivo svizzero (ed europeo) sono essenzialmente due. Alcuni operatori – per lo più piccoli e medi fornitori di servizi – propongono un'offerta digitale di programmi captabili liberamente, eventualmente corredata da pacchetti pay tv criptati che necessitano di CAM e smartcard. I clienti di questi operatori non devono disporre di un set-top-box e possono accedere a tutte le funzioni del proprio apparecchio televisivo digitale (ad es. funzioni di registrazione). Altri – generalmente attori più influenti – non applicano un sistema di codifica conforme allo standard all'insieme dei propri programmi, cosicché diventa indispensabile munirsi del set-top-box proprietario. In questi casi, offerta di programmi e apparecchio di ricezione proposto dall'operatore in questione costituiscono un binomio indissolubile, tant'è che, sebbene disponga già di un decoder (per es. un tuner digitale integrato al televisore o un qualsiasi modello di set-top-box disponibile sul mercato), l'utente si vede costretto ad acquistare il set-top-box proprietario. La tendenza a voler garantire la libera scelta dell'apparecchio di ricezione trova qui una sua ragion d'essere. Infatti, da qualche tempo l'offerta televisiva digitale di Cablecom, principale operatore di rete via cavo del Paese, prevede l'impiego di uno specifico CAM (riguardo alla problematica dell'interoperabilità del CAM di Cablecom cfr. n. 1.6 seg.).

Il progetto qui esposto si prefigge di trovare una soluzione al suddetto problema. Invece di dipendere da un fornitore di servizi di telecomunicazione e dal suo set-top-box, gli utenti devono avere la possibilità di scegliere fra la sempre più vasta gamma di offerte optando per l'apparecchio di ricezione che meglio si addice ai loro bisogni.

A livello di legge il Consiglio federale si vede attribuire la competenza di emanare prescrizioni che garantiscono la libera scelta dell'apparecchio per la ricezione di programmi televisivi elaborati in formato digitale.

## **1.2 Situazione sul mercato della televisione digitale**

Sul mercato televisivo svizzero la televisione digitale prende progressivamente piede. Si pensi che solo negli ultimi due anni il numero degli utenti della tv digitale è salito di circa il 13 per cento a quota 904 000 (~29 %) per un totale di 1 320 000

economie domestiche (~42 %)¹. A titolo di confronto, le economie domestiche svizzere che fruiscono di programmi televisivi sono complessivamente 3 145 000.

In Svizzera il mercato della televisione digitale è piuttosto eterogeneo. La maggior parte degli utenti continua a captare il segnale digitale via cavo (~600 000 economie domestiche pari al 45 %) o via satellite (~360 000 economie domestiche pari al 28 %). L'ingresso sul mercato dell'IPTV (Internet Protocol Television) promosso da Swisscom a fine 2006 e il completamento, nel 2008, della migrazione digitale nel settore della televisione digitale terrestre via antenna (DVB-T) hanno favorito ulteriormente il processo di penetrazione della televisione digitale, arricchendo la gamma di offerte in questo campo. A fine 2009 il 16 per cento circa degli utenti aveva scelto l'IPTV (~210 000 economie domestiche), mentre l'11 per cento (~150 000 economie domestiche) riceveva il segnale televisivo in modalità DVB-T. Come dimostrano le cifre intermedie non consolidate pubblicate dagli operatori, il mercato della televisione digitale ha registrato una forte crescita anche nel 2010². Il quadro appena descritto non include tuttavia i diversi operatori che offrono la tv digitale via Internet (InternetTV), quali Nello, Zattoo o Wilmaa. Nonostante ciò, già oggi è possibile affermare che il mercato svizzero della televisione digitale è caratterizzato da una concorrenza efficace a livello di sistemi.

L'estensione delle reti in fibra ottica fino alle abitazioni private (Fiber To The Home, FTTH) contribuirebbe ad intensificare ulteriormente la concorrenza tra i sistemi. Una convenzione settoriale stabilisce del resto che nei prossimi anni Swisscom e le aziende elettriche dovranno essere in grado di proporre collegamenti in fibra ottica a buona parte delle economie domestiche negli agglomerati. Si tratta di predisporre quattro fibre per ogni abitazione, in modo da dinamizzare anche la concorrenza a livello di programmi. Nella Città di Zurigo, ad esempio, Swisscom, l'azienda GGA Maur e Orange offrono programmi televisivi su fibra ottica, facendo così concorrenza diretta a Cablecom.

### 1.3 Sfide da affrontare

Il progetto adempie una mozione presentata il 22 giugno 2007 dalla consigliera agli Stati Simonetta Sommaruga e modificata dalla Commissione dei trasporti e delle comunicazioni (CTT-N) il 18 novembre 2008. In data 5 marzo 2009 rispettivamente 11 giugno 2009 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto il testo modificato della mozione, per poi trasmetterlo al Consiglio federale. Nella versione modificata, la mozione chiede la creazione di basi legali volte a vietare la codifica dei canali televisivi in chiaro inclusi nell'offerta di base diffusa in digitale nelle reti via cavo oppure – se continua ad essere impiegato un sistema di codifica – a garantire che gli utenti possano acquisire l'apparecchio di ricezione di propria scelta a condizioni adeguate. Occorre badare a non complicare inutilmente l'accesso ai programmi televisivi tramite IPTV ed evitare per quanto possibile le distorsioni della concorrenza tra le varie tecnologie.

Nella versione modificata la mozione chiede altresì di considerare la complessa interazione tra aspetto tecnico, economico e normativo, ossia di garantire la libera

1 Cfr. cifre relative a fine 2009 rilevate da Demoscope, KomTech, Vademecum IHA.GfK, Swisscom, Swisscable, Cablecom.

2 Cfr. comunicati stampa di Cablecom, Swisscable e Swisscom del 4 agosto 2010.

scelta dell'apparecchio per la ricezione della tv digitale, senza però bloccare o ostacolare l'evoluzione della tecnica e creare disparità giuridiche che porterebbero a distorsioni concorrenziali. Oltre a ciò, bisogna tenere conto dei requisiti legali relativi a un settore che si contraddistingue per i mutamenti tecnici molto rapidi.

#### **1.4 No al divieto di codifica**

Piuttosto che introdurre un divieto di codifica puro e semplice, il nuovo testo della mozione auspica una soluzione più flessibile in grado di garantire la libertà di scelta dell'apparecchio di ricezione. Le ragioni contro un rigido divieto sono diverse.

Attraverso la codifica dei contenuti televisivi, i gestori di reti via cavo intendono fare in modo che l'accesso a determinati programmi sia limitato a quegli utenti che, avendo ad esempio sottoscritto un abbonamento, dispongono dei diritti di utilizzo. I sistemi di codifica trovano altresì una ragion d'essere nella volontà di tutelare i giovani, come è del resto il caso in Germania. Tuttavia all'origine della codifica delle trasmissioni televisive non vi è soltanto la tutela della gioventù e la protezione contro la pirateria televisiva, bensì anche la volontà di preservare contenuti di particolare interesse dalla diffusione abusiva e dalla riproduzione. Nell'universo analogico dei videoregistratori, era impossibile effettuare delle copie senza che la qualità venisse compromessa. I contenuti digitali possono invece essere riprodotti a piacimento con ottimi risultati a livello qualitativo, il che rischia di incitare alcuni a metterli in circolazione violando i diritti d'autore o a pubblicarli su Internet per il download. Con l'avvento della diffusione di film in qualità HD (televisione in alta definizione) tale rischio non può che aumentare. Questo fatto preoccupa i principali studi di produzione cinematografica di Hollywood; attualmente la cessione dei diritti di sfruttamento è infatti spesso fatta dipendere dall'obbligo di utilizzare un sistema di codifica.

Sancire un divieto generale di codifica significherebbe rinunciare a un certo tipo di vantaggi e in particolare intervenire pesantemente sulla libertà economica dei fornitori di servizi di telecomunicazione interessati (abolizione di una possibilità efficace per impedire l'accesso non autorizzato a un'offerta a pagamento e quindi garantire il funzionamento del modello commerciale). Dal momento che esistono metodi meno radicali per instaurare la libertà di scelta dell'apparecchio di ricezione, il principio della proporzionalità impone di abbandonare quest'idea.

#### **1.5 Peculiarità del progetto sottoposto a indagine conoscitiva**

Per poter tenere conto della rapida mutabilità e dell'evoluzione tecnologica nel settore della diffusione televisiva, la proposta di legge prevede una norma di delega al Consiglio federale dalla formulazione relativamente ampia. Gli aspetti principali relativi all'adempimento della mozione saranno dunque disciplinati a livello di ordinanza. Per dare un'idea di come, in concreto, potrebbe presentarsi la regolamentazione fondata sulla norma di delega, il progetto contiene la seguente proposta di soluzione conforme allo stato attuale della tecnica.

- I fornitori di servizi di telecomunicazione che diffondono i loro programmi codificati e su linea devono mettere a disposizione, a condizioni adeguate, la propria offerta digitale di base anche tramite un sistema di autorizzazione dell'accesso, che può essere impiegato negli apparecchi di ricezione disponibili sul mercato che dispongono di un'interfaccia standardizzata.
- Gli operatori sono dunque tenuti ad offrire separatamente, oltre al set-top-box proprietario, il sistema di autorizzazione dell'accesso sotto forma di modulo (Conditional Acces Modul) munito dell'apposita scheda (smartcard). Il modulo e/o la smartcard devono poter essere inseriti in qualsiasi apparecchio di ricezione diffuso sul mercato che disponga di un'interfaccia standardizzata.
- L'offerta di base comprende i programmi televisivi elaborati in modalità digitale relativi all'offerta più a buon mercato che il fornitore di servizi di telecomunicazione propone con il proprio apparecchio di ricezione; essa deve constare di almeno 50 programmi. Questo minimo consente di evitare che l'offerta più conveniente risulti di fatto poco attrattiva in termini di contenuti e serva unicamente ad aggirare la normativa oggetto del presente messaggio. Fanno obbligatoriamente parte dell'offerta di base i programmi televisivi assoggettati all'obbligo di diffusione (must carry) ai sensi degli articoli 59 e 60 della legge federale del 24 marzo 2006<sup>3</sup> sulla radiotelevisione (LRTV).
- Durante i primi due anni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, i fornitori di servizi di telecomunicazione che offrono l'IPTV (ad es. Swisscom con SwisscomTV) sono esonerati dall'applicarle.

## 1.6 Risultati dell'indagine conoscitiva

Nel quadro dell'indagine conoscitiva l'avamprogetto ha suscitato numerose critiche. Secondo i fornitori di servizi di telecomunicazioni, non è assolutamente necessario regolamentare la questione, poiché sul mercato televisivo la concorrenza è ben presente e l'introduzione di una nuova normativa rischia di compromettere la dinamica di mercato e l'evoluzione futura. Altri partecipanti all'indagine conoscitiva, quali le associazioni di protezione dei consumatori, ritengono che le soluzioni dell'avamprogetto non siano sufficientemente incisive e chiedono pertanto l'introduzione di un divieto generale di codifica.

Molte prese di posizione si riferiscono all'introduzione nel giugno 2010, da parte di Cablecom, della soluzione che prevede l'impiego di un modulo e di una smartcard (denominazione di prodotto: DigiCard) e necessita dell'interfaccia CI+<sup>4</sup>. Viene sottolineato il fatto che CI+ non sia (ancora) uno standard internazionale e che tuttora esistono solo pochi apparecchi compatibili con quest'interfaccia. L'avamprogetto non mira dunque ad abolire l'obbligo di possedere un set-top-box. Si ritiene inoltre che l'interfaccia CI+ limiti fortemente i diritti degli utenti, poiché permette, ad esempio, di impedire la ricezione di singole trasmissioni o l'avanzamento rapido.

È stato inoltre deplorato il fatto che non siano soddisfatti i requisiti giuridici per una norma di delega. Un intervento drastico sulla libertà economica e sulla proprietà

<sup>3</sup> RS 784.40

<sup>4</sup> Cfr. sito ufficiale CI+: <http://www.ci-plus.com/>

va effettuato a livello legislativo e non può dunque essere delegato al Consiglio federale.

La questione relativa alla deroga concessa ai fornitori di servizi IPTV è altresì controversa. Da una parte viene fatto notare che la disposizione induce una distorsione indesiderata o ingiustificata della concorrenza. Dall'altra viene mossa una critica alla fase di transizione di due anni, ritenuta insufficiente o arbitraria.

Non vi è consenso neppure riguardo alla norma di delega al DATEC. Alcuni la considerano necessaria, mentre altri la definiscono superflua o ritengono che potrebbe comportare incertezze giuridiche.

Anche il numero minimo di programmi contenuti nell'offerta di base definito nell'avamprogetto è stato oggetto di critiche. In molti auspicano un ampliamento dell'offerta di base a 75 oppure 100 programmi e ritengono che dovrebbe contenere anche i principali programmi in HD (ad es. HD suisse). Alcune prese di posizione chiedono addirittura l'abrogazione della disposizione.

Le condizioni relative alla definizione dei prezzi non hanno mancato di suscitare reazioni disparate: c'è chi si dice favorevole a questa regolamentazione e chi ne chiede l'abrogazione.

È stata infine evidenziata la necessità di disporre di servizi di ottima qualità destinati alle persone affette da disabilità sensoriale (sottotitolaggio, linguaggio dei segni, audiodescrizione) nonché di prescrizioni volte a ridurre il consumo energetico.

## **1.7 Excursus: problematiche particolari legate a CI/CI+**

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva la questione dell'utilizzazione dell'interfaccia CI+ da parte di Cablecom ha sollevato aspre critiche (cfr. n. 1.6), ragion per cui si ritiene opportuno affrontare questa tematica più da vicino.

Sebbene la soluzione tecnica volta a garantire la libera scelta del set-top-box che prevede l'impiego di un'interfaccia CI o, in altre parole, di dissociare il sistema di codifica dall'apparecchio di ricezione sia già disponibile, finora né le emittenti di programmi né i gestori di rete e nemmeno i produttori cinematografici sono riusciti ad attuarla su vasta scala. Il fatto è che il segnale televisivo, dopo essere stato decrittato dal CAM, abbandona l'interfaccia in formato non codificato per raggiungere lo schermo o il disco rigido (masterizzatore DVD o blue ray) e si presta così a ogni sorta di utilizzazione. I segnali privi di codifica possono essere facilmente riprodotti e, per esempio, non soddisfano quindi più le esigenze relative alla tutela dei giovani.

Per questo motivo quattro grandi produttori di apparecchi televisivi e due fabbricanti di moduli CAM hanno collaborato all'elaborazione della CI+, una specifica versione dell'interfaccia CI che permetterebbe di ovviare alle lacune in materia di sicurezza. La CI+ non è il diretto successore dell'interfaccia CI, rivelata nel quadro del progetto DVB (cfr. n. 1.1), e (ad oggi) non rappresenta uno standard riconosciuto.

Nel caso della CI+, il segnale televisivo è decrittato dal CAM unicamente per la trasposizione diretta dell'immagine sul teleschermo. Le altre interfacce, collegate ad esempio a un registratore con unità disco rigido, permettono invece di ricodificare il segnale. A differenza della CI, grazie alla CI+ le emittenti di programmi e i gestori di rete hanno inoltre la possibilità di accompagnare il segnale con informazioni e istruzioni per la decodifica, che all'occorrenza consentono di limitare l'utilizzo dei

contenuti ad apparecchi di registrazione locali compatibili CI+ (disco rigido, registratore DVB e blue ray). Con l'aiuto delle cosiddette Usage Rules Information (URI) possono gestire i contenuti, distinguendo le operazioni autorizzate da quelle vietate. Attraverso la CI+ è ad esempio possibile bloccare completamente la registrazione o la trasmissione in differita oppure limitare queste azioni dal punto di vista temporale e qualitativo (risoluzione HD o SD). Inoltre, l'operazione di registrazione, e con essa la riproduzione dell'immagine, può essere fatta dipendere dalla presenza di uno specifico apparecchio ed è infine possibile impedire che i blocchi pubblicitari vengano soppressi.

La stragrande maggioranza dei televisori immessi sul mercato dal 2010 è automaticamente munita dell'interfaccia CI+. Nonostante non rappresenti ancora uno standard DVB, quest'interfaccia incontra il favore dei gestori di rete sia in Svizzera che in altri Paesi europei. Non si può quindi escludere che la CI+ diventi, almeno in Europa, uno standard de facto nel campo della codifica di contenuti televisivi proposti dai cavo-operatori. Nel settore della trasmissione satellitare potrebbe verificarsi lo stesso fenomeno: la piattaforma tedesca HD+, filiale di SES Astra concepita per la diffusione in alta definizione dei programmi del gruppo RTL e di ProSiebenSat.1, ha infatti optato per la CI+.

Il settore caldeggia l'introduzione della CI+ quasi incondizionatamente. L'industria cinematografica ritiene che i requisiti volti a rafforzare la protezione anti-copia siano soddisfatti. Nell'ambito dell'acquisizione dei diritti di sfruttamento, il potere contrattuale delle emittenti televisive risulta più forte. Le emittenti confidano inoltre in un aumento degli introiti pubblicitari, poiché nel calcolo degli indici d'ascolto possono essere inclusi anche i minuti di pubblicità relativi alle trasmissioni registrate. Le organizzazioni dei consumatori criticano tuttavia duramente l'interfaccia CI+, dal momento che conferisce ai fornitori di contenuti un potere straordinario sui nuovi apparecchi di ricezione. In molti casi le specifiche CI+ sono accusate di costituire una forma di tutela e quindi di limitare i diritti del pubblico.

## **1.8 Relazioni con il diritto europeo**

Conformemente a una prescrizione dell'UE, ogni apparecchio atto alla ricezione del segnale digitale il cui schermo supera i 30 centimetri di diagonale deve essere dotato di una CI integrata. Questa disposizione vuole permettere agli utenti di programmi radiofonici e televisivi di utilizzare apparecchi di ricezione diversi, a seconda delle modalità di diffusione (ad es. su linea) (cfr. direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, [direttiva servizio universale, articolo 24 e allegato VI]<sup>5</sup> e 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])<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51; modificata dalla direttiva 2009/136/CE, GU L 337 del 18.12.2009, pag. 11

<sup>6</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7, modificata dalla direttiva 2009/140/CE, GU L 337 del 18.12.2009, pag. 37

La Svizzera non ha trasposto suddetta prescrizione europea concernente l'interoperabilità degli apparecchi televisivi digitali nel suo diritto interno, cosicché questa regolamentazione non risulta giuridicamente vincolante per il nostro Paese. Il progetto svizzero mira dunque a favorire l'interoperabilità (senza imporre l'obbligo previsto dalla legislazione europea) e a garantire la libera scelta del set-top-box.

## **1.9 Attuazione**

Il disegno di legge prevede l'introduzione di una norma di delega (cfr. n. 1.5, primo capoverso, e n. 2). Per valutare adeguatamente l'impostazione e la portata di un'eventuale regolamentazione, più avanti viene presentato un possibile approccio a livello di ordinanza (cfr. n. 3) basato sullo stato attuale (2010) dell'evoluzione tecnica nel settore della diffusione del segnale televisivo digitale. Qualora la base legale venisse effettivamente creata, il Consiglio federale sarà chiamato a riconsiderare la situazione e dovrà tenere conto degli ultimi sviluppi per l'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione.

## **1.10 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari**

Il presente messaggio adempie la mozione 07.3484 nella sua versione modificata, tenendo conto dei vari interessi talvolta contrastanti (cfr. n. 1.3). Viene dunque proposto lo stralcio dal ruolo della mozione.

## **2 Spiegazioni relative all'art. 65a LRTV – Libera scelta dell'apparecchio di ricezione per la televisione digitale**

Il Consiglio federale è autorizzato a emanare prescrizioni che garantiscano la libera scelta dell'apparecchio per la ricezione di programmi televisivi elaborati in formato digitale, tenendo conto della situazione sul mercato e dello stato della tecnica.

La norma di delega sancita dalla legge è formulata apertamente e non si limita a una determinata modalità di trasmissione (via cavo, satellite o etere). Il Consiglio federale può disciplinare l'accesso alla televisione digitale per tutte le modalità di diffusione, nella misura in cui ciò risulta necessario per motivi legati alla tutela dei consumatori, alla concorrenza o dettati dal progresso tecnologico.

I dettagli e le condizioni tecniche e commerciali relativi all'accesso ai programmi televisivi in digitale dovranno essere disciplinati a livello di ordinanza. Questa soluzione permette di reagire rapidamente di fronte all'evoluzione tecnologica ed economica, abrogando regolamentazioni già esistenti qualora si rivelassero obsolete. Nel campo della diffusione di programmi televisivi, l'esperienza insegna che la tecnica sottostà a mutamenti rapidi e richiede pertanto modelli commerciali sempre nuovi. Per far fronte a tali cambiamenti, all'occorrenza anche dal lato giuridico, il quadro normativo deve essere allestito in modo relativamente flessibile.

### **3 Possibili disposizioni d'esecuzione**

#### **3.1 Limitazione alla diffusione su linea**

La problematica dell'accesso limitato alle offerte televisive elaborate in modalità digitale sussiste attualmente solo per i contenuti trasmessi su linea. Infatti, per i programmi televisivi in modalità digitale trasmessi via etere è garantita la libera scelta dell'apparecchio di ricezione ad eccezione di un'emittente privata nella regione dell'Alto Vallese (Valaiscom) e di una nel Cantone dei Grigioni (Tele Rätia); a livello svizzero solo la SRG/SSR propone programmi televisivi in modalità digitale terrestre (DVB-T), diffusi in chiaro e dunque captabili con qualsiasi apparecchio di ricezione DVB-T disponibile sul mercato (set-top-box e antenna). Dal canto loro, Valaiscom e Tele Rätia autorizzano l'accesso alla propria offerta di programmi attraverso altri apparecchi di ricezione DVB-T disponibili sul mercato, grazie alla fornitura di un sistema di autorizzazione all'accesso in forma di modulo e/o smartcard. Vista la varietà di modelli commerciali, per la televisione digitale via satellite (DVB-S) non vi sono, finora, limitazioni all'accesso. La fruizione del satellite viene pagata direttamente dalle emittenti. Il sistema di autorizzazione all'accesso, ovvero una smartcard fornita dall'emittente in questione, consente di captare, oltre ai programmi in chiaro, anche programmi criptati attraverso un'antenna parabolica e un qualsiasi apparecchio di ricezione DVB-T disponibile sul mercato. Questo settore non necessita attualmente di una regolamentazione a livello di legge. Ecco perché, la regolamentazione dell'accesso per la televisione digitale andrebbe oggi limitata ai fornitori di servizi di telecomunicazione che diffondono su linea i propri programmi elaborati in digitale.

Oggi giorno la maggior parte dei decoder disponibili in commercio per captare la televisione via cavo dispone di un'interfaccia standardizzata che consente, attraverso il rispettivo sistema di autorizzazione all'accesso in forma di modulo o smartcard, di ricevere anche i programmi criptati. Inoltre, se vengono impiegati televisori di nuova generazione provvisti di un decoder integrato (tuner digitale) con interfaccia standardizzata CI, non è più necessario acquistare un apparecchio di ricezione supplementare. I televisori attualmente in commercio dispongono quasi tutti di questo decoder.

#### **3.2 Evitare il criptaggio o fornire un modulo d'autorizzazione all'accesso**

Nell'ambito delle possibilità offerte dalla legge, i fornitori di servizi di telecomunicazione devono continuare a poter decidere come garantire agli utenti la libera scelta dell'apparecchio di ricezione. Mentre la diffusione in chiaro dei programmi televisivi soddisfa palesemente l'obiettivo della versione modificata della mozione, il criptaggio andrebbe vincolato a determinate condizioni. Il fornitore di servizi di telecomunicazione dovrebbe garantire che, a condizioni adeguate, l'offerta di base sia disponibile anche attraverso un suo sistema di autorizzazione all'accesso, compatibile con gli apparecchi di ricezione dotati di un'interfaccia standardizzata disponibili in commercio.

Una tale regolamentazione permetterebbe ai fornitori di servizi di telecomunicazione di continuare a offrire set-top-box proprietari per la ricezione della propria offerta di programmi. Nella misura in cui diffondono programmi televisivi codificati su linea,

dovrebbero tuttavia fare in modo che sulla loro infrastruttura di diffusione questi programmi possano essere captati anche da altri apparecchi di ricezione. Gli operatori sarebbero dunque tenuti ad offrire separatamente, oltre al set-top-box proprietario, il proprio sistema di autorizzazione all'accesso sotto forma di modulo (CAM) munito dell'apposita smartcard. Modulo e smartcard devono poter essere inseriti in qualsiasi apparecchio di ricezione che dispone di un'interfaccia standardizzata e diffusa in commercio. Di conseguenza, quest'ultima dovrebbe basarsi su una norma definita e pubblicata nell'ambito di una procedura di standardizzazione (ad es. Common Interface). Sarebbe però ipotizzabile anche uno standard affermato attraverso l'uso (standard de facto). Il fornitore di servizi di telecomunicazione dovrebbe proporre un modulo e una smartcard conformi allo standard, affinché, a seconda dell'apparecchio di ricezione, i clienti possano scegliere tra l'uno, l'altra o entrambi. Occorrerebbe procedere ad analisi più approfondite per sapere se l'interfaccia CI+ impiegata da Cablecom dal giugno 2010 soddisfa questi requisiti.

### **3.3 InternetTV e IPTV**

I fornitori che offrono la TV via Internet (ad es. Nello, Wilmaa e Zattoo) diffondono su linea i propri programmi elaborati in modalità digitale. Rientrerebbero dunque anch'essi nel campo d'applicazione del disciplinamento chiesto dalla mozione modificata. Tuttavia, contrariamente alla CATV, nel settore della TV via Internet la libera scelta dell'apparecchio di ricezione è di norma già garantita, seppure l'offerta televisiva diffusa viene criptata. Il software necessario a captare le offerte di InternetTV (sistema di autorizzazione all'accesso) è installabile su un qualsiasi pc disponibile in commercio (apparecchio di ricezione) munito di sistema operativo (interfaccia standardizzata). Nel presente caso sarebbero dunque soddisfatti i presupposti per la libera scelta dell'apparecchio di ricezione.

Tenuto conto delle condizioni attuali, i fornitori di servizi di telecomunicazione che propongono l'IPTV (ad es. Swisscom con SwisscomTV) dovrebbero essere temporaneamente esonerati dall'obbligo di garantire la libera scelta dell'apparecchio di ricezione. I motivi che giustificano una regolamentazione transitoria sono molteplici. I programmi proposti via IPTV sono tutti criptati e, per motivi tecnici, è possibile decodificarli esclusivamente tramite un set-top-box proprietario per mezzo di una chiave integrata nell'apparecchio di ricezione. Gli odierni set-top-box per IPTV non dispongono infatti di un'interfaccia standardizzata che permetterebbe l'utilizzo di un sistema esterno di autorizzazione all'accesso. Ragion per cui, l'impiego di un modulo munito di sistema di autorizzazione all'accesso non sarebbe dunque (ancora) giustificato. A tutt'oggi non esiste un mercato degli apparecchi di ricezione che, alla stregua del DVB-C nel settore della via cavo, permette agli utenti di operare una vera scelta dell'apparecchio di ricezione. È difficile prevedere quando sarà disponibile una gamma sufficientemente ampia di apparecchi di ricezione. Vista la situazione non è opportuno, oltre che esagerato, obbligare subito i fornitori di IPTV a fornire modulo e smartcard o a passare a un altro sistema di autorizzazione all'accesso, poiché queste soluzioni non porterebbero ai clienti il valore aggiunto desiderato.

Per soddisfare la richiesta della mozione modificata, bisognerebbe obbligare i fornitori di IPTV a diffondere in chiaro la loro offerta di base. Anche qui, come per la diffusione criptata, il problema è tra l'altro dovuto al fatto che sul mercato sono disponibili pochissimi apparecchi di ricezione. Finora, si trovano solo prodotti di

nicchia come ad esempio la cosiddetta Popcorn Hour-Box. Contrariamente alla diffusione codificata, i segnali in chiaro (IPTV) e le specifiche offerte di Web TV, potrebbero essere captati tramite media player HDD o personal computer. Il software necessario (ad es. VLC-Player, M-Player) può essere scaricato gratuitamente da Internet e fornisce una ricezione di buona qualità. Ciò permetterebbe a tutti gli utenti che hanno concluso un contratto per la fruizione di Internet a banda larga di accedere a un'offerta di base in chiaro e diffusa via protocollo Internet (IP), senza dover versare un compenso supplementare. La rinuncia a una codifica renderebbe dunque impossibile l'imposizione di un prezzo per i contenuti diffusi via banda larga e metterebbe a repentaglio o addirittura precluderebbe l'attuazione del modello commerciale dell'IPTV.

La TV via protocollo Internet è una tecnologia di diffusione dei segnali televisivi digitali relativamente recente per cui il mercato è ancora rivolto verso soluzioni che prevedono sistemi proprietari. A livello internazionale sono tuttavia in atto sforzi tesi all'uniformizzazione tecnica. Il cosiddetto progetto DVB, creato per l'elaborazione di standard aperti nel settore della diffusione della televisione digitale (cfr. n. 1.1), pubblica dal 2005 uno standard di trasmissione per IPTV (DVB-IPI) che viene costantemente aggiornato. La versione più attuale dello standard (versione 1.4.1, pubblicata formalmente da fine novembre 2009) contiene varie specifiche volte a risolvere i problemi che finora rendevano impossibile una diffusione in chiaro dell'IPTV (protezione contro gli errori di trasmissione, cambiamento rapido dei canali, indirizzabilità regionale, sovranità sull'accesso all'offerta di programmi). Sono dunque gettate le basi per l'evoluzione del mercato verso apparecchi di ricezione aperti, affinché, analogamente alla CATV, anche le offerte di IPTV possano a medio termine essere captate in chiaro. L'obiettivo dovrebbe essere quello di non ostacolare lo sviluppo tecnologico tramite un'eventuale regolamentazione.

### **3.4 Prescrizioni relative a estensione e prezzo dell'offerta di programmi e del sistema di autorizzazione all'accesso**

Onde evitare che la regolamentazione venga aggirata, le disposizioni d'esecuzione dovrebbero contenere prescrizioni relative all'estensione e al prezzo del sistema di autorizzazione all'accesso e dell'offerta di programmi proposta tramite quest'ultimo. L'obbligo di offrire un sistema di autorizzazione all'accesso costringerebbe il fornitore di servizi di telecomunicazione a proporre un'offerta concorrente a quella del proprio set-top-box proprietario. Occorrono tuttavia misure d'accompagnamento affinché la concorrenza sul mercato interno non venga circuita in modo artificioso precludendo dunque la possibilità di scelta per gli utenti. Un numero minimo di programmi televisivi permetterebbe ad esempio di evitare che l'offerta più conveniente risulti poco attrattiva e serva unicamente ad aggirare la normativa prevista. Bisognerebbe quindi aspirare a una regolamentazione che limiti solo leggermente la libertà nella definizione dei prezzi. La facoltà di stabilire il prezzo per l'offerta di programmi televisivi e per la necessaria infrastruttura di ricezione, dovrebbe rimanere appannaggio del fornitore di servizi di telecomunicazione.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Per Confederazione, Cantoni e Comuni**

Il progetto non ha ripercussioni sulle finanze né sull'effettivo del personale di Confederazione, Cantoni e Comuni.

### **4.2 Ripercussioni sull'ambiente**

Dal 1° gennaio 2010 in Svizzera vigono esigenze per l'efficienza energetica più severe per quanto riguarda la modalità standby dei set-top-box (art. 10 e appendice 2.9 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998<sup>7</sup> sull'energia), ad eccezione dei set-top-box per la ricezione della televisione in alta definizione (HDTV). Gli apparecchi che giacciono in magazzino in Svizzera dal 31 dicembre 2009 e non soddisfano le nuove norme in materia energetica, possono essere messi in circolazione solo fino al 31 dicembre 2010. Con questi valori limite in quanto a efficienza energetica dei set-top-box, la Svizzera vanta le norme più severe a livello europeo.

La modifica dell'ordinanza sull'energia tiene conto della richiesta di minor consumo energetico espressa nell'indagine conoscitiva.

### **4.3 Ripercussioni del sistema di autorizzazione all'accesso sugli utenti**

La norma DVB garantisce che i servizi abbinati enunciati all'articolo 46 dell'ordinanza del 9 marzo 2007<sup>8</sup> sulla radiotelevisione (ad es. diversi canali sonori, informazioni per la guida elettronica ai programmi) funzionino in tutti gli apparecchi di ricezione in commercio. Ciononostante, se decide di utilizzare un modulo o una smartcard per captare la televisione digitale, l'utente rischia comunque di incontrare delle difficoltà con alcuni servizi abbinati. In altre parole, chi ricorre a un sistema di autorizzazione all'accesso lo fa a proprio rischio e pericolo. I fornitori di servizi di telecomunicazione non possono essere ritenuti responsabili. Lo stesso vale per i programmi che l'emittente trasmette con un sottotitolo o mediante la lingua dei segni.

## **5 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel programma di legislatura 2007–2011<sup>9</sup> né nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>10</sup> sul programma di legislatura 2007–2011. Questo progetto è il frutto di una mozione inoltrata al Consiglio federale solo in seguito, l'11 giugno 2009.

<sup>7</sup> RS 730.01

<sup>8</sup> RS 784.401

<sup>9</sup> FF 2008 597

<sup>10</sup> FF 2008 7569

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

Il progetto si fonda sull'articolo 93 della Costituzione federale (Cost.)<sup>11</sup>, secondo cui la legislazione sulla radiotelevisione compete alla Confederazione. Rappresenta un'intromissione alla libertà economica dei fornitori di servizi di telecomunicazione interessati dalla regolamentazione.

Dal punto di vista tecnico, la messa in atto della mozione esige l'utilizzo di sistemi d'autorizzazione all'accesso o l'adozione di un divieto di codifica. Un divieto di codifica sarebbe tuttavia eccessivo e ostacolerebbe inutilmente la libertà economica dei fornitori di servizi di telecomunicazione, motivo per cui l'avamprogetto non prevede il divieto di codifica.

### **6.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

La Svizzera non soggiace a nessun obbligo internazionale in questo campo.

### **6.3 Delega di competenze legislative**

Le competenze legislative possono essere delegate mediante legge federale, sempre che la Costituzione non lo escluda (art. 164 cpv. 2 Cost.). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale i punti essenziali della regolamentazione devono figurare nella legge formale stessa, nella misura in cui ne risultano importanti conseguenze per la situazione giuridica del singolo. Le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale. Se gravi, devono essere previste dalla legge medesima. (art. 36 cpv. 1 Cost.). Gli interventi meno restrittivi possono essere disciplinati a livello di ordinanza (cfr. DTF 128 I 113, E. 3c pag. 122).

L'articolo 65a LRTV autorizza il Consiglio federale a emanare prescrizioni che garantiscano la libera scelta dell'apparecchio di ricezione per i programmi televisivi elaborati in modalità digitale. La futura regolamentazione a livello di ordinanza riguarderà i fornitori di servizi di telecomunicazione. Le condizioni poste in caso di una diffusione codificata del segnale televisivo, come descritte al numero 3.2, rappresentano una limitazione della loro libertà economica. Questa limitazione non è tuttavia assoluta e conferisce un certo margine di manovra. Entro i limiti previsti dalla legge, i fornitori di servizi di telecomunicazione devono poter continuare a decidere in che modo garantire la libera scelta dell'apparecchio di ricezione. La regolamentazione non rappresenta dunque un intervento invasivo e può pertanto figurare a livello di ordinanza, pur basandosi sulla norma di delega iscritta all'articolo 65a LRTV.

Andrebbe valutato diversamente un divieto generale di codifica per i programmi digitali, possibilità che è stata peraltro valutata in relazione alla garanzia della libera scelta dell'apparecchio di ricezione (cfr. n. 1.4). Un tale divieto sarebbe da ritenere un intervento grave, poiché implicherebbe l'abbandono di importanti vantaggi

<sup>11</sup> RS 101

economici dei fornitori di servizi di telecomunicazione, ed anche per questo motivo è stato respinto. I fornitori di servizi di telecomunicazione non avrebbero più avuto l'opportunità di bloccare l'accesso abusivo alle offerte a pagamento e dunque di garantire il funzionamento del proprio modello commerciale. Un divieto di questo tipo avrebbe inoltre dovuto essere disciplinato nella legge formale.

## 7 **Glossario**

CATV	Televisione via cavo
Common Interface (CI)	Interfaccia standardizzata (scomparto) di un apparecchio di ricezione
Common Interface Plus (CI+)	Specifica tecnica di un gruppo di lavoro proveniente dall'industria, dotata di funzioni supplementari di sicurezza rispetto alla norma CI ( <a href="http://www.ci-plus.com/">http://www.ci-plus.com/</a> )
Conditional Access Modul (CAM)	Modulo che permette di inserire nell'interfaccia comune (Common Interface) dell'apparecchio di ricezione la smartcard per la decodifica dei programmi.
Digital Video Broadcast (DVB)	Il DVB è uno standard per la diffusione di segnali televisivi digitali. Nel settore della diffusione terrestre senza filo, il DVB-T definisce la diffusione legata a un'ubicazione risp. nomade, mentre il DVB-H la diffusione mobile dei contenuti digitali. Il DVB-C definisce invece la diffusione via cavo e il DVB-S quella via satellite.
Electronic Programm Guide (EPG)	Guida elettronica ai programmi, generalmente diffusa come offerta addizionale da parte delle emittenti o dei fornitori di servizi di telecomunicazione.
Fiber To The Home (FTTH)	Rete di telecomunicazione in fibra ottica estesa fino ai locali delle imprese, alle case pluri o monofamiliari. La fibra ottica è un supporto di trasmissione dati ad alta velocità di comprovata efficacia che permette la diffusione di applicazioni Internet a banda larga o programmi televisivi ad alta definizione (HDTV).
HDTV	Televisione in alta definizione (High Definition Television). Norme televisive che supportano risoluzioni più elevate dell'SDTV.
Televisione via protocollo Internet (IPTV)	Trasmissione di programmi televisivi o radiofonici mediante la tecnologia di commutazione a pacchetti (Protocollo Internet [IP]) ad una qualità garantita dall'operatore di rete (ad es. SwisscomTV).
InternetTV	Trasmissione di programmi televisivi via Internet, senza garanzia della qualità da parte del fornitore d'accesso o di rete.

Interoperabilità	Capacità di collaborare tra diversi sistemi. Esige generalmente il rispetto di standard comuni.
SDTV	Standard Definition Television. Norme televisive la cui definizione è meno elevata rispetto all'HDTV.
Set-Top-Box, decoder	Apparecchio che permette di ricevere segnali digitali, codificati o criptati. Collegato al televisore, capta e rende visibili segnali TV diffusi via terrestre, cavo o satellite che il televisore non riesce a convertire immediatamente in immagini.
Smartcard	Scheda di plastica con chip integrato su cui si trovano le informazioni necessarie all'autenticazione dell'utente per la ricezione dei programmi televisivi criptati.
Tuner analogico o digitale	Apparecchio di ricezione incorporato nei televisori che permette di tradurre in immagini i segnali televisivi analogici o digitali.
Video on Demand (VoD)	Materiale video digitale che, su richiesta, può essere scaricato da una piattaforma o visualizzato direttamente in videostream con un apposito software.

