

06.425

**Iniziativa parlamentare  
Promuovere la stampa partecipando alle spese  
di distribuzione**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio  
nazionale**

del 15 febbraio 2007

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge del 30 aprile 1997 sulle poste (LPO), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

15 febbraio 2007

In nome della Commissione:

Il presidente, Andreas Gross

---

## Compendio

*Il pluralismo della stampa è un tema di cui la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) si occupa sin dalla fine degli anni Novanta. La Commissione è convinta che, dal profilo della politica istituzionale e della democrazia, il pluralismo del mercato della stampa sia di capitale importanza. Tale pluralismo è nondimeno minacciato proprio a livello locale e regionale, dove in particolare i piccoli editori lottano per la sopravvivenza. Un progetto della CIP-N volto a inserire nella Costituzione un articolo sulla politica dei media è stato tuttavia bocciato dal Consiglio degli Stati, ragione per cui non si dispone tuttora di una base costituzionale per il sostegno diretto a testate locali e regionali.*

*Le tariffe postali preferenziali previste dalla legge sulle poste e che resteranno in vigore fino alla fine del 2007 costituiscono l'unica forma di promozione statale indiretta della stampa e rivestono grande importanza segnatamente per i piccoli editori. Ritenendo imminente l'istituzione di una base costituzionale per la promozione diretta della stampa, che avrebbe permesso un impiego più mirato dei mezzi finanziari a disposizione, l'Assemblea federale ha limitato la durata di validità del sistema di sovvenzionamento indiretto alla fine del 2007.*

*Poiché non esiste tuttora una base legale costituzionale per la promozione diretta della stampa, occorre imperativamente ricorrere al vecchio sistema. Alla fine del 2005 il pubblico è stato informato del fatto che il Consiglio federale non intendeva dare seguito a una mozione delle Camere che chiedeva l'istituzione delle basi legali che permettessero la prosecuzione del sistema di riduzione delle spese di distribuzione. La CIP-N ha pertanto elaborato da sé le basi legali necessarie, cosciente del fatto che dal sistema di promozione indiretta della stampa, ancorché imperfetto, dipende l'esistenza di molti piccoli editori.*

*In concreto si propone di mantenere il sistema attuale, secondo cui la Posta applica tariffe preferenziali indipendenti dalla distanza al trasporto di giornali e periodici in abbonamento, ricevendo in contropartita dalla Confederazione un'indennità pari al massimo a 60 milioni di franchi annui. La Posta avrà inoltre l'obbligo di mantenere l'attuale sistema tariffario. È infine previsto che la Confederazione versi 20 milioni all'anno alla Posta, affinché quest'ultima possa concedere sconti supplementari per il trasporto di testate con una tiratura modesta.*

*La disposizione proposta si ispira dunque al vecchio sistema, senza peraltro rimuoverne tutte le imperfezioni. Questa è tuttavia l'unica opzione suscettibile di garantire che i piccoli editori possano beneficiare di riduzioni anche dopo il 2007. Il presente rapporto abbozza inoltre un modello alternativo, imperniato sulla concessione di sconti per il recapito mattutino. Poiché la sua realizzazione prevede tempi lunghi, questo modello va nondimeno inteso quale opzione a lungo termine. Il presente progetto avrà pertanto effetto sino alla fine del 2014.*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

L'articolo 15 della legge sulle poste (RS 783.0) prevede che la Posta applichi prezzi preferenziali al trasporto di giornali e periodici in abbonamento. Secondo il capoverso 2 di questo articolo, la Confederazione versa ogni anno alla Posta un'indennità pari a 80 milioni di franchi per i costi non coperti causati dalla concessione di prezzi preferenziali. La durata di validità della disposizione è limitata alla fine del 2007.

Sancito dalla legge negli anni Novanta, il sistema di promozione indiretta della stampa mediante tariffe postali preferenziali è stato ripetutamente criticato. Oltre ai tentativi di apportare migliorie al sistema, rimasti comunque infruttuosi, si è cercato anche di produrre un cambiamento di paradigma istituendo una base costituzionale per la promozione diretta della stampa. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha così elaborato un relativo progetto (FF 2003 4629) che è stato accolto positivamente dal Consiglio nazionale (Boll. uff. 2003 N 1438), ma è stato respinto dal Consiglio degli Stati (Boll. uff. 2004 S 553).

Il tentativo di rimpiazzare il sistema di promozione indiretta della stampa per il tramite di tariffe preferenziali con un sistema di promozione diretta è dunque abortito. In vista di questo cambiamento di sistema, era stata fissata una data limite per l'abrogazione del sistema di promozione indiretta della stampa previsto dalla legge sulle poste. Il presente progetto si propone ora di istituire la base legale necessaria affinché possa essere mantenuto quantomeno il regime di promozione indiretta della stampa mediante tariffe postali preferenziali, senza le quali soprattutto i piccoli editori si troverebbero in grave difficoltà a partire dal 2008.

Nelle prossime pagine ci si soffermerà brevemente sulla genesi delle tariffe postali preferenziali nonché sui tentativi di istituire una base legale per la promozione diretta della stampa o di migliorare il regime di promozione indiretta della stampa.

### 1.1 La genesi dell'articolo 15 della legge sulle poste

Il modello di tariffazione basato sulla «frequenza di pubblicazione», valido sino alla fine del 2007, fu posto in vigore dal Consiglio federale il 1° febbraio 1991. In base a tale modello, a taluni prodotti della stampa va riservato un trattamento preferenziale per quanto attiene ai costi di spedizione. L'elemento cardine di tale modello è il criterio della «frequenza di pubblicazione», il quale è stato prescelto nell'intento di promuovere in particolare i quotidiani nonché i giornali locali e regionali.

In un primo momento l'allora Azienda delle PTT compensava i costi non coperti del servizio postale dei giornali con gli utili delle telecomunicazioni, ma l'entrata in vigore della legge sulle telecomunicazioni, nel 1992, rese oltremodo difficoltosa la copertura del disavanzo. Per questo motivo, il 20 aprile 1994 il Consiglio federale presentò all'Assemblea federale un messaggio concernente una revisione della legge sul servizio delle poste, entrata poi in vigore nel 1996, che prevedeva l'istituzione della base legale necessaria per poter indennizzare le prestazioni in favore dell'economia generale (FF 1994 II 785).

Il 1° gennaio 1998 il regime di promozione indiretta della stampa venne poi recepito, pressoché inalterato, dalla nuova legge sulle poste e dalla relativa ordinanza (OPO; RS 783.01).

## **1.2 Il progetto della CIP-N del 2 luglio 1999 volto a iscrivere nella Costituzione federale un articolo sulla stampa**

Alla fine degli anni Novanta, la CIP-N riaprì il dibattito, avviato una prima volta negli anni Settanta, circa l'inserimento di un articolo sui media nella Costituzione federale. Con un articolo sulla stampa o sui media in generale ci si proponeva di favorire, grazie a una serie di provvedimenti, il pluralismo della stampa.

Attuando un'iniziativa commissionale, il 2 luglio 1999 la CIP-N pose in consultazione un progetto preliminare che prevedeva due nuovi articoli costituzionali: un articolo consacrato alla politica dei media in generale conferiva alla Confederazione la competenza di promuovere la qualità del lavoro giornalistico, la formazione professionale, il perfezionamento nonché la ricerca nel settore dei media, mentre un articolo consacrato specificamente alla stampa conferiva alla Confederazione la competenza di promuovere il pluralismo e l'indipendenza della stampa. A tal fine la Confederazione avrebbe potuto legiferare per favorire la distribuzione di prodotti della stampa e per preservare il pluralismo delle informazioni e delle opinioni in presenza di posizioni dominanti suscettibili di rappresentare una minaccia.

In sede di consultazione si constatò tuttavia che soltanto una minoranza delle proposte era stata accolta favorevolmente. Tra le poche misure capaci di raccogliere consensi figurava la promozione della distribuzione dei prodotti della stampa (segnatamente le tariffe preferenziali per la distribuzione postale).

La CIP-N incaricò quindi una sottocommissione di elaborare un progetto che si concentrasse unicamente sulle misure meno controverse.

## **1.3 Lo studio di Ecoplan del 31 luglio 2001**

Indipendentemente dai lavori della CIP-N, il Consiglio federale aveva incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di analizzare l'efficacia dei prezzi preferenziali per il trasporto dei giornali. In questo contesto il DATEC conferì un mandato alla ditta Ecoplan, che il 31 luglio 2001 presentò il rapporto «Revisione delle misure di protezione della stampa. Valutazione dell'indennizzo delle prestazioni del servizio pubblico legate al trasporto di giornali della Posta». Secondo lo studio, gli strumenti di promozione esistenti erano insufficienti per promuovere sia la stampa locale e regionale sia i quotidiani e i settimanali interregionali. Gli autori dello studio giunsero poi alla conclusione che soltanto un aiuto diretto avrebbe consentito di promuovere la stampa locale in modo duraturo.

## 1.4

### **L'avamprogetto del 27 marzo 2002 concernente una revisione parziale dell'ordinanza sulle poste**

Sulla base dell'articolo 15 della legge sulle poste, il 27 marzo 2002 il Consiglio federale presentò un avamprogetto di revisione parziale dell'ordinanza sulle poste che prevedeva di perfezionare il sistema di sovvenzionamento «a innaffiatoio» e di realizzare economie. In concreto era previsto di sopprimere le tariffe preferenziali per i prodotti della stampa la cui tiratura fosse superiore alle 300 000 copie e di limitare la promozione ai soli prodotti pubblicati almeno una volta alla settimana. Per promuovere in modo più efficace la stampa regionale e locale furono invece previsti un aumento della riduzione sul prezzo di base e l'applicazione incondizionata della tariffa speciale.

A seguito dell'accoglienza negativa riservata all'avamprogetto in sede di consultazione, il Consiglio federale accantonò tuttavia il progetto di revisione. Tra le voci critiche si segnalano quelle dell'Associazione della stampa svizzera e delle organizzazioni di utilità pubblica.

## 1.5

### **Riduzione dei sussidi da 100 a 80 milioni di franchi nell'ambito del programma di scaglio 03**

Preso atto del fallimento del progetto di revisione dell'ordinanza sulle poste, nell'ambito del messaggio del 30 settembre 2002 a sostegno di misure di risanamento delle finanze federali (02.067; FF 2002 6208) il Consiglio federale sottopose all'Assemblea federale una revisione della legge sulle poste che prevedeva di portare da 100 a 80 milioni di franchi l'indennità versata alla Posta per la copertura delle tariffe preferenziali nonché di abrogare l'articolo 15 LPO entro il 31 dicembre 2007, presumendo che entro tale data sarebbe entrata in vigore la nuova normativa in materia di sostegno della stampa elaborata dalla CIP-N. Il sistema vigente venne ampiamente mantenuto: ci si limitò unicamente a ridurre l'importo dell'indennità e a limitare la durata di validità dell'articolo 15. Le economie dovevano essere realizzate tramite aumenti moderati dei prezzi applicati dalla Posta e l'introduzione nell'ordinanza sulle poste di un limite massimo di 500 000 abbonati quale criterio per la distribuzione a prezzo ridotto.

Le Camere federali approvarono la revisione dell'articolo 15 della legge sulle poste nella sessione invernale del 2002 (Boll. uff. 2002 N 1742 segg., Boll. uff. 2002 S 1152 segg.). Le modifiche entrarono poi in vigore nel 2004.

## 1.6

### **Il progetto della CIP-N del 3 luglio 2003 volto a istituire una base costituzionale per la promozione diretta della stampa (03.448)**

Parallelamente alle discussioni sulla riduzione dei sussidi federali al sistema delle tariffe postali preferenziali, la CIP-N elaborò una base costituzionale per la promozione diretta della stampa, destinata a rimpiazzare il sistema summenzionato dopo il 2007. Il 3 luglio 2003 la Commissione sottopose alla propria Camera un nuovo articolo costituzionale concernente la politica nel settore dei media (FF 2003 4629), il quale attribuiva alla Confederazione la competenza di promuovere la pluralità e

l'indipendenza dei media sovvenzionando direttamente i prodotti della stampa che soddisfacessero determinati criteri.

Benché il 23 settembre 2003 il Consiglio nazionale avesse approvato il progetto con 78 voti contro 53 (Boll. uff. 2003 N 1438), il 4 ottobre 2004 il Consiglio degli Stati decise di non entrare in materia (Boll. uff. 2004 S 553). In sede di appianamento delle divergenze, il Consiglio nazionale si allineò poi alla decisione di non entrata in materia del Consiglio degli Stati (Boll. uff. 2005 N 417).

## **1.7 La mozione della CIP del Consiglio degli Stati del 17 agosto 2004 volta a mantenere il sistema di sovvenzionamento delle spese di distribuzione (04.3433)**

A seguito della decisione di non entrata in materia sul progetto della CIP-N, il Consiglio degli Stati adottò all'unanimità una mozione della propria CIP che chiedeva di mantenere e perfezionare il sistema di tariffe postali preferenziali (Boll. uff. 2004 S 559). Il 17 marzo 2005 il Consiglio nazionale accolse la mozione con 74 voti contro 62 (Boll. uff. 2005 N 422).

*Il testo della mozione era il seguente:*

Invito il Consiglio federale a elaborare un progetto di basi legali atte a promuovere la pluralità della stampa mediante una partecipazione mirata alle spese di distribuzione. Occorre colmare le lacune del sistema in vigore fino alla fine del 2007 e prendere in considerazione i vari distributori. Si tratta in particolare di tenere conto dell'importanza della stampa per la formazione democratica dell'opinione a livello nazionale, cantonale, regionale e locale.

In un comunicato stampa del 21 dicembre 2005, il Consiglio federale annunciò tuttavia che, dopo avere discusso diverse varianti (cfr. n. 1.8.2.2), aveva deciso di non sottoporne alcuna alle Camere, proponendo invece di togliere di ruolo la mozione. Il Consiglio federale non aveva dunque eseguito un mandato conferitogli dall'Assemblea federale conformemente all'articolo 120 capoverso 1 della legge sul Parlamento. Per l'Assemblea federale e i suoi organi si trattava di stabilire in che modo reagire a questa inosservanza.

## **1.8 L'elaborazione da parte della CIP-N di un progetto concernente la partecipazione alle spese di distribuzione**

### **1.8.1 Decisione di elaborare un progetto commissionale**

Nello stesso periodo, la CIP-N era chiamata a occuparsi di un'iniziativa parlamentare (05.413 Mantenere un panorama mediatico diversificato quale elemento per la formazione democratica delle opinioni) presentata da Rudolf Joder (UDC, BE), il quale chiedeva che la Posta applicasse tariffe postali preferenziali senza tuttavia essere indennizzata dalla Confederazione.

La CIP-N si interrogò pertanto sul da farsi, tenendo conto del fatto che il Consiglio federale aveva annunciato di non voler attuare la mozione di cui al numero 1.7. Vista l'urgenza (il sistema di sovvenzionamento delle tariffe postali preferenziali sarebbe infatti stato abrogato alla fine del 2007), in occasione della seduta del 23 febbraio 2006 decise di elaborare da sé, mediante un'iniziativa commissionale, le basi legali necessarie affinché in particolare i piccoli editori potessero beneficiare di tariffe postali preferenziali anche dopo il 2007. Ottenuta la garanzia che la sua proposta sarebbe stata esaminata nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa commissionale, Joder decise di ritirare la sua iniziativa a favore di quella della Commissione.

Riunitasi il 6 marzo 2006, la CIP del Consiglio degli Stati approvò con 9 voti favorevoli, 0 contrari e 1 astensione la decisione della CIP-N di lanciare un'iniziativa commissionale. La CIP-N incaricò quindi una sottocommissione<sup>1</sup> di elaborare il relativo progetto.

## **1.8.2 I lavori della sottocommissione «Promozione della stampa»**

### **1.8.2.1 Il modello proposto da editori e Posta**

La sottocommissione «Promozione della stampa» si è riunita per la prima volta il 27 giugno 2006. Alla seduta hanno preso parte rappresentanti della Posta e dell'Associazione della stampa svizzera, i quali hanno presentato un piano di promozione indiretta della stampa che si compone di due provvedimenti. Da un lato occorre applicare tariffe indipendenti dalla distanza a tutti i giornali e i periodici in abbonamento, dall'altro si tratta di prevedere riduzioni supplementari a favore di testate con una tiratura modesta.

Tale piano poggia su un nuovo modello tariffario, concordato dalla Posta e dagli editori, basato sui criteri di «indipendenza dalla distanza» e di «considerazione dei costi». La Posta ha stimato che i costi supplementari derivanti dalla distribuzione secondo una tariffa unica in regioni scarsamente popolate ammonterebbero a circa 58 milioni di franchi all'anno. La promozione di testate con una tiratura modesta secondo i criteri la cui definizione spetterebbe al Consiglio federale richiederebbe inoltre 20 milioni di franchi supplementari. La Confederazione verserebbe quindi alla Posta un'indennità di 80 milioni di franchi.

### **1.8.2.2 Varianti esaminate dal Consiglio federale**

Sollecitato in tal senso, il DATEC ha inoltre trasmesso alla sottocommissione un documento che illustra le varianti discusse dal Consiglio federale. Si tratta in concreto delle cinque varianti seguenti:

1. Rinunciare all'elaborazione di un progetto: visto e considerato che i tentativi di correggere gli effetti del sistema sono sinora rimasti infruttuosi e che la situazione finanziaria della Confederazione non è rosea, il Consiglio federale

<sup>1</sup> Membri della sottocommissione: Engelberger (presidente), Fluri, Gross Andreas, Joder, Leuenberger Ueli, Lustenberger, Roth-Bernasconi, Schibli, Weyeneth.

resta dell'avviso che la promozione indiretta della stampa vada puramente e semplicemente accantonata alla fine del 2007.

2. Prescrivere una tariffa unica non sovvenzionata: la legge sulle poste contiuenerà a prescrivere una tariffa unica, soggetta ad approvazione, applicabile ai giornali e ai periodici in abbonamento. Si ritiene invece opportuno rinunciare a una sovvenzione e mantenere grosso modo le tariffe attuali. Questa variante coincide dunque con quanto richiesto dall'iniziativa parlamentare Joder.
3. Prescrivere una tariffa unica, senza prevedere un indennizzo, la quale si applichi tuttavia soltanto alla stampa politica: anche in questo caso la legge sulle poste prescriverebbe una tariffa unica, ma la sola a beneficiarne sarebbe la stampa politica. I criteri andrebbero ridefiniti di conseguenza.
4. Prescrivere una tariffa unica prevedendo un'indennità di 20 milioni di franchi: come per le varianti 2 e 3, la legge prescriverebbe una tariffa unica, per la quale la Posta sarebbe indennizzata con 20 milioni di franchi all'anno. La Posta e gli editori dovrebbero quindi stanziare 20 milioni di franchi a testa per compensare il disavanzo di 60 milioni preventivato dalla Posta.
5. Prescrivere una tariffa unica prevedendo specifiche riduzioni supplementari e sussidi federali pari a 80 milioni di franchi, come previsto dal modello proposto da editori e Posta. Ne risulterebbe un nuovo regime tariffario.

Dopo aver esaminato queste varianti, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che nessuna di esse avrebbe potuto raccogliere ampi consensi e produrre inoltre, nel rispetto degli imperativi di risparmio definiti dal Parlamento, gli effetti auspicati in termini di promozione del pluralismo della stampa. Alla luce del chiaro mandato di risparmio, non si potevano giustificare nuovi sussidi «a inaffiatoio», tanto più che, a causa del freno all'indebitamento, le necessarie risorse supplementari andavano sottratte ad altri settori. Il Consiglio federale ha pertanto deciso che il sistema di promozione indiretta della stampa dovesse essere abrogato, come previsto, alla fine del 2007 (variante 1). A giudizio del Consiglio federale, la decisione è sostenibile poiché il recapito dei giornali e dei periodici in abbonamento in tutto il Paese continuerebbe a far parte del servizio postale universale e permanerebbe quindi garantito.

### **1.8.2.3 Varianti elaborate dalla sottocommissione**

Preso atto delle varianti sottoposte al Consiglio federale, la sottocommissione ha risolto di affidare alla propria segreteria e all'Amministrazione il compito di formulare varie proposte: una di queste doveva attenersi al modello presentato da editori e Posta, mentre altre varianti dovevano prevedere un'altra modalità di finanziamento. Ha inoltre deciso di consultare i rappresentanti della Comunità d'interessi Stampa associativa (CI Stampa associativa).

### **1.8.2.4 Proposte della CI Stampa associativa**

In occasione della seduta del 22 agosto 2006, la sottocommissione ha per prima cosa sentito i rappresentanti della CI Stampa associativa. Questi hanno proposto di mantenere l'attuale regime tariffario quantomeno per un determinato periodo transitorio.

Le tariffe preferenziali del sistema attuale rivestirebbero infatti grande importanza per numerose organizzazioni non profit. I rappresentanti della CI Stampa associativa hanno inoltre accolto la proposta degli editori e della Posta di prevedere riduzioni supplementari per la stampa con una tiratura modesta. Essi ritengono inoltre opportuno che la Posta venga indennizzata qualora i costi non coperti eccedano gli utili derivanti dal servizio universale.

#### **1.8.2.5                    Decisione di mantenere il sistema attuale abbinandolo alla promozione di testate a tiratura ridotta**

La sottocommissione era dunque chiamata a esaminare varie proposte. La grande maggioranza della stessa era concorde nel ritenere che la variante prescelta dovesse soddisfare le seguenti condizioni quadro:

1. fare in modo che il sistema di tariffe postali preferenziali continuasse ad applicarsi, senza soluzione di continuità, anche dopo il 1° gennaio 2008, onde permettere agli editori di pianificare l'attività con una relativa sicurezza;
2. alla Posta non dovevano essere imposti oneri finanziari supplementari;
3. la stampa associativa a tiratura ridotta doveva continuare a beneficiare di tariffe preferenziali;
4. occorre concedere riduzioni supplementari alle testate della stampa regionale e locale con una tiratura modesta, conformemente a quanto proposto da editori e Posta.

Queste condizioni quadro hanno indotto la sottocommissione a optare per il modello di cui al numero 2.2, che si ispira ampiamente alla normativa vigente. Dato che il sistema prescelto comporta talune conseguenze indesiderate, la sottocommissione ha vagliato anche soluzioni più innovative. Sconcerta ad esempio il fatto che anche la stampa associativa con una grande tiratura riferibile a organizzazioni che non sono di pubblica utilità continuerà a beneficiare di tariffe preferenziali. Si è presto appurato, nondimeno, che sarebbe arduo concepire in tempi così brevi un nuovo sistema basato su nuovi criteri e, inoltre, che proprio il fatto di includere i grandi clienti permette di promuovere i clienti più piccoli.

Un'ulteriore critica che può essere mossa a giusta ragione al sistema di tariffe preferenziali è il fatto che essa trascuri il recapito mattutino, che assume sempre maggiore importanza. A questo proposito la sottocommissione ha comunque elaborato una variante, ma la considera un'opzione a lungo termine poiché è scettica riguardo alla sua realizzabilità in tempi brevi.

#### **1.8.3                        Esame del progetto in seno alla CIP-N e svolgimento della procedura di consultazione**

Riunitasi il 20 ottobre 2006, la CIP-N ha esaminato il progetto preliminare elaborato dalla sottocommissione. Essa lo ha approvato con 19 voti contro 2 e ha deciso di svolgere una procedura di consultazione.

## **1.8.4 Risultati della procedura di consultazione e adozione del progetto**

Il 15 febbraio 2007 la Commissione ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e con 15 voti contro 6 e un'astensione ha approvato il progetto da sottoporre al Consiglio nazionale.

In sede di consultazione, il progetto ha raccolto ampi consensi: dei 99 interpellati ben 80 (tra cui 18 Cantoni, due partiti – PPD e PS – e 11 piccoli editori) hanno sostanzialmente approvato il progetto. La CIP-N ha tuttavia rilevato che tale adesione di principio è spesso temperata da un certo scetticismo. Numerosi partecipanti alla consultazione hanno infatti precisato che il loro assenso era unicamente dovuto all'assenza di una valida alternativa e all'impellenza della situazione. Non stupisce pertanto che il modello abbozzato al numero 2.4 del presente rapporto abbia destato l'interesse di vari interpellati.

Il progetto è stato espressamente respinto da nove partecipanti alla consultazione (tra cui i Cantoni BS, AI, AG, NE, l'UDC ed economiesuisse), che hanno addotto ragioni inerenti alla politica finanziaria o economica. Taluni ritengono sia irresponsabile riconoscere una sovvenzione di tale entità, mentre altri hanno sottolineato che non spetta allo Stato promuovere la stampa o che il sovvenzionamento si traduce in distorsioni della concorrenza e sfocia nell'immobilismo strutturale.

Nove interpellati hanno approvato il progetto con riserva. La Posta, l'Associazione Schweizer Presse e l'associazione Presse suisses criticano il modello tariffario su cui la CIP-N ha fondato lo sconto di base, condannano il fatto che il progetto si limiti a perpetuare lo statu quo e chiedono un margine di manovra maggiore nella definizione delle tariffe. Esse ritengono che l'attuale livello dei prezzi non potrà essere mantenuto a lungo, considerato che già la sola soppressione dei premi di fedeltà richiederà necessariamente un adeguamento delle tariffe. Il sistema tariffario più flessibile proposto da editori e Posta è pertanto ritenuto migliore. Presse suisses ha tuttavia sottolineato che il modello tariffario ha dato adito a reazioni controverse all'interno dell'associazione. La CIP-N ritiene che tale circostanza e il fatto che un gran numero di interpellati si sia pronunciato a favore del mantenimento dell'attuale livello dei prezzi costituiscano un motivo sufficiente per attenersi agli attuali prezzi finali, tanto più che la Confederazione continuerà a erogare un contributo consistente.

Cinque interpellati (ZH, LU, BS, BL, PLR) chiedono che, nel caso in cui sia accettata, la validità della disposizione venga limitata nel tempo (il PLR menziona un termine di cinque anni). A loro avviso, il presente progetto va considerato una soluzione transitoria che andrà rimpiazzata quanto prima da un sistema più valido. La Commissione condivide quanto affermato da tali interpellati: per sollecitare la ricerca di una soluzione migliore prevede pertanto un termine di sette anni, un lasso di tempo che consente peraltro di maturare le necessarie esperienze con il sistema proposto.

Com'era prevedibile, in sede di consultazione hanno destato reazioni controverse i criteri di promozione, sia quelli applicabili alla concessione di tariffe indipendenti dalla distanza, sia quelli previsti per la promozione supplementare. Riguardo ai primi, la Commissione resta dell'avviso che l'articolo 38 dell'ordinanza sulle poste debba continuare ad applicarsi senza soluzione di continuità, in quanto è praticamente impossibile rivedere la disposizione in modo tale da soddisfare gli interessi di tutte le parti in causa. La Commissione ritiene inoltre adeguate le condizioni di

promozione supplementare da essa abbozzate. Ha preso nondimeno atto del fatto che 14 partecipanti alla consultazione (tra cui il PS, l'Associazione Schweizer Presse e otto piccoli editori) hanno respinto l'inclusione delle pubblicazioni facenti parte di un sistema di edizioni locali, poiché ritengono sia prioritario garantire una pluralità di editori. La Commissione riconosce che gli editori di giornali a forte tiratura che lanciano un quotidiano regionale inserito in un sistema di edizioni locali potrebbero mettere in pericolo l'esistenza dei piccoli editori. Al numero 2.2.2 la Commissione ha pertanto precisato che, qualora la testata principale vanti una tiratura superiore a un limite da definirsi, l'edizione locale non potrà beneficiare di alcuna misura di promozione.

In merito alle proposte di minoranza sono pervenute solo osservazioni sporadiche.

### **1.8.5 Parere della Commissione delle finanze**

Il 20 ottobre 2006 la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale è stata invitata a pronunciarsi sul presente progetto. Riunitasi il 2 febbraio 2007, la Commissione delle finanze ha respinto il progetto con 12 voti contro 11 e 1 astensione. La maggioranza commissionale critica il sovvenzionamento «a innaffiatoio», di cui i grandi editori sono i primi beneficiari, e rammenta che il pluralismo delle testate non garantisce il pluralismo dei contenuti. Lo stato in cui versano le casse federali non consentirebbe inoltre di mantenere il sistema vigente. Secondo una minoranza della Commissione, la conferma del sistema attuale è l'unica opzione che permetta a breve termine di continuare a sostenere la stampa locale e regionale. La minoranza accoglie con favore soprattutto la proposta di prevedere riduzioni supplementari a favore dei quotidiani e settimanali in abbonamento che vantano una tiratura modesta.

Il 15 febbraio 2007 la CIP-N ha preso atto del corapporto della Commissione delle finanze, ribadendo tuttavia all'unanimità la propria decisione di entrare in materia.

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 Esigenze della promozione indiretta della stampa**

In sede di esame della mozione 04.3433 (Promuovere la stampa partecipando alle spese di distribuzione) sono emersi i seguenti aspetti, dei quali un modello di promozione indiretta della stampa mediante la partecipazione alle spese di distribuzione dovrebbe tenere conto in modo particolare:

- la legge deve prescrivere una tariffa unica allo scopo di tutelare le regioni di montagna e periferiche nonché le testate regionali e locali con una tiratura modesta;
- la tariffa dev'essere approvata dal DATEC;
- la stampa associativa deve continuare a beneficiare delle tariffe preferenziali (eccezion fatta per le testate a grande tiratura, quali segnatamente le riviste di Migros, Coop e TCS);
- vanno soppressi i premi di fedeltà, che ostacolano l'accesso dei piccoli editori al recapito mattutino.

La mozione in questione chiede inoltre di coinvolgere i vari distributori. Ciò potrebbe rivelarsi interessante soprattutto nell'ottica di nuove possibilità di recapito mattutino. L'opzione più semplice ed efficace consisterebbe nell'indennizzare direttamente gli editori, a prescindere dal fatto che ricorrano alla distribuzione mattutina o a quella regolare. Non si dispone tuttavia della base costituzionale necessaria a tal fine: l'iniziativa parlamentare della CIP-N (03.448) perseguiva appunto quest'obiettivo, ma è stata respinta dal Consiglio degli Stati. Un'altra possibilità sarebbe quella di continuare a indennizzare gli offerenti di servizi postali per le tariffe preferenziali applicate, includendo nondimeno, oltre alla Posta, anche le aziende private, le quali dovrebbero in tal caso ottenere una concessione – paragonabile a quella necessaria al trasporto di pacchi e lettere sopra i 100 g.

Tale opzione comporterebbe nondimeno un cambiamento radicale di sistema che solleverebbe una serie di interrogativi. Occorrerebbe ad esempio chiarire se e a quali condizioni gli operatori privati siano interessati al recapito mattutino. Si è pertanto deciso di mantenere per il momento il sistema di tariffe preferenziali. Tale soluzione comporta nondimeno un inconveniente, in quanto si sovvenzionerebbe unicamente la distribuzione regolare da parte della Posta, a dispetto del fatto che tale forma di distribuzione riguarda una percentuale sempre minore di giornali e periodici in abbonamento. È stata quindi prevista una variante che prevede, a fianco delle tariffe preferenziali, un sistema che include altri operatori in grado di offrire anche il recapito mattutino (cfr. n. 2.4).

## **2.2 Il modello prescelto in sintesi**

### **2.2.1 Secondo la legge**

In virtù dell'articolo 15 della legge sulle poste, i giornali e i periodici in abbonamento beneficiano attualmente di tariffe preferenziali, fermo restando che una caratteristica essenziale di tali tariffe è che sono fissate indipendentemente dalla distanza. Tali tariffe vengono infatti stabilite in base ai criteri menzionati dalla legge e specificati dall'ordinanza. Poiché comporta anche il sovvenzionamento di testate a grande tiratura, tale sistema è stato spesso criticato in quanto prevede sussidi «a innaffiatoio». Proprio grazie al coinvolgimento delle testate a grande tiratura, esso ha nondimeno garantito una certa stabilità. I piccoli e i grandi editori, come pure la stampa associativa, sono soddisfatti delle tariffe che ne derivano; le tariffe preferenziali rivestono addirittura grande importanza per la sopravvivenza di taluni piccoli editori.

Si propone pertanto di mantenere provvisoriamente (vale a dire al massimo sino alla fine del 2014) il sistema di tariffe postali preferenziali, basato su una tariffa unica, per tutti i giornali e periodici in abbonamento. È inoltre necessario che la legge obblighi la Posta ad applicare tariffe indipendenti dalla distanza e di entità corrispondente a quella attuale, fermo restando che le tariffe future potranno tenere conto del rincaro generale. Le tariffe attuali saranno quindi sostanzialmente mantenute, il che permetterà agli editori di pianificare le attività con un elevato grado di sicurezza. È questo uno dei grandi vantaggi rispetto alla proposta di editori e Posta, basata su un nuovo modello tariffario poco trasparente. Sulla base delle prime stime della Posta si è infatti constatato come proprio i rappresentanti della stampa associativa a tiratura ridotta siano penalizzati dal modello editori/Posta: se da un lato è stato necessario fare concessioni ai grandi editori per ottenerne l'appoggio ed evitare che dessero la preferenza a tariffe contrattuali (già nel 2005 la Posta aveva dovuto venire

incontro ai grandi editori concedendo loro riduzioni per svariati milioni di franchi), dall'altro occorre riconoscere vantaggi speciali ai piccoli editori. Poiché sarà soppresso il criterio del peso previsto dall'attuale sistema, saranno soprattutto le pubblicazioni a piccola tiratura di associazioni, partiti e organizzazioni non profit a dover fare i conti con un massiccio aumento dei prezzi di distribuzione. Anche questi organi contribuiscono tuttavia al pluralismo delle opinioni e non dovrebbero essere penalizzati dal nuovo sistema. Un forte incremento dei prezzi di distribuzione ne metterebbe inoltre a rischio l'esistenza.

Per meglio valutare l'importanza della stampa associativa all'interno del sistema di promozione indiretta della stampa, si è chiesto alla Posta di fornire le cifre relative alla percentuale costituita dalla stampa associativa sull'importo destinato alla promozione (60 milioni di franchi all'anno per la distribuzione, secondo una tariffa unica, in tutto il territorio nazionale). Dalla lettera di risposta della Posta del 22 settembre 2006 si evince che non è possibile operare una chiara distinzione tra le pubblicazioni della stampa associativa e le altre testate. La percentuale varia infatti considerevolmente a seconda della definizione di «stampa associativa»: se si considera che tale nozione abbracci unicamente le 60 testate che hanno aderito alla CI Stampa associativa, risulta che l'importo versato a titolo di promozione è pari a 1,02 milioni di franchi. Se si ritiene invece che essa includa sia le pubblicazioni generaliste, sia quelle concernenti settori quali la religione, la musica, lo sport, la politica o il mondo del lavoro, ne risulta che la stampa associativa beneficia di 31 milioni di franchi.

Secondo il sistema vigente, la Posta percepisce ogni anno un'indennità di 60 milioni di franchi al massimo per l'applicazione di prezzi indipendenti dalla distanza. Tale importo equivale grosso modo ai costi non coperti dichiarati dalla Posta per la distribuzione, secondo criteri indipendenti dalla distanza, di giornali e periodici in abbonamento.

Il sistema della tariffa unica va nondimeno completato da una componente di promozione specifica della stampa i cui costi siano parimenti sostenuti dalla Confederazione. Analogamente a quanto proposto da editori e Posta, la legge prevede infatti che le testate a tiratura ridotta beneficino di sussidi supplementari, allo scopo di preservare il pluralismo della stampa regionale e locale. Questa disposizione dovrebbe permettere di conseguire l'obiettivo perseguito dalla promozione della stampa. A tale scopo, la Confederazione versa alla Posta un importo fisso pari a 20 milioni di franchi annui – nel confronto internazionale si tratta di una somma ingente che permetterà di ottenere risultati notevoli. L'Austria, ad esempio, è passata nel 2002 da un sistema di promozione indiretta a un regime di promozione diretta. Da allora la promozione diretta della stampa può contare su circa 12 milioni di euro all'anno (grosso modo lo stesso importo versato in Portogallo). Il principio della tariffa unica senza indennità è inoltre rimasto invariato. Il modello svedese, comprendente vari operatori, prevede dal canto suo un importo annuo di circa 9 milioni di euro.

Si è deciso di sopprimere il «premio di fedeltà» previsto dalle disposizioni di legge applicabili fino alla fine del 2007. Il penultimo periodo dell'articolo 15 capoverso 1 prevede che la Posta debba tenere conto della quota della tiratura affidatale per il trasporto. All'atto pratico, tale norma si è tradotta in una riduzione del prezzo individuale di distribuzione nel caso in cui la quota fosse pari almeno al 50 per cento. Il premio di fedeltà si è rivelato essere una «camicia di forza dorata» proprio per i

piccoli editori, in quanto impedisce loro di affidare a operatori privati il recapito mattutino di parte della tiratura.

### **2.2.2 Secondo l'ordinanza**

L'ordinanza deve riproporre i criteri attualmente previsti per l'applicazione di prezzi preferenziali indipendenti dalla distanza e precisare quali pubblicazioni con una tiratura modesta potranno beneficiare di una promozione supplementare. A questo riguardo ci si può ispirare al modello proposto da editori e Posta.

Ancorché criticabili, i criteri stabiliti dall'articolo 38 dell'ordinanza sulle poste per la concessione di prezzi preferenziali vanno mantenuti, in quanto permettono ai diretti interessati di pianificare le attività con una certa sicurezza e consentono la prosecuzione della promozione della stampa, senza soluzione di continuità, anche dopo il 2007. I precedenti tentativi di modificare tali criteri (ad es. nel 2002) si sono scontrati in particolare con l'opposizione degli interessati (cfr. n. 1.4). È pertanto opportuno rinunciare alla revisione dell'ordinanza, in quanto sarebbe un esercizio difficile oltre che sterile, come dimostra l'esperienza. È questa l'unica opzione che permetta alla legge e all'ordinanza di entrare in vigore il 1° gennaio 2008.

Il nuovo articolo 15 della legge sulle poste prevede inoltre, allo scopo di salvaguardare il pluralismo della stampa regionale e locale, la concessione di riduzioni supplementari a quotidiani e settimanali in abbonamento. Il Consiglio federale deve dunque precisare nell'ordinanza quali prodotti della stampa potranno beneficiare di tali riduzioni.

I criteri andranno definiti alla luce dell'obiettivo perseguito dalla promozione della stampa – vale a dire la salvaguardia del pluralismo della stampa nelle regioni. Conformemente a quanto previsto dal modello di editori e Posta, si propone di concedere riduzioni supplementari ai giornali e periodici in abbonamento che soddisfano i seguenti criteri cumulativi:

- sono distribuiti prevalentemente in Svizzera;
- escono almeno una volta alla settimana;
- non servono prevalentemente a scopi commerciali o a pubblicizzare prodotti e servizi;
- comprendono una parte giornalistica corrispondente in media almeno al 50 per cento della pubblicazione;
- non appartengono alla stampa associativa o specializzata;
- non sono di proprietà di enti pubblici o editi da un'autorità statale;
- non sono gratuiti;
- hanno una tiratura, certificata da un ente di controllo riconosciuto e indipendente, oscillante tra le 1000 e le 40 000 copie a numero;
- non appartengono a un sistema di edizioni locali la cui testata principale abbia una tiratura superiore a un determinato numero di copie.

Basandosi su questi criteri, le riduzioni saranno concesse in primo luogo alla stampa quotidiana regionale e locale. Non potranno invece beneficiarne le pubblicazioni gratuite o commerciali e gli organi della stampa associativa o specializzata. I limiti

della tiratura sono stati definiti tenendo conto di talune specifiche realtà locali, ad esempio quella ticinese.

La Commissione ha discusso a lungo riguardo all'opportunità di concedere riduzioni anche alle pubblicazioni facenti parte di un sistema di edizioni locali (il cosiddetto «*Kopfblattsystem*»). La Commissione ritiene che, nell'ottica della politica della stampa, sia auspicabile una pluralità di prodotti e non necessariamente di editori. Essa ha nondimeno rilevato (alla luce dei pareri espressi in sede di consultazione) che, qualora faccia capo a un giornale a forte tiratura che permette a un'inserzione di assumere carattere sovragregionale (mediante i cosiddetti *Inseratekombis*), una testata appartenente a un sistema di edizioni locali può mettere in pericolo l'esistenza di un giornale regionale. Si otterrebbe in tal modo l'effetto opposto a quello perseguito (vale a dire il pluralismo dei prodotti). L'ordinanza dovrà dunque precisare che le riduzioni potranno essere accordate a testate appartenenti a un sistema di edizioni locali soltanto se la tiratura del giornale cui fanno capo non supera un numero determinato di copie.

L'ordinanza dovrà inoltre disciplinare la procedura di concessione delle riduzioni supplementari. Il Consiglio federale dovrà determinare i costi per i quali la Posta potrà chiedere un indennizzo, vale a dire le spese di cui si potrà tenere conto per determinare i costi non coperti dei quali è previsto l'indennizzo.

### **2.2.3 Ripercussioni sui prodotti della stampa**

Il vantaggio di questa soluzione sta nel fatto che tutti i prodotti della stampa possono beneficiare delle tariffe vigenti. A differenza del modello editori/Posta, non sono previsti massicci aumenti di prezzo per la stampa associativa a tiratura ridotta. Inoltre, la stampa locale e regionale a tiratura ridotta potrà beneficiare di un ulteriore, considerevole ribasso.

La presente variante, che prevede da un lato di garantire la tariffa unica per testata e dall'altro di concedere ulteriori riduzioni alle testate a tiratura ridotta, diversifica la cerchia dei beneficiari. Della tariffa unica beneficiano tutti i giornali e i periodici in abbonamento conformi alle definizioni e alle limitazioni vigenti; tra questi vi sono ad esempio anche le riviste, i grandi quotidiani, la stampa associativa e la stampa specializzata. La legge garantisce a tutti che i loro prodotti vengano distribuiti allo stesso prezzo in tutto il Paese.

L'inclusione delle testate a grande tiratura non è forse esattamente in linea con lo scopo perseguito dalla promozione della stampa. Tuttavia occorre ricordare che questa pratica adempie un'importante funzione sotto il profilo economico. I grandi clienti della Posta forniscono, con la mole di lavoro da essi causata, un contributo importante alla copertura dei costi fissi della logistica relativa al trasporto di giornali. Qualora la Posta non offrisse loro condizioni preferenziali, essi potrebbero permettersi di creare il proprio sistema di distribuzione o rivolgersi ad altri distributori, il che determinerebbe un aumento delle tasse postali.

Una particolarità di questo modello è invece la riduzione supplementare concessa per la distribuzione di testate a tiratura ridotta. I criteri proposti sono volti a favorire proprio i prodotti che la promozione della stampa mira a sostenere, ossia i giornali regionali e locali a tiratura ridotta.

## **2.3 Proposta della minoranza I: la Posta applica tariffe indipendenti dalla distanza senza essere indennizzata dalla Confederazione**

### **2.3.1 Gli argomenti della minoranza**

La proposta della minoranza I non prevede indennizzi da parte della Confederazione per l'applicazione di prezzi indipendenti dalla distanza. Tale soluzione scaturisce dalla riflessione secondo cui la Confederazione non dovrebbe finanziare a scatola chiusa un'impresa che le appartiene. Vero è che, conformemente alla legge, la Posta è tenuta a offrire un servizio postale universale su tutto il territorio e deve pertanto rispettare determinate condizioni. Secondo la minoranza, tuttavia, la Posta beneficia in contropartita di un monopolio che le permette di finanziare ampiamente il servizio universale (il 90% della posta-lettere è soggetto a monopolio) e di privilegi considerevoli rispetto agli offerenti privati (esenzione da imposte per il servizio universale, deroghe al divieto di circolare di notte, ecc.), privilegi che si traducono in vantaggi concorrenziali in denaro. Inoltre, considerato il sistema di finanziamento previsto dal legislatore, la Posta non assume alcun rischio (cfr. *Panoramica sull'evoluzione del settore postale in svizzera*, del 22 maggio 2002; FF 2002 4513).

Negli ultimi due esercizi la Posta ha realizzato, con il solo servizio universale, un utile di oltre 700 milioni di franchi (cfr. il rapporto d'attività 2005 dell'autorità di regolazione postale, PostReg, pag. 17). Questo servizio comprende anche la distribuzione di giornali e periodici in abbonamento. Alla luce di questi risultati, la minoranza ritiene che si possa ragionevolmente pretendere che la Posta finanzia la tariffa unica e i prezzi preferenziali per la distribuzione di giornali e periodici in abbonamento. Anche i risultati conseguiti dal gruppo negli ultimi due esercizi, superiori a 800 milioni di franchi all'anno, depongono a favore di questa soluzione.

Secondo la minoranza occorre inoltre chiedersi in che misura si possa parlare di «perdite» in relazione con l'applicazione di prezzi indipendenti dalla distanza: ogni offerente privato che esercita la propria attività su tutto il territorio svizzero deve, quando fissa i prezzi di vendita dei suoi prodotti, effettuare un calcolo ponderato dei costi cui dovrà far fronte nelle regioni molto popolate e di quelli cui dovrà far fronte nelle regioni meno popolate.

Inoltre, per quanto concerne l'applicazione di prezzi indipendenti dalla distanza, la minoranza rileva che la legislazione svizzera accorda attualmente un margine di manovra superiore rispetto a quello di altri Paesi europei: mentre la Posta svizzera, in virtù dell'articolo 14 della legge sulle poste, deve applicare la tariffa unica solamente per i servizi riservati, molti Paesi europei impongono questa tariffa anche per le prestazioni di servizio non soggette a monopolio. Proporre pertanto che la Posta applichi una tariffa unica per la distribuzione dei giornali e dei periodici in abbonamento equivale semplicemente, secondo la minoranza, a fare un passo nella direzione delle norme europee a tutela del servizio postale universale in tutto il territorio nazionale. Ad esempio il Belgio, la Danimarca, l'Ungheria, l'Austria, il Portogallo e la Svezia prevedono l'obbligo di applicare la tariffa unica alla distribuzione dei giornali e dei periodici.

La minoranza I ritiene invece che la promozione speciale delle testate con una tiratura modesta possa essere senz'altro indennizzata dalla Confederazione, poiché si tratta di una promozione più mirata della stampa.

### 2.3.2

### Le obiezioni della maggioranza

La proposta della minoranza esaudisce le richieste contenute nell'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Rudolf Joder (05.413 Mantenere un panorama mediatico diversificato quale elemento per la formazione democratica delle opinioni). Già in occasione dell'esame preliminare di quest'iniziativa qualcuno ha fatto notare che la Posta è coinvolta in un processo di liberalizzazione. È pertanto contraddittorio voler imporre alla Posta limiti legali supplementari e nel contempo esigere che sia competitiva. Il fatto che la Posta consegua o meno utili è un aspetto di cui non bisogna affatto tenere conto quando si tratta di valutare se essa possa essere obbligata ad applicare tariffe postali preferenziali senza essere indennizzata dalla Confederazione. Una politica commerciale valida non deve infatti essere penalizzata dall'imposizione di oneri legali supplementari. Ciò equivarrebbe infatti a dare un segnale politico del tutto errato.

Si propone pertanto che la Confederazione indennizzi la Posta per l'applicazione della tariffa unica e anche per la concessione di riduzioni supplementari alle testate a tiratura ridotta. La Posta deve pertanto essere indennizzata per le perdite comprovate risultanti dall'applicazione della tariffa unica fino a concorrenza di 60 milioni di franchi all'anno. Per le riduzioni concesse alle testate a tiratura ridotta la Confederazione mette a disposizione un importo fisso di 20 milioni di franchi, come previsto dalla variante 3.

### 2.4

### Un modello per il futuro?

Come esposto in precedenza, soprattutto per i quotidiani è importante poter ricorrere anche a offerte di recapito mattutino. Questo tipo di offerte, proposte principalmente da distributori privati, non è compreso nel sistema delle tariffe postali preferenziali. La Commissione ha di conseguenza elaborato anche una variante destinata a permettere la concessione di riduzioni per il recapito mattutino. L'attuazione di questa variante comporterebbe tuttavia più incertezze di quanto non faccia il mantenimento dell'attuale sistema. La Commissione considera pertanto questa variante un modello per il futuro.

I problemi dell'attuale modello di promozione indiretta della stampa e di tutte le soluzioni previste finora sono molteplici. I loro principali punti deboli sono due: da un lato le testate che hanno un ruolo importante sotto il profilo democratico non beneficiano in realtà di una vera e propria promozione (sussidi «a innaffiatoio»). Dall'altro i modelli si applicano soltanto alla distribuzione regolare da parte della Posta. Questo potrebbe essere fatale per le testate summenzionate, poiché la loro esistenza dipende viepiù dalla capacità di raggiungere il numero più elevato possibile di abbonati attraverso il recapito mattutino.

Un modello efficace di promozione della stampa deve invece estendersi a tutta la tiratura di un giornale, a prescindere dalle modalità di distribuzione. La promozione deve pertanto comprendere sia la parte diffusa attraverso la distribuzione regolare da parte della Posta (o eventualmente in un secondo tempo anche da un'impresa concorrente) sia la parte diffusa attraverso il recapito mattutino. Gli editori devono disporre della maggiore libertà possibile nel distribuire le loro testate, poiché la loro esistenza dipende da una distribuzione quanto possibile vantaggiosa.

S'impone pertanto un cambio di sistema nell'ambito del modello di promozione indiretta della stampa. Date le circostanze, appare opportuno istituire una nuova base legale che circoscriva la promozione della stampa alle testate che hanno un ruolo importante sotto il profilo democratico e che riduca le tariffe di distribuzione indipendentemente dalla modalità di distribuzione. Questa riduzione si affiancherà alla l'applicazione di prezzi fissati dalla Posta indipendentemente dalla distanza. Invece che mettere a disposizione della Posta 20 milioni di franchi per le riduzioni supplementari concesse per la distribuzione di testate a tiratura ridotta, questo denaro verrà destinato ai distributori aventi diritto, che concederanno riduzioni di prezzo ai quotidiani e settimanali in abbonamento della stampa regionale o locale che vanno promossi per ragioni di politica della stampa.

Anche in questo caso spetterà al Consiglio federale designare nell'ordinanza la cerchia degli aventi diritto, nonostante questa delega sia stata oggetto di critiche già nell'ambito del modello di promozione diretta della stampa. Il timore che lo Stato possa esercitare un'influenza indebita appare comunque infondato. Se si procedesse come nel modello della Posta in materia di «promozione speciale della stampa regionale e locale», avrebbero diritto ai sussidi circa 120 testate della stampa regionale e locale con una tiratura tra le 1000 e le 40 000 copie. Un indennizzo dello Stato pari a 15–20 milioni di franchi permetterebbe di versare a queste testate un contributo sostanziale per mezzo della riduzione delle tasse di distribuzione.

È essenziale che gli editori siano liberi di scegliere i loro partner di distribuzione e di ripartire la loro tiratura tra recapito mattutino e distribuzione regolare. Ogni distributore riceverà una quota del sussidio corrispondente alla tiratura che avrà trasportato e che sarà stata certificata. Ne consegue che, in base a questo nuovo modello, il sussidio non verrà versato esclusivamente alla Posta, né direttamente all'editore (a causa dell'assenza della necessaria base costituzionale). In futuro il sussidio verrà amministrato da un servizio statale incaricato anche di vigilare sul rispetto delle condizioni per la sua concessione. I posti necessari verranno creati e finanziati nell'ambito del progetto.

Una delle condizioni per la concessione dei sussidi sarà la seguente: avranno diritto ai fondi destinati alla promozione della stampa soltanto i distributori che si saranno assoggettati all'obbligo di concessione previsto dal DATEC. In tal modo viene garantito il rispetto delle condizioni di lavoro in uso nel settore e che vengano prese in considerazione soltanto le imprese postali serie, il tutto sotto la vigilanza di PostReg. Gli editori devono potere avvalersi di distributori fidati, che offrano buone condizioni di lavoro.

Il Consiglio federale disciplinerà a livello di ordinanza le necessarie disposizioni d'esecuzione (criteri di promozione, procedura di concessione, procedura di versamento delle indennità, ecc.).

In concreto la legge sulle Poste potrebbe essere modificata come segue:

#### *Art. 15*

*(in base alla proposta fatta dalla Commissione con il presente progetto, senza le riduzioni supplementari concesse alla stampa locale e regionale in virtù dei cpv. 3 e 6)*

1 ...

2 ...

<sup>3</sup> *Stralciare*

<sup>4</sup> ...

<sup>5</sup> ...

<sup>6</sup> *Stralciare*

*Art. 15a (nuovo)* Riduzioni di prezzo per il trasporto di giornali e periodici della stampa regionale e locale in abbonamento

<sup>1</sup> Allo scopo di salvaguardare il pluralismo della stampa, i distributori applicano riduzioni di prezzo per il trasporto di giornali e periodici in abbonamento della stampa regionale e locale.

<sup>2</sup> La Confederazione indennizza i distributori aventi diritto per le riduzioni di prezzo concesse con 20 milioni di franchi all'anno. L'indennità è versata ai distributori ogni anno a posteriori, in funzione del numero di esemplari trasportati e in base alla tiratura certificata da un servizio indipendente. I distributori sono tenuti ad accordare integralmente le riduzioni di prezzo alle testate interessate.

<sup>3</sup> Hanno diritto all'indennità i distributori che effettuano una distribuzione regolare o un recapito mattutino e che beneficiano di una concessione per la distribuzione di giornali e periodici in abbonamento della stampa regionale e locale.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale disciplina segnatamente i criteri di promozione, la procedura di concessione, la certificazione indipendente della tiratura, il diritto alle indennità e la procedura di attribuzione delle stesse.

### **3** **Commento alle singole disposizioni**

#### **3.1** **Legge del 30 aprile 1997 sulle poste**

*Art. 15* Trasporto di giornali e periodici in abbonamento

Conformemente alla decisione delle Camere federali del 13 dicembre 2002, l'attuale articolo 15 della legge sulle poste si applica al più tardi fino al 31 dicembre 2007. Dopo questa data la disposizione decade senza essere sostituita. Le disposizioni proposte dal presente progetto si applicano a partire dal 1° gennaio 2008 e avranno effetto sino a quando non sarà stato messo a punto un migliore sistema di promozione della stampa, ma al massimo fino al 31 dicembre 2014. Entro tale data dovrebbe essere possibile concepire una base legale che regoli in modo durevole la promozione indiretta della stampa e che preveda ad esempio tariffe preferenziali per il recapito mattutino da parte di vari operatori.

Secondo la minoranza IV, sarebbe più assennato non limitare nel tempo la validità del nuovo articolo, così da poter cercare una soluzione migliore con la dovuta tranquillità. Considera quindi più giudizioso seguire per due o tre anni l'evolversi del mercato della stampa, scegliendo quindi la soluzione più consona a un eventuale nuovo contesto.

La minoranza V è dell'avviso che occorra limitare nel tempo unicamente l'indennizzo previsto per la concessione di tariffe indipendenti dalla distanza. Ritene per

contro che la promozione speciale di testate a tiratura ridotta abbia senso anche a lungo termine.

*Art. 15 cpv. 1*

Il capoverso 1 stabilisce che la Posta deve applicare prezzi preferenziali per la distribuzione di giornali e periodici in abbonamento. La garanzia dei prezzi indipendenti dalla distanza rappresenta l'elemento centrale delle riduzioni concesse.

*Art. 15 cpv. 2*

Il capoverso 2 enuncia i criteri in base ai quali la Posta è tenuta a stabilire i suoi prezzi preferenziali. I criteri, precisati nell'ordinanza sulle poste, coincidono con quelli attualmente in vigore. Anche le tariffe dovrebbero rimanere le stesse.

*Art. 15 cpv. 3*

Il presente capoverso obbliga la Posta a concedere riduzioni supplementari ai quotidiani e ai settimanali in abbonamento. Le riduzioni devono essere concesse soltanto ai prodotti della stampa la cui tiratura è compresa entro i limiti fissati dal Consiglio federale. Nell'ordinanza del Consiglio federale andranno fissati gli altri criteri che devono essere adempiuti per poter beneficiare delle riduzioni. Il presente capoverso precisa parimenti l'obiettivo perseguito dalle riduzioni, ossia la salvaguardia del pluralismo della stampa regionale e locale.

*Art. 15 cpv. 4*

I prezzi fissati secondo i capoversi 1–3 devono essere approvati dal DATEC.

*Art. 15 cpv. 5*

La Confederazione indennizza i costi risultanti alla Posta dall'applicazione di prezzi preferenziali indipendenti dalla distanza secondo i capoversi 1 e 2. Nell'ambito del preventivo, il Consiglio federale sottopone ogni anno all'Assemblea federale una richiesta di credito di pagamento destinato a coprire i costi effettivi. L'importo massimo di questo credito è fissato a 60 milioni di franchi. La minoranza II propone di prevedere un credito *minimo* di 60 milioni di franchi, al fine di lasciare un margine di manovra per un eventuale aumento futuro.

*Art. 15 cpv. 6*

La Confederazione stanziava ogni anno un importo fisso di 20 milioni di franchi per compensare le riduzioni di prezzo accordate alle testate a tiratura ridotta secondo il capoverso 3. Questo importo è iscritto ogni anno nel preventivo quale credito di pagamento. La minoranza III propone di prevedere un indennizzo *minimo* di 20 franchi, al fine di lasciare un margine di manovra per un eventuale aumento futuro.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

I costi annui diretti a carico della Confederazione ammontano al massimo a 80 milioni di franchi.

Il controllo dei prezzi fissati dalla Posta determina inoltre costi amministrativi annui.

### **4.2 Attuabilità**

L'attuale sistema delle tariffe postali preferenziali ha funzionato finora con soddisfazione delle parti interessate.

## **5 Rapporto con il diritto europeo**

L'editore di una rivista svizzera stampata all'estero ha interposto nel 2004 un ricorso amministrativo contro il sistema delle tariffe preferenziali applicate dalla Posta. All'epoca del ricorso la Posta riscuoteva un supplemento per ogni esemplare distribuito se il giornale o il periodico era stampato o pubblicato all'estero. Della questione si sono interessati in seguito anche il ministro tedesco dell'economia e la Commissione europea. Dal 20 ottobre 2005, data in cui la CRINAM (Commissione di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente) ha accolto il ricorso, la Posta non riscuote più un supplemento per le testate stampate all'estero.

La Posta continua tuttavia a percepire un supplemento per le testate *pubblicate* all'estero. Questa prassi non ha ancora dato adito a ricorsi.

## **6 Basi legali**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

Il proposto articolo 15 della legge sulle poste si fonda sull'articolo 92 della Costituzione federale, in virtù del quale il settore delle poste e delle telecomunicazioni compete alla Confederazione. Conformemente al capoverso 2 di detto articolo, la Confederazione provvede affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali e di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole. Le tariffe sono stabilite secondo principi unitari.

### **6.2 Delega di competenze legislative**

Le disposizioni legali prevedono che il Consiglio federale dovrà definire i criteri della promozione nell'ordinanza sulle poste.

### **6.3 Subordinazione al freno alle spese**

Giusta l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, le nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Le spese annue pari fino a 80 milioni di franchi previste nell'ambito del presente progetto superano ampiamente il limite del freno alle spese.

Non si tratta qui di continuare a versare i sussidi previsti fino alla fine del 2007; la decisione dell'Assemblea federale del 13 dicembre 2002 non intendeva fare sì che il periodo transitorio si concludesse con la trasposizione della disposizione in una legge duratura, ma piuttosto che il sistema delle tasse postali preferenziali fosse soppresso e sostituito con un sistema completamente diverso. Il presente progetto di nuovo articolo 15 LPO determina nuove spese ricorrenti (pari al massimo a 80 milioni di franchi all'anno) a decorrere dal 2008. Tali spese dovranno pertanto essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La spesa annuale dovrà quindi figurare nel preventivo quale credito di spesa non sottoposto al freno alle spese.

### **6.4 Forma dell'atto**

Le prestazioni della Posta, tra cui il trasporto di giornali e periodici in abbonamento, sono disciplinate nella legge sulle poste (art. 1 LPO). È inoltre prevista una prestazione della Confederazione, per la quale è necessaria una base legale conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera e della Costituzione federale.

L'articolo 15 LPO non permette ancora di versare le indennità previste: i crediti annui necessari saranno sbloccati nell'ambito di un credito di pagamento approvato per mezzo di un decreto federale semplice (di norma quello con cui viene votato il preventivo).