

Foglio Federale

Berna, 10 maggio 1968

Anno LI

Volume I

N° 19

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9946

Messaggio

**del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
la modificazione della legge federale sull'organizzazione
dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi**

(Del 24 aprile 1968)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Le Camere federali hanno approvato la legge federale sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi il 6 ottobre 1960. Questa legge ha dato un nuovo statuto giuridico all'Azienda delle PTT ed ha legalizzato la fusione dell'Amministrazione delle poste con l'Amministrazione dei telegrafi e dei telefoni, che di fatto era già avvenuta precedentemente. Tuttavia, la nuova legge non apportò alcuna modificazione essenziale all'organizzazione allora vigente; in particolare, il Consiglio d'amministrazione, proposto dalla maggioranza del Consiglio degli Stati, non fu istituito.

Gli onorevoli Choisy, deputato al Consiglio degli Stati, e Weisskopf, Consigliere nazionale, hanno nuovamente sollevato la questione relativa allo statuto dell'Azienda delle PTT presentando le seguenti mozioni, che le Camere hanno adottato il 3 e il 4 ottobre 1966.

Mozione Choisy

Quando fu dibattuta la legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi venne proposto da diverse parti di dare a quest'amministrazione uno statuto analogo a quello delle Ferrovie federali. Tale soluzione era stata accettata dal Consiglio degli Stati ma fu poi respinta dalle Camere in seguito a un voto negativo del Consiglio nazionale.

Siccome nel 1959/60 le opinioni erano molto divergenti, ma soprattutto in considerazione degli avvenimenti succeduti nel frattempo, sembra opportuno riprendere la questione perchè, oltre ai compiti ordinari di gestione, le PTT devono far fronte ora anche a problemi gravi, conseguenti alla loro situazione finanziaria.

Un adeguamento delle tasse potrà forse ristabilire temporaneamente l'equilibrio tra le entrate e le uscite, ma misure del genere non bastano più.

Dato il carattere delle PTT, che sono un'azienda industriale e contemporaneamente un servizio pubblico, appare necessario dar loro uno statuto che corrisponda meglio del regime attuale a questo doppio aspetto, permetta loro più libertà di quanto non sia il caso attualmente per affrontare i loro problemi di gestione e di struttura e assicuri loro un contatto più stretto con l'economia.

Il Consiglio federale è perciò invitato a presentare un rapporto sulle modificazioni che è opportuno apportare alla legislazione per dare alle PTT lo statuto di una regia che goda di un'autonomia simile a quella delle Ferrovie federali.

Mozione Weisskopf

Durante le deliberazioni in merito alla legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi, si è proposto da più parti di prevedere per questa Azienda federale uno statuto simile a quello delle Ferrovie federali. Il Consiglio degli Stati aveva adottato tale soluzione la quale però venne respinta dal Parlamento dopo che il Consiglio nazionale ebbe assunto un atteggiamento negativo.

Giusta l'ordinanza di esecuzione del 26 maggio 1961 della legge federale sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi, la Direzione generale delle PTT si articola in tre dicasteri, diretti ciascuno da un Direttore generale.

In considerazione dei pareri molto divergenti manifestatisi nel 1959/60, ma soprattutto a motivo dell'evoluzione economica di quest'Azienda, sembra opportuno ritornare sull'argomento della forma organizzativa delle PTT.

Il Consiglio federale è invitato a presentare ai Consigli legislativi un rapporto sulle modificazioni che giudica necessario apportare alla legislazione e che assicurerebbero all'Azienda delle PTT un'autonomia simile a quella delle Ferrovie federali.

Diamo seguito al mandato delle Camere federali e vi presentiamo un rapporto e relative proposte sulle modificazioni da apportare allo statuto delle PTT.

I. L'AZIENDA DELLE PTT OGGIGIORNO

Il campo d'attività dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi è estremamente vasto e dipende da diverse leggi, tanto dal punto di vista economico quanto da quello dell'esercizio.

La posta trasporta soprattutto viaggiatori e invii, in particolare lettere, cartoline, stampe, giornali e pacchi. A ciò si aggiunge il ramo molto importante dei servizi a denaro, che comprende i rimborsi, le riscossioni, i vaglia postali, i mandati di pagamento e infine una grande quantità di polizze di versamento e di girate postali.

Per contro, i servizi delle telecomunicazioni non si occupano di trasporti ma della trasmissione elettrica di segnali, immagini e suoni.

Una delle caratteristiche del traffico delle PTT consiste nel fatto che esso non si svolge soltanto negli uffici postali, nelle centrali telefoniche e nelle emittenti: il servizio postale si sviluppa dappertutto, su strada, su rotaia, sull'acqua e nell'aria; il traffico delle telecomunicazioni si svolge per mezzo di linee elettriche che attraversano fondi di terzi, o di collegamenti radio attraverso l'etere. Nè vanno dimenticati gli elementi costitutivi delle telecomunicazioni che sono le macchine e gli apparecchi di ogni genere, indispensabili al funzionamento del telefono, del telegrafo, del telex, della radiodiffusione e della televisione. Installazioni del genere, che sono di proprietà dell'Azienda, sono spesso montate al domicilio o alla sede commerciale degli abbonati. Così, circa 2,5 milioni di apparecchi telefonici, forniti e tenuti in efficienza dai servizi delle telecomunicazioni, si trovano presso gli abbonati, ciò che implica rapporti permanenti tra gli abbonati e l'Azienda. Circa 10 000 agenti delle PTT lavorano giornalmente fuori dei locali di servizio come fattorini postali, conducenti d'automobili del servizio viaggiatori o dei trasporti locali, montatori del telefono, funzionari del servizio abbonamenti e del servizio guasti del telefono o come montatori della radiodiffusione o della televisione.

Ogni Svizzero ha a che fare quasi giornalmente in un modo o nell'altro con l'Azienda delle PTT. Il fattorino serve regolarmente ogni immobile e ogni famiglia; tutti usano il telefono; chiunque gira il bottone del suo apparecchio radio o del televisore deve affidarsi alla qualità degli impianti di trasmissione commessi alle cure dei servizi delle telecomunicazioni. Ogni mese la posta paga le rendite dell'AVS, dell'AI, ecc. a più di un milione di persone. Gli abbonati al telefono, che sono 1,6 milioni, ricevono regolarmente un conto del telefono. Su 1,7 milioni di ascoltatori della radiodiffusione, 1 milione paga le tasse d'audizione in rate mensili. Dal 1961, le PTT hanno allacciato annualmente alla rete telefonica da 80 a 85 000 nuovi abbonati, cui vanno aggiunti i circa 81 000 trasferimenti dovuti a cambiamento di domicilio. Ogni collegamento richiede rapporti diretti con gli interessati.

Questa breve esposizione mostra che l'attività dell'Azienda delle PTT è multipla. Ma parecchi altri compiti le incombono tanto sul piano tecnico quanto su quello dell'organizzazione: citiamo la trasmissione di invii postali e di somme di denaro a destinazione di quasi tutti i Paesi del mondo, l'automatizzazione del servizio telefonico internazionale e del servizio telex persino con l'oltremare, l'emissione di programmi nazionali su onde medie e ultracorte e per telediffusione, come pure del programma speciale del servizio a onde corte destinato all'estero, la diffusione di parecchi programmi televisivi in tutte le regioni del Paese, l'introduzione della televisione a colori, lo sviluppo della telefonia senza fili nelle relazioni con le navi, gli aeroplani e le automobili. La trasmissione di conversazioni telefoniche e di programmi

televisivi per mezzo di satelliti artificiali, l'eventuale costruzione di una stazione terrestre per le telecomunicazioni via satelliti, l'introduzione di un nuovo orientamento dell'esercizio postale in relazione con il nuovo concetto di trasporto accelerato delle merci, previsto dalle Ferrovie federali, l'automazione del servizio dei conti correnti postali, lo sviluppo dei pagamenti senza circolazione monetaria e la meccanizzazione del servizio telegrafico pongono pure problemi del tutto nuovi. L'Azienda delle PTT è oggi completamente diversa da quella che era una decina di anni fa, non soltanto dal punto di vista del traffico, del quale parleremo in seguito, ma anche da quello della sua struttura e dei compiti che le sono imposti. I problemi da risolvere si moltiplicano e le relazioni con le amministrazioni estere delle PTT e con le organizzazioni internazionali diventano sempre più complesse. Lo straordinario sviluppo tecnico dell'Azienda e l'aumento delle sue prestazioni si riflettono sul valore delle immobilizzazioni: dai 3 miliardi del 1960 — anno in cui l'Assemblea federale ha approvato la vigente legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi — esso è passato nel 1966 a 5,8 miliardi; in sei anni le immobilizzazioni sono cioè quasi raddoppiate. Durante il medesimo periodo, gli introiti d'esercizio sono aumentati dell'80 per cento, passando da 1,07 a 1,93 miliardi di franchi; quanto agli investimenti annuali, essi sono passati da 322 a 636 milioni di franchi, segnando così un aumento del 98 per cento. Per quanto concerne gli introiti d'esercizio, il bilancio, l'aumento del conto delle immobilizzazioni e il valore delle stesse, nel 1967 l'Azienda delle PTT ha raggiunto le Ferrovie federali.

Ci sembra utile citare qualche cifra per illustrare lo sviluppo delle PTT successivo al 1960, anno in cui l'Assemblea federale ha approvato la legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi, attualmente in vigore. Per quanto concerne la posta, dal 1960 al 1966

- il numero dei viaggiatori è passato da 26 a 35 milioni (+ 35%);
- il numero degli invii della posta-lettere indirizzati, da 1277 a 1592 milioni (+ 25%);
- il numero dei pacchi, da 116 a 126 milioni (+ 9%);
- il numero dei giornali, da 765 a 902 milioni (+ 18%);
- il movimento di fondi nel servizio dei conti correnti postali, da 199 a 356 miliardi di franchi (+ 82%);
- l'avere dei correntisti da 2268 a 4074 milioni di franchi (+ 80%).

Per quanto concerne i servizi delle telecomunicazioni, sempre dal 1960 al 1966

- il numero dei collegamenti è passato da 1,1 a 1,6 milioni (+ 45%);
- il numero delle stazioni telefoniche, da 1,7 a 2,4 milioni (+ 41%);
- il numero delle conversazioni tassate, da 1213 a 1794 milioni (+ 48%);

- il numero delle comunicazioni telex, da 7,4 a 19 milioni (+ 157%);
- il numero delle concessioni della televisione, da 129 000 a 752 000 (+ 483%).

Il numero degli immobili appartenenti all'Azienda è passato, sempre durante il periodo in esame, da 1010 a 1560 (+ 54%), mentre quello dei locali presi in affitto o messi a disposizione dai buralisti era nel 1966 di 6130. Infine, i veicoli a motore sono passati da 3600 a 6100 (+ 69%) e i trasmettitori televisivi, a onde medie e a onde ultracorte, da 83 a 186 (+ 124%).

Le indicazioni che seguono danno la misura delle prestazioni fornite dalle PTT; ogni giorno feriale la posta

- trasmette 9,8 milioni d'invii della posta-lettere, la maggior parte dei quali sono recapitati al domicilio del destinatario; di questi invii, 50 000 sono espressi;
- trasporta 418 000 pacchi;
- tratta 1,1 milioni di titoli dei servizi a denaro;
- trasporta 117 000 viaggiatori.

I servizi delle telecomunicazioni stabiliscono ogni giorno feriale, per citare un solo ramo di servizio, 6,1 milioni di comunicazioni telefoniche.

È comprensibile che l'effettivo del personale occupato all'inizio del periodo, considerato non abbia potuto far fronte al forte aumento del traffico, come risulta dalle cifre menzionate sopra. Per quanto la meccanizzazione del servizio postale sia sviluppata, nessun invio della posta-lettere e nessun pacco giungono dall'ufficio d'impostazione a quello di distribuzione e al domicilio del destinatario senza passare prima tra le mani di numerosi agenti. Quanto ai servizi delle telecomunicazioni, che sono quasi completamente automatizzati, l'aumento del traffico si ripercuote in misura molto modesta sull'effettivo del personale. Per contro, l'istallazione di collegamenti telefonici — 85 000 all'anno — e la costruzione o l'impiego di reti di cavi, di trasmettitori della televisione o della radiodiffusione esigono l'impiego di personale suppletivo. Così, l'effettivo medio del personale delle PTT è passato da 36 911 unità nel 1960 a 44 312 nel 1966 (incremento del 20%).

L'Azienda delle PTT si sforza di tenere il passo con i tempi nel campo della meccanizzazione e della razionalizzazione anche se nell'esercizio postale, in cui la mano d'opera ha sempre un'importanza primordiale, i limiti a questo riguardo risultano assai ristretti. Tuttavia, sebbene in questi ultimi tempi l'aumento del numero degli invii della posta-lettere sia del 45%, l'effettivo del personale è aumentato solo del 26 per cento; d'altra parte, il numero degli invii trattati in media da ogni agente è passato da 85 000 nel 1956 a 96 900 nel 1966 (+ 14%), ciò che dimostra come l'Azienda delle PTT si sforzi di introdurre misure di razionalizzazione.

Nel servizio dei conti correnti, il traffico è aumentato del 54 per cento, l'effettivo del personale per contro, soltanto del 22,2 per cento. Ogni agente ha, nel 1966, trattato 220 400 ordini contro i 188 500 del 1956 (+ 17%).

Nel servizio viaggiatori il numero delle persone trasportate è aumentato del 45 per cento mentre quello dei conducenti d'automobili occupati sulle linee in regia ha registrato solo un aumento del 5 per cento. Si contavano 23 200 viaggiatori per ogni conducente nel 1956 e 32 000 nel 1966 (+ 38%).

L'Azienda delle PTT ha però una grande importanza non soltanto a motivo delle prestazioni che fornisce bensì anche come datore di lavoro e cliente dell'industria e dell'artigianato. Con 877 milioni di franchi di ordinazioni passate nel 1966 a imprese svizzere, l'Azienda delle PTT si trova al secondo posto dopo l'esercito nell'elenco dei servizi pubblici che sono clienti dell'economia nazionale. Inoltre versa stipendi e salari a più di 44 000 agenti per un importo annuo superiore ai 700 milioni di franchi, di cui la maggior parte ritorna all'industria e all'artigianato.

II. CARATTERISTICHE DEL NUOVO STATUTO DELL'AZIENDA DELLE PTT

1. Posizione giuridica

Con le mozioni Choisy e Weisskopf, le Camere federali tendono a dare all'Azienda delle PTT un'autonomia paragonabile a quella delle Ferrovie federali.

Giusta la legge federale del 23 giugno 1944 sulle Ferrovie federali svizzere (CS 7, 195), le Ferrovie federali sono un'amministrazione federale, autonoma nei limiti fissati dalla legislazione federale. Le Ferrovie federali appartengono alla Confederazione e hanno certamente il carattere di stabilimento dipendente ma, come afferma il Prof. Ruck (Ruck, Schweiz. Verwaltungsrecht, dritte Auflage, pagina 289 e segg.), «dotato di libertà estese per quanto concerne la gestione e costituente un'unità amministrativa ed economica distinta in seno all'Amministrazione generale della Confederazione. Ciò deriva specialmente dal fatto che il bilancio di previsione e il rapporto di gestione delle Ferrovie federali sono presentati a parte nel bilancio di previsione e nel rapporto di gestione della Confederazione, e che l'Assemblea federale, il Consiglio federale e il suo Dipartimento delle poste e delle ferrovie (ora Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie) esercitano essenzialmente soltanto una sorveglianza o addirittura un'alta vigilanza, mentre la gestione, la direzione e la sorveglianza diretta delle Ferrovie federali spettano al Consiglio d'amministrazione e alla Direzione generale, responsabili l'uno e l'altra, di fronte al Consiglio federale, del loro operato...».

Siamo dell'opinione, come gli autori della mozione, che converrebbe dare maggior indipendenza all'Azienda delle PTT. È tuttavia necessario che il Consiglio federale non sia soltanto responsabile della gestione e delle finanze ma che abbia la competenza di influenzarle e di dare istruzioni agli organi direttivi. Inoltre, la missione affidata alle Camere federali di vigilare sull'insieme dell'Amministrazione federale, che comprende pure l'Azienda delle PTT, deve essere mantenuta. Di conseguenza, l'Azienda delle PTT resterà uno stabilimento della Confederazione senza personalità giuridica propria. La sua forma giuridica attuale permette di accordarle l'indipendenza e la mobilità, richieste dalla sua attività e dai suoi bisogni.

2. Consiglio d'amministrazione

Il messaggio del 28 ottobre 1958 concernente l'attuale legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi (FF 1958, ed. ted. II, 1109; ed. franc. II, 1135) rilevava che un Consiglio d'amministrazione, nel quale dovrebbero essere rappresentati i più importanti circoli dell'utenza, avrebbe garantito un collegamento permanente tra l'Azienda delle PTT e il pubblico, ciò che sarebbe stato innegabilmente vantaggioso non soltanto per la direzione dell'Azienda ma anche per le autorità politiche. Se, allorquando alla testa delle PTT c'era un solo direttore generale, il Consiglio federale si pronunciò contro un Consiglio d'amministrazione, lo fece reputando che «l'istituzione di un Consiglio d'amministrazione provocherebbe una ripartizione, nè giudiziosa nè desiderata, delle attribuzioni e delle responsabilità e cagionerebbe delle spese suppletive. Un Consiglio di amministrazione è meno necessario da quando è stata istituita, qualche anno fa, la commissione permanente del Consiglio nazionale per l'Azienda delle PTT. Inoltre, se necessario, una commissione d'esperti può essere messa a disposizione del Dipartimento delle poste e delle ferrovie (ora Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie), in virtù dell'articolo 104 della Costituzione federale».

Alle Camere le opinioni risultarono divergenti: mentre il Consiglio degli Stati approvava a due riprese il progetto d'istituzione di un Consiglio d'amministrazione, il Consiglio nazionale lo respingeva; alla fine, anche il Consiglio degli Stati vi rinunciò.

Già il mese di marzo 1960, il Consiglio federale era stato incaricato, mediante un postulato del Consigliere nazionale Hackhofer, di sostituire il Direttore generale con un collegio direttoriale. Nell'ordinanza di esecuzione del 26 maggio 1961 della legge federale sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi (RU 1961; 429), il Consiglio federale tenne conto di questo postulato procedendo ad articolare la Direzione generale in tre dicasteri, diretti ciascuno da un Direttore generale.

Nonostante questa misura, si notò ben presto la mancanza di un organo di collegamento tra l'Azienda delle PTT e l'utenza, che permettesse un confronto delle opinioni su una base di reciproca fiducia e contribuisse a una gestione più equilibrata. Per questo motivo, il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie istituì il 9 dicembre 1964 la conferenza consultiva delle PTT. Si tratta di un organo di consulenza, che dà il suo parere ed elabora raccomandazioni su questioni di interesse generale riguardanti il servizio delle poste e delle telecomunicazioni e concernenti i rapporti tra l'Azienda delle PTT e suoi utenti. Entrano nell'ambito delle sue attribuzioni, tra altro, le questioni concernenti le tasse, la responsabilità, la privativa e le prestazioni di servizio. Le esperienze finora fatte sono positive. Grazie alle raccomandazioni della conferenza, accompagnate da proposte e suggerimenti, non solo il Consiglio federale ma anche il Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie come pure la Direzione generale delle PTT poterono prendere delle decisioni sapendo esattamente quali ne sarebbero state le ripercussioni per l'economia e per la comunità. Un altro aspetto positivo è rappresentato dalle consultazioni periodiche, strumento di stretto contatto con l'utenza e fattore di reciproca fiducia.

Con l'istituzione della conferenza consultiva delle PTT fu compiuto il primo passo tendente ad ottenere il parere degli utenti e dei circoli economici su certe questioni relative al servizio delle poste e delle telecomunicazioni. Il secondo passo consisterebbe nell'istituire un organo non più soltanto consultivo, bensì atto ad esercitare un influsso determinante sull'elaborazione dei progetti importanti, a dettare alla Direzione generale i principi di gestione nonchè ad assumersene pure la responsabilità.

Un Consiglio d'amministrazione potrebbe avere un'influenza positiva sulla soluzione dei numerosi problemi in sospenso che preoccupano oggi-giorno i responsabili dell'Azienda delle PTT. Per non menzionare che i principali, citeremo il concetto di trasporto accelerato della messaggeria, la razionalizzazione, le prestazioni e le tasse, l'automazione del servizio dei conti correnti postali, il numero dei circondari, il potenziamento del telefono, l'introduzione della televisione a colori e le telecomunicazioni via satelliti. In tutti questi casi, il Consiglio d'amministrazione potrebbe confrontare i desideri della Direzione generale con quelli degli utenti e dei circoli economici prima che le autorità politiche — Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e Consiglio federale — abbiano a pronunciarsi. Ciò permetterebbe non soltanto di alleggerire efficacemente il compito delle autorità politiche, ma di ottenere anche una giudiziosa ripartizione delle attribuzioni e delle responsabilità.

Si obietta da qualche parte che, contrariamente alle Ferrovie federali, le PTT non hanno bisogno di un Consiglio d'amministrazione perchè esse beneficiano di un regime di monopolio, mentre le ferrovie devono far fronte alla concorrenza. Orbene, è appunto perchè le PTT godono di un tale

regime e non sono alle prese con la concorrenza che l'opinione pubblica dovrebbe poter esercitare, per il tramite di un Consiglio d'amministrazione, una vigilanza maggiore su questa importante regia.

Non c'è da temere che l'attività del Consiglio d'amministrazione e quella delle commissioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati per l'Azienda delle PTT si sovrappongano l'una all'altra; in effetti, queste commissioni si limitano oggigiorno a esaminare le domande di crediti d'opera per costruzioni e immobili ed esercitano inoltre, quali organi parlamentari e alla stessa stregua delle commissioni di gestione e delle finanze, la vigilanza sull'Azienda delle PTT senza poter tuttavia fornirle istruzioni dirette.

La Costituzione federale lascia libera scelta quanto allo statuto e all'organizzazione dell'Azienda delle PTT. Quindi, nulla si oppone in diritto nè all'autonomia nè all'istituzione di un Consiglio d'amministrazione; già diverse volte la Confederazione e i Cantoni hanno dotato gli stabilimenti non autonomi di un Consiglio d'amministrazione.

3. Bilancio di previsione e conti

Il Consiglio federale presenta già ora un rapporto separato sulla gestione dell'Azienda delle PTT (art. 11); quanto alle finanze, invece, per l'Azienda è tenuta, nel conto di Stato, una contabilità speciale (art. 8). Questa disposizione significa soltanto che il conto delle PTT è presentato per approvazione alle Camere nello stesso opuscolo del conto di Stato e con gli stessi caratteri tipografici. Poichè si tratta del conto di un'azienda a scopo lucrativo, la sua stesura differisce inevitabilmente da quella del conto dello Stato, il quale venne istituito per scopi puramente amministrativi. Perciò esso appare come corpo estraneo nel conto dell'Amministrazione, per il quale ha importanza solo il beneficio netto versato dall'Azienda delle PTT oppure il disavanzo a carico della Confederazione.

Il beneficio versato dalle PTT continuerà a figurare nel conto di Stato, ma il conto finanziario dell'Azienda delle PTT sarà d'ora innanzi sottoposto separatamente alle camere, ciò che sembra essere normale per un'Azienda i cui introiti raggiungono i due miliardi di franchi in cifra tonda.

Il previsto adeguamento non modifica per niente le attribuzioni del Consiglio federale. Anche se le PTT hanno un conto proprio, il Consiglio federale resterà responsabile delle loro finanze e il Parlamento continuerà a esercitare i suoi diritti di controllo.

4. Costruzioni e immobili

Giusta il decreto federale del 15 marzo 1960, le domande di crediti per acquisti d'immobili, costruzioni nuove e restauri devono essere sottoposte

alle Camere federali con messaggi speciali, quando la spesa totale presunta superi gli 800 000 franchi. Se la spesa prevista non oltrepassa quel limite, il credito può essere chiesto senza messaggio speciale, vale a dire può essere compreso nel bilancio di previsione o nelle domande di crediti supplementari.

L'aumento rapido del traffico nel corso degli ultimi anni ha reso necessario un potenziamento continuo degli edifici dell'esercizio delle PTT. Alla fine del 1966 l'Azienda possedeva 1560 immobili per un valore d'immobilizzazione di 918 milioni di franchi. Ciò non significa minimamente che le PTT dispongano di locali sufficienti, al contrario. Nei servizi postali, l'attuazione del concetto ferroviario di trasporto rapido delle merci richiederà la costruzione di nuovi edifici. I servizi delle telecomunicazioni hanno bisogno, per poter allacciare annualmente 85 000 nuovi abbonati alla rete telefonica, in media di 80 nuove costruzioni all'anno, ciò che rappresenta una spesa annua di 75 milioni di franchi. Se si mantenesse il sistema attuale, che consiste nel presentare un messaggio ogni volta che il credito domandato supera gli 800 000 franchi, l'Azienda delle PTT non potrebbe più mettere a disposizione, entro i termini e nei posti esatti, le costruzioni necessarie per installarvi gli impianti d'esercizio. Già oggi ritardi di molti mesi sono frequenti; ne risultano spese suppletive e, per il telefono, una perdita di guadagno cagionata dalla mancanza delle installazioni necessarie.

Le condizioni non appaiono migliori per quanto concerne l'acquisto d'immobili. Prescindendo dalla riluttanza con cui certi venditori considerano la comunicazione al pubblico delle loro operazioni immobiliari, è sovente difficile far comprendere al venditore che deve aspettare ancora un anno o più, dopo la conclusione dell'atto di vendita, prima che l'affare sia approvato dal Parlamento e diventi così operante. Inoltre, sono sempre più frequenti i casi in cui, per concludere un affare, l'Azienda delle PTT deve fare concessioni ai venditori sia versando loro, nell'intervallo, un interesse sul prezzo d'acquisto, sia garantendo loro un'indennità nel caso in cui la ratificazione da parte delle Camere federali non venisse accordata, sia ancora prestando loro, durante il periodo d'attesa, una somma corrispondente al prezzo d'acquisto. Certo, quando in casi urgenti non è possibile aspettare la decisione delle Camere, il Consiglio federale può, con il consenso della delegazione parlamentare delle finanze, autorizzare l'acquisto immediato di un immobile o la messa in cantiere senza ritardo di lavori di costruzione. Questa prassi deve però limitarsi ai casi urgenti se non si vogliono infrangere i diritti del Parlamento.

Perchè un'azienda importante come è quella delle PTT possa, nell'interesse di una pianificazione e di una gestione giudiziosa, beneficiare di qualche facilitazione di carattere amministrativo nel senso auspicato dalle due mozioni, è necessario che la prassi attualmente in vigore per l'acquisto di immobili e la costruzione o la trasformazione di edifici venga semplificata,

tuttavia soltanto per ciò che concerne gli immobili dell'esercizio o non per quelli amministrativi.

5. Circondari

La vigente legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi si limita a citare, nell'articolo 17, che l'Azienda è divisa in circondari. Giusta gli articoli 5 e 6 della relativa ordinanza d'esecuzione, il Consiglio federale ha diviso l'Azienda in 11 circondari postali e in 17 circondari telefonici.

In questi ultimi tempi, la riduzione del numero dei circondari è stata chiesta a più riprese alle Camere e sulla stampa. Date le numerose conseguenze che una simile modificazione implica sul piano delle costruzioni, dell'organizzazione, del personale, delle finanze e della politica, senza parlare dei problemi sociali, la Direzione generale delle PTT ne ha esaminato accuratamente tutti gli aspetti. Non si è peraltro ancora giunti a stabilire se una ragionevole riduzione dei circondari, postali e telefonici, possa avere benefici effetti finanziari. Un gruppo speciale di lavoro dell'Azienda delle PTT, nel quale i direttori di circondario sono pure rappresentati, sta attualmente elaborando un piano dettagliato che deve fornire schiarimenti sull'insieme del problema dal punto di vista — ancora poco conosciuto — dell'economia aziendale. Dal momento che il Consiglio federale è già ora competente a dividere l'Azienda delle PTT in circondari (e di conseguenza a ridurne il numero), su questo punto la legge non ha bisogno di essere modificata.

6. Tasse

Le tasse postali sono fissate nella legge sul servizio delle poste e le principali tasse delle telecomunicazioni in quella sulla corrispondenza telegrafica e telefonica. Circa 100 tasse postali, telegrafiche e telefoniche sono stabilite per via legislativa; il Consiglio federale fissa le tasse meno importanti mediante ordinanze, e il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie stabilisce unicamente quelle del servizio interno che non figurano nelle ordinanze d'esecuzione o in altre disposizioni del Consiglio federale. Il Consiglio federale e, in certi casi, il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie hanno la facoltà di concedere riduzioni.

Già nel suo messaggio del 28 ottobre 1958 concernente l'attuale legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi, il Consiglio federale rilevava che la Svizzera è certamente il solo Paese al Mondo in cui il cittadino decide lui stesso in ultima analisi quali tasse postali, telefoniche e telegrafiche intende pagare. Esso si chiedeva pure se non fosse il caso di prevedere nella legge che le tasse vengano fissate definitiva-

mente — cioè senza possibilità di referendum — dalle Camere, o addirittura dal Consiglio federale in base alle direttive dell'Assemblea federale. Pur riconoscendo che la definizione delle tasse per via legislativa è incomoda e rende difficile se non impossibile una politica tariffale fondata su principi d'economia aziendale e in particolare sul principio della copertura dei costi, il Consiglio federale rinunciò per ragioni politiche a proporre una modificazione.

La Conferenza consultiva delle PTT, istituita allora, si è occupata di questa faccenda nella sua seduta del 18 novembre 1965, ma è stata nella sua maggioranza dell'avviso che bisognasse dapprima aumentare le tasse in base al vecchio ordinamento e solo in seguito procedere a una modificazione delle attribuzioni.

Le Camere federali hanno approvato la revisione delle tasse il 21 dicembre 1966 sicchè la questione può ora essere trattata senza che sia legata ad un aumento imminente delle tasse. Il 18 gennaio 1968, la conferenza consultiva delle PTT è stata esplicitamente d'accordo di conferire alle Camere federali la competenza di stabilire le tasse postali, telefoniche e telegrafiche.

Con la modificazione della prassi vigente, si vuole innanzitutto garantire alle PTT un sistema di fissazione delle tasse più idoneo di quello attuale ed evitare il pericolo, costituito dai circoli economici interessati, che minaccia ogni progetto d'adeguamento delle tasse sottoposte a referendum. Alla stessa stregua dei diritti del gas, dell'acqua e dell'elettricità, le tasse postali, telefoniche e telegrafiche non rappresentano un problema politico da sottoporre a referendum facoltativo; esse sono innanzitutto il compenso per una prestazione fornita, e l'ammontare delle tasse dovrebbe corrispondere più o meno ai costi. La definizione delle tasse secondo il principio della copertura dei costi è stata teoricamente adottata dalle Camere federali e della conferenza consultiva delle PTT in occasione dell'ultimo aumento delle tasse; questa esigenza è conforme al vigente articolo 2 della legge sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi, in base al quale l'Azienda è amministrata secondo criteri commerciali, tenuto conto degli interessi del Paese. A questo riguardo, abbiamo tuttavia rilevato, nel nostro messaggio del 6 giugno 1966 concernente la revisione delle tasse postali, che il principio economico non può essere applicato rigorosamente in ogni caso. Le tasse delle differenti categorie d'invii devono avere fra loro un giusto rapporto e in alcuni casi le esigenze dell'economia industriale devono cedere il passo alle considerazioni di ordine politico. Così le tasse dei giornali dovranno sempre beneficiare di un trattamento di favore.

Più il sistema della fissazione delle tasse è semplice e più sarà facile prendere in considerazione i principi dell'economia aziendale, e nel contempo tener conto di elementi quali il compenso per prestazioni fornite dal mittente e le misure atte ad ottenere condizioni d'esercizio favorevoli (misure

per dirigere il traffico). Inoltre, le tariffe dell'Azienda delle PTT devono pure essere adattate a quelle delle Ferrovie federali, perchè un coordinamento della politica tariffale di queste due aziende di trasporto s'impone sempre più. Siamo consapevoli che ogni modificazione nell'ambito delle competenze in materia di tasse incontra l'opposizione del Parlamento e dell'opinione pubblica non appena essa accenni ad evitare il referendum, ragione per cui la prudenza è necessaria. Per questo motivo, secondo il sistema di formazione delle tasse previsto nel presente disegno di legge, l'accento è messo sulla competenza dell'Assemblea federale. Nella conferenza consultiva delle PTT furono espressi pareri divergenti quando si trattò di sapere se e in quale misura occorresse introdurre nella legge principi ai quali le Camere federali dovrebbero conformarsi in materia di formazione delle tariffe. La discussione si è incentrata sulla proposta d'inserire, nelle leggi sul servizio postale e sulla corrispondenza telegrafica e telefonica, adeguate norme di formazione delle tasse, definite per ciascuna categoria d'invii postali (lettere, giornali, pacchi) e per ciascuna prestazione principale del servizio delle telecomunicazioni. La maggioranza ha finito tuttavia per ritenere poco ragionevole la proposta di limitare la libertà d'apprezzamento del Legislativo. Essa era poi ben consapevole di quanto fosse arduo stabilire norme di portata generale, chiaramente destinate a risultare ben poco funzionali, qualora fossero redatte in termini astratti, oppure, qualora fossero redatte in termini analiticamente precisi, ad impedire (stante la possibilità del referendum) qualsiasi politica tariffaria duttile e previdente. Pensiamo, in questo contesto, segnatamente alla ristrutturazione delle basi di calcolo nonchè al coordinamento delle tariffe con quelle delle imprese di trasporto. Per queste ragioni la maggioranza della conferenza consultiva ha raccomandato — ed il disegno allegato segue tale raccomandazione — di disporre che l'Assemblea federale sia competente a stabilire, mediante decreto d'obbligatorietà generale non sottoposto a referendum, le tasse del regime interno senza dover seguire norme speciali.

Tale competenza è, nel disegno di legge, contenuta tuttavia entro i limiti tracciati da un'enumerazione precisa delle tasse medesime: trattasi comunque delle tasse più importanti, sia perchè connesse al carattere di monopolio, sia perchè dotate di particolari riflessi politici od economici. Inoltre la competenza dell'Assemblea federale vien limitata dall'interpretazione data, nell'articolo 7, delle disposizioni costituzionali in materia di politica tariffale. Riassumendo, la delega di competenza risulta dunque meno estesa di quella attuata rispetto alle Ferrovie federali, per le quali il Legislativo altro non può se non approvare i principi generali, la definizione delle singole tasse essendo demandata al Consiglio federale o alle autorità a questo subordinate. Giusta l'articolo 14, capoverso 1, lettera I, il Consiglio federale è autorizzato a fissare solamente le tasse che non sono stabilite dall'Assemblea federale.

III. COMMENTO ALLE DISPOSIZIONI DEI SINGOLI ARTICOLI DEL DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

Con l'accettazione delle mozioni Choisy e Weisskopf, le Camere hanno inteso concedere all'Azienda delle PTT un'autonomia simile a quella accordata alle Ferrovie federali.

Secondo il disegno, l'Azienda delle PTT resta uno stabilimento di diritto pubblico della Confederazione, senza personalità giuridica propria, ma con una maggiore autonomia, simile a quella concessa alle Ferrovie federali, ciò che risulta d'altra parte dalla formula «Azienda federale autonoma nei limiti fissati dalla legislazione federale», già usata nella legge sulle Ferrovie federali svizzere del 1944. Le disposizioni che seguono, e in particolare gli articoli da 13 a 16 *ter* fissano i limiti dell'autonomia da concedere all'Azienda delle PTT.

Articolo 7

L'articolo vigente dispone unicamente che le tariffe devono essere stabilite secondo l'articolo 36, capoverso 3, della Costituzione federale. Visto che, in base all'articolo 13, lettera *g*, del disegno, le Camere federali fissano le tasse importanti del servizio interno delle poste e delle telecomunicazioni mediante un decreto federale di portata generale non sottoposto a referendum, in questa disposizione viene inclusa un'interpretazione dell'articolo 36, capoversi 2 e 3, in relazione con l'articolo 42, lettera *c*, della Costituzione federale, al fine di dissipare ogni dubbio di sfruttamento fiscale.

Secondo l'articolo 36, capoverso 3, della Costituzione federale, le tariffe su tutto il territorio della Confederazione sono stabilite su basi eguali e ad un tempo, quanto più è possibile, moderate. Dal capoverso 2 del citato articolo, il quale dice che il prodotto dell'Azienda delle poste e dei telegrafi è devoluto alla cassa federale, messo in relazione con l'articolo 42, lettera *b*, della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione sopprime alle sue spese in particolare con il prodotto netto dell'Azienda delle poste, dei telegrafi e dei telefoni, si è sempre dedotto che l'Azienda delle PTT ha, oltre al suo compito principale che consiste nel fornire servizi, anche un compito accessorio fiscale che è di realizzare un utile a favore della Cassa federale. Tuttavia, come il Prof. Burckhardt lo fa notare nel suo commentario, le disposizioni costituzionali non devono essere interpretate nel senso che le PTT debbano fare un beneficio d'esercizio nella misura in cui i bisogni finanziari della Confederazione l'esigerebbero; va da sé che lo Stato non deve gravare sul cittadino più di quanto non sia necessario. Le tariffe devono, al contrario essere calcolate in modo che ne risulti un beneficio moderato. Burckhardt attesta che le PTT hanno finora tenuto sufficientemente conto

di questa esigenza; dal 1874 i benefici non hanno rappresentato più dell'11 per cento delle spese, salvo negli anni dal 1879 a 1882, in cui sono aumentati in parte fino al 14,2 per cento.

Nel suo messaggio del 1° febbraio 1957 concernente il nuovo ordinamento costituzionale delle finanze della Confederazione, il Consiglio federale rilevava che se contava su un versamento delle PTT di 70 milioni di franchi l'anno a partire dal 1958, non intendeva sfruttare fiscalmente la regia delle poste. Per un'azienda, esente da imposte, con impianti per un valore di 2 miliardi e spese d'esercizio di tre quarti di miliardo, il versamento di un utile netto di 70 milioni poteva essere considerato modesto.

Il prodotto globale, sul quale è opportuno basarsi piuttosto che sulle spese per calcolare il versamento alla Cassa federale, è ammontato nel 1966 a 1959 milioni, mentre che le immobilizzazioni assommavano a 5,8 miliardi. Abbiamo rinunciato a far figurare nella legge un'aliquota indicativa per il versamento del beneficio, perchè finora le Camere hanno fissato esse stesse l'ammontare probabile del versamento, fondandosi d'altronde sulla situazione determinante e sull'evoluzione probabile.

Articolo 8, capoverso 1

Si vedano le osservazioni figuranti al capitolo II, 3. Bilancio di previsione e conti.

Articolo 9 bis

Secondo l'opinione della delegazione delle finanze delle Camere federali, l'ispettorato delle finanze PTT dovrebbe avere uno statuto analogo a quello del controllo federale delle finanze. Ora che quest'ultimo trova la sua base giuridica nella legge del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze e non più sul vecchio regolamento, l'autonomia dell'ispettorato delle finanze PTT dovrebbe essere ancorata in una legge alla stessa stregua di quella del controllo federale delle finanze; le rimanenti disposizioni concernenti l'ispettorato delle finanze trovano posto nell'ordinanza d'esecuzione.

Articolo 13

a. - c. ed f.: modificazioni di carattere redazionale.

d. I crediti d'impegno concernenti la costruzione di edifici e l'acquisto di immobili destinati esclusivamente o essenzialmente ai servizi amministrativi devono, come per il passato, essere chiesti all'Assemblea federale con messaggio speciale, perchè non corre differenza alcuna tra gli edifici amministrativi dell'Azienda delle PTT e quelli dell'Amministrazione generale della Confederazione. Gli altri progetti e acquisti d'immobili devono, conformemente all'articolo 16 *bis*, capoverso 2, lettera *e*, essere approvati dal

Consiglio d'amministrazione; l'Assemblea federale resta tuttavia competente per accordare i crediti d'impegno nel quadro del bilancio di previsione e dei supplementi: questione puramente formale, che non postula un messaggio speciale.

g. Il Parlamento ha ormai la competenza di fissare mediante decreto federale le tasse del traffico interno per le lettere, le cartoline postali, i campioni di merci, le stampe ordinarie, le stampe senza indirizzo, i giornali e i periodici, i pacchi, i rimborsi, i vaglia postali, i versamenti e i pagamenti effettuati nel servizio dei conti correnti postali, i telegrammi e le comunicazioni telefoniche, come anche le tasse d'abbonamento ai collegamenti telefonici. Le tasse del servizio internazionale sono fissate come finora in base alle convenzioni dell'Unione postale universale approvate dalle Camere federali, e in base alla convenzione internazionale delle telecomunicazioni.

Articolo 14

Affinchè sia possibile in avvenire procedere agli adeguamenti richiesti dalle circostanze possibilmente senza dover modificare la legge, il disegno dà per principio al Consiglio federale la competenza di regolare le attribuzioni del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie come anche degli organi direttivi dell'Azienda delle PTT. Giusta il capoverso 2, il Consiglio federale è tenuto ad assicurare, mediante una vasta delega dei poteri, una gestione semplice e rapida degli affari; spetta tuttavia all'esecutivo decidere sull'ampiezza di tale delega.

Capoverso 1, lettere *a - c, e, g - h, m* e *n*: modificazioni di carattere redazionale.

l: si veda il capitolo II, 6. Tasse, e l'articolo 13, lettera *g*.

Articolo 15

La legge non enumera i poteri e i diritti di vigilanza del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, affinché il Consiglio federale possa, nell'ordinanza d'esecuzione, adattarle facilmente e in ogni tempo alle circostanze.

Articolo 16 bis

Rimandiamo a quanto esposto al capitolo II, 2. Consiglio d'amministrazione.

Affinchè il Consiglio d'amministrazione possa assumere il ruolo che gli è destinato e agire rapidamente, dovrebbe comporsi di un presidente, di un vicepresidente e di 13 membri, cioè di 15 persone in tutto come quello delle Ferrovie federali; inoltre, spetterebbe all'autorità superiore di delegargli alcune delle sue attribuzioni. Il Consiglio d'amministrazione non deve nè ral-

lentare nè complicare la liquidazione degli affari assumendo attribuzioni della Direzione generale. Esso deve esercitare la sorveglianza diretta sull'Azienda e fissare i principi cui deve attenersi la Direzione generale nella sua gestione. Deve inoltre pronunciarsi sugli affari importanti, come anche sul bilancio di previsione, sui conti annuali e sul rapporto di gestione e approvare le partecipazioni ad altre imprese in quanto il Consiglio federale gli deleghi questa facoltà. Inoltre, gli spetta di approvare i contratti concernenti la compera di immobili nonchè i progetti concernenti la costruzione e la trasformazione di edifici (si vedano le osservazioni relative all'art. 13, lett. *d*).

Articolo 21

Siccome le denominazioni «Amministrazione delle poste» e «Amministrazione dei telegrafi» sono pure usuali nella legge sul servizio delle poste e nella legge sulla corrispondenza telegrafica e telefonica come anche in altre pubblicazioni, è opportuno completare di conseguenza l'articolo 21.

Capitolo II

Le disposizioni tariffali che figurano attualmente nelle leggi (legge sul servizio delle poste e legge sulla corrispondenza telegrafica e telefonica) devono essere abrogate mediante una disposizione formale. Il capitolo II tien conto di questa esigenza, ma l'abrogazione avrà tuttavia effetto soltanto con l'entrata in vigore delle disposizioni tariffali che dovranno promulgare l'Assemblea federale (art. 13, lett. *g*) e il Consiglio federale (art. 14, lett. *D*).

Capitolo III

La non applicabilità del decreto federale del 15 marzo 1960 (Apertura di crediti d'opera per acquisti d'immobili, costruzioni nuove o restauri) per quanto concerne l'acquisto d'immobili e la costruzione o la trasformazione di edifici destinati esclusivamente o essenzialmente ai servizi dell'esercizio, è una conseguenza delle disposizioni degli articoli 13, lettera *d*, e 16 *bis*, capoverso 2, lettera *e*, del disegno di legge.

IV. CONCLUSIONI

Viste le considerazioni che precedono, ci onoriamo di proporvi l'approvazione dell'annesso disegno di legge. Dall'aspetto costituzionale, esso si basa sull'articolo 36 della Costituzione federale, il quale recita che le poste e i telegrafi sono di dominio federale.

Con il presente messaggio abbiamo dato seguito alle mozioni n. 9459 del 25 marzo 1966/4 ottobre 1966 e n. 9480 del 7 giugno 1966/4 ottobre 1966, che vi proponiamo di togliere di ruolo.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 24 aprile 1968.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Spühler

Il Cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la modificazione della legge federale sull'organizzazione dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi (Del 24 aprile 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9946
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.05.1968
Date	
Data	
Seite	597-614
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 228

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.