

ad 06.425

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

**Rapporto del 15 febbraio 2007 della Commissione delle istituzioni
politiche del Consiglio nazionale**

Parere del Consiglio federale

del 28 febbraio 2007

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LPar; RS 171.10), vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 15 febbraio 2007 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale sull'iniziativa parlamentare «Promuovere la stampa partecipando alle spese di distribuzione».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta stima.

28 febbraio 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Nel quadro delle misure di risanamento delle finanze federali 2002 (FF 2002 6208), il Parlamento ha accolto la proposta del Consiglio federale di abrogare alla fine del 2007 l'articolo 15 della legge sulle poste (LPO; RS 783.0). Contrariamente a quanto deciso in precedenza e contro la volontà del Consiglio federale, nel marzo 2005 il Parlamento ha adottato la mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) «Promuovere la stampa partecipando alle spese di distribuzione» (04.3433), sconfessando la propria decisione del 2002.

Il 21 dicembre 2005, dopo aver discusso diverse varianti di attuazione della mozione CIP-S, il Consiglio federale ha deciso di rimanere sulle proprie posizioni e di rinunciare all'elaborazione di un progetto, proponendo al Parlamento di togliere di ruolo la mozione entro il termine stabilito dalla legge, conformemente all'articolo 122 capoverso 3 LParl.

Il 23 febbraio 2006 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso, mediante l'iniziativa commissionale 06.425, di elaborare un progetto di atto normativo come chiesto dalla mozione 04.3433. Il 6 marzo 2006 la CIP-S ha approvato questa decisione. Il progetto preliminare della CIP-N per un nuovo articolo 15 LPO, elaborato da una sottocommissione, prevede un modello di promozione bipartito: in primo luogo, la Posta è tenuta ad applicare al trasporto di giornali e periodici in abbonamento tariffe preferenziali indipendenti dalla distanza, ricevendo in contropartita dalla Confederazione un'indennità pari al massimo a 60 milioni di franchi annui. Essa ha inoltre l'obbligo di mantenere l'attuale sistema tariffario. In secondo luogo, è previsto che la Confederazione versi alla Posta un'indennità fissa di 20 milioni annui quale misura di promozione supplementare della stampa regionale e locale.

Su incarico della CIP-N, dal 20 ottobre 2006 al 10 gennaio 2007 l'Autorità di regolazione postale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha condotto una procedura di consultazione sul progetto in questione. Il 2 febbraio 2007 la maggioranza della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) ha respinto il progetto della CIP-N. Il 15 febbraio 2007 la CIP-N ha emendato il proprio progetto limitando a sette anni la durata del periodo di concessione dell'indennità e precisando nel rapporto esplicativo che le testate appartenenti a un sistema di edizioni locali (i cosiddetti *Kopfblätter*) potranno beneficiare delle riduzioni soltanto a determinate condizioni. Lo stesso giorno il progetto, invariato nelle sue altre parti, è stato trasmesso al Consiglio nazionale e al Consiglio federale, perché si pronunciasse in merito.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Considerazioni di fondo

Il Consiglio federale riconosce l'importante funzione assolta dai media per la formazione democratica delle opinioni. Le esperienze maturate sinora con il sistema della promozione indiretta della stampa sono tuttavia deludenti. Già nel 2001, uno studio

commissionato dal DATEC alla ditta Ecoplan era giunto alla conclusione che gli strumenti di promozione esistenti si traducevano di fatto in uno scarsamente efficace *sovvenzionamento «a innaffiatoio»*. Le lacune del sistema sono state discusse più volte negli ultimi anni e sono universalmente note. Diversi tentativi di rimuoverne le imperfezioni sono peraltro falliti. Nel 2002, quando si decise di sopprimere la sovvenzione, il Consiglio federale e il Parlamento furono concordi nel ritenere che l'obiettivo di promuovere le testate regionali e locali a tiratura limitata, di per sé legittimo sul piano democratico, non poteva essere raggiunto mediante un sistema di promozione indiretta della stampa. Alla luce dei risultati della consultazione sul progetto della CIP-N è inoltre lecito prevedere che, se il sistema dovesse essere riproposto, la cerchia dei beneficiari si amplierebbe ulteriormente con il rischio di compromettere ancor più l'efficacia dell'attuale sovvenzionamento «a innaffiatoio».

Come risulta dall'evoluzione in atto in Europa, il sistema di promozione indiretta della stampa sembra ormai superato. Negli ultimi anni, diversi Paesi europei lo hanno soppresso o lo hanno sostituito con un sistema di promozione diretta. Solo Belgio e Francia hanno mantenuto un meccanismo analogo a quello svizzero. Tuttavia, la quota redazionale minima prevista da quei Paesi è assai maggiore di quella svizzera. Inoltre, nessun altro Paese d'Europa, nemmeno tra quelli con un sistema di promozione diretta della stampa, eroga importi elevati come quelli svizzeri.

Anche se l'articolo 15 LPO giungesse a scadenza senza essere sostituito, il recapito in tutto il Paese dei giornali e periodici in abbonamento continuerebbe ad essere garantito in quanto rientra nel mandato della Posta di fornire il servizio universale su tutto il territorio nazionale. *Quanto detto vale anche per il finanziamento del servizio universale* (compresa la distribuzione dei giornali). La Posta non corre alcun rischio per quanto riguarda il finanziamento. Il sistema di finanziamento del servizio universale adottato dal Consiglio federale e dal Parlamento nel quadro della «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera 2002» rimane infatti invariato: la Posta deve finanziare il servizio universale attraverso gli introiti dei suoi servizi e i provvedimenti di razionalizzazione. Se un giorno questi strumenti non dovessero più rivelarsi sufficienti, per coprire i costi scoperti del servizio universale potrebbe essere riscossa una tassa presso i concessionari postali privati. Lo strumento dell'indennizzo statale dovrebbe essere adottato solo quale *ultima ratio*. Negli esercizi 2004 e 2005, la Posta ha realizzato un utile aziendale rispettivamente di 837 e 811 milioni di franchi, di cui 777 milioni (2004) e 711 milioni di franchi (2005) provenienti dal servizio universale (compresa la distribuzione dei giornali in abbonamento). Per l'esercizio 2006 si prevedono risultati altrettanto positivi. Anche le prospettive a medio termine per il finanziamento del servizio universale rimangono buone, anche grazie all'elevata protezione fornita dal monopolio (il 90 % della posta-lettere è soggetto al monopolio). Tutti questi elementi permettono di concludere che, anche senza le sovvenzioni per la promozione della stampa, il finanziamento del servizio universale poggia su basi solide.

Questo sistema globale di finanziamento del servizio universale è giudizioso, in quanto il trattamento congiunto, ad esempio, di lettere e giornali apporta considerevoli vantaggi sinergici. Allo stesso tempo, però, è molto difficile attribuire con precisione i costi a ciascuno dei due settori. Per questo motivo risulta problematico scindere una parte del sistema e accordarle un indennizzo statale, come fatto sinora con il sistema di promozione indiretta della stampa.

La soppressione della promozione indiretta della stampa comporterà aumenti tariffari o l'introduzione di tariffe commisurate alla distanza? La risposta a questa domanda dipenderà, fra l'altro, dall'evoluzione della concorrenza, che comunque risulterebbe stimolata dall'abrogazione della sovvenzione. Benché da diversi anni la Svizzera abbia loro aperto il mercato della distribuzione ordinaria di giornali, gli operatori privati non hanno sinora approfittato di questa opportunità. Nell'ambito della valutazione del mercato postale svizzero 2005, gli esperti affermano che tale riluttanza è dovuta alla presenza del sovvenzionamento statale, avvertito come un ostacolo all'accesso al mercato. Inoltre, l'introduzione di tariffe commisurate alla distanza sembra poco probabile. Simili tariffe potrebbero d'altra parte già essere applicate nel settore della posta-pacchi o della posta-lettere superiore a 100 grammi. Per la stampa associativa a tiratura limitata le tariffe potrebbero aumentare, poiché tali prodotti potrebbero soggiacere a tariffe più elevate per il trasporto delle lettere. È parimenti ipotizzabile, però, che un'incentivazione della concorrenza possa evitare simili rincari. Tale scenario appare plausibile, tanto più che in sede di consultazione la stampa associativa ha affermato che un recapito bisettimanale dei giornali e periodici in abbonamento sarebbe sufficiente. Inoltre, anche se in un primo tempo la concorrenza non dovesse risultare abbastanza efficace, la Posta non potrebbe semplicemente aumentare le tariffe. Dato che dispone di una posizione dominante sul mercato, dovrebbe infatti sottoporre al Sorvegliante dei prezzi una stima dei costi che tenga conto di tutto il mercato dei giornali (non solo dei giornali e dei periodici in abbonamento). Anche se non sono da escludere aumenti tariffari a seguito della soppressione della sovvenzione per la promozione indiretta della stampa, non va dimenticato che esiste un *meccanismo collaudato atto a impedire aumenti ingiustificati*.

Occorre inoltre rammentare che i prodotti della stampa beneficiano di un'aliquota IVA ridotta. Questo tipo di agevolazione è già considerato in molti Paesi come un modello di promozione indiretta della stampa. Infine occorre aggiungere che, in virtù delle regole generali di fissazione delle tariffe, gli editori e le organizzazioni di utilità pubblica potrebbero in futuro richiedere sconti simili a quelli concessi ai grandi clienti.

2.2 Considerazioni finanziarie

Nel quadro delle misure di risanamento delle finanze federali 2002, il Parlamento ha deciso di abrogare la promozione indiretta della stampa per la fine del 2007, poiché già all'epoca il sovvenzionamento «a innaffiatoio», poco efficace, mal si conciliava con la politica finanziaria. Da allora la situazione delle finanze federali, fatta eccezione per la positiva chiusura dei conti 2006, non è mutata in modo sostanziale. Nei prossimi anni è previsto un fabbisogno finanziario straordinario di almeno 5 miliardi di franchi. Per poter raggiungere l'obiettivo dichiarato del freno all'indebitamento, in particolare la stabilizzazione dell'indebitamento nominale, sarà necessario realizzare eccedenze strutturali di tale ordine di grandezza. Inoltre, occorrerà tenere conto del crescente carico finanziario nel settore delle assicurazioni sociali, riconducibile all'evoluzione demografica. In considerazione di questi fattori, il Consiglio federale ha deciso di procedere a un riesame dei propri compiti allo scopo di stabilizzare la quota d'incidenza della spesa pubblica entro il 2015 e di poter così disporre del margine di manovra necessario per affrontare le sfide future. I primi sgravi dovrebbero essere realizzati già a partire dal 2008. Nel preventivo 2008 e nel piano finan-

ziario per gli anni 2009 e 2010 sono perciò previste ulteriori economie, rispettivamente di 700, 950 e 1200 milioni di franchi. Tali economie richiederanno, almeno in parte, anche tagli budgetari di tipo tradizionale.

In questo contesto, il Consiglio federale ritiene che riproporre la sovvenzione di 80 milioni di franchi all'anno per la promozione della stampa sia estremamente discutibile dal profilo della politica finanziaria, tanto più che, anche fra i partecipanti alla consultazione favorevoli a questa soluzione, sono numerosi quelli che ritengono scarsamente efficace un sistema di sovvenzionamento a innaffiatoio. In virtù del freno all'indebitamento, le maggiori uscite per 80 milioni di franchi all'anno che ne deriverebbero dovrebbero essere completamente compensate in altri settori. Non si può peraltro affermare che si tratti semplicemente di dare prosecuzione a una misura esistente: il piano finanziario 2008–2010 non stanziava infatti mezzi finanziari a favore della promozione della stampa. Quando ha abrogato l'articolo 15 della legge sulle poste, il Parlamento aveva un obiettivo chiaro in mente: la promozione indiretta della stampa doveva essere soppressa ed eventualmente sostituita da un sistema di promozione diretta.

2.3 Proposta della Commissione

A prima vista, il modello proposto dalla CIP-N è accattivante, in particolare perché promette di migliorare il vecchio sistema di promozione della stampa mantenendo invariato a 80 milioni di franchi all'anno l'ammontare delle risorse impiegate. Grazie a questo modello sembra possibile non solo definire la tariffa preferenziale, ma anche promuovere in modo mirato la stampa regionale e locale, e tutto ciò mantenendo le attuali tariffe. Come dimostra l'esito della consultazione, il progetto offre tuttavia una soluzione illusoria. Sebbene un'ampia maggioranza di interpellati sia in linea di principio a favore del progetto, i pareri pervenuti dimostrano con estrema chiarezza che la parte più difficile del compito deve ancora essere svolta. Per quanto riguarda la cerchia dei beneficiari, permangono infatti le divergenze riscontrate nell'ambito dei precedenti progetti di promozione della stampa.

Non si è ancora raggiunta un'intesa, ad esempio, su quali siano le pubblicazioni importanti sotto il profilo democratico e perciò meritevoli di essere sostenute. Molto controversa, per esempio, è l'inclusione della stampa associativa e della stampa specializzata. È contestato anche il sovvenzionamento dei grandi organi della stampa associativa, poiché è generalmente ritenuto ingiustificato. Si riscontrano poi posizioni di fondo diametralmente opposte riguardo ai criteri per stabilire il diritto alla promozione, sia quella di base che quella supplementare. Non vi è unanimità, in particolare, riguardo ai criteri della tiratura, della frequenza di pubblicazione e della quota redazionale. Controversa è infine la proposta della CIP-N di accordare misure di promozione supplementari anche alle pubblicazioni facenti parte di un sistema di edizioni locali («Kopfbblattsystem»).

Nove partecipanti alla consultazione hanno bocciato il progetto, altri nove lo hanno approvato con riserva o solo parzialmente. Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui, alla luce della difficile situazione finanziaria, sarebbe irresponsabile reintrodurre un inutile sovvenzionamento a innaffiatoio, che per soprammercato comporterebbe compensazioni nell'ambito di altri compiti della Confederazione. Anche numerosi interpellati favorevoli al progetto hanno manifestato un certo disagio riguardo a questa ipotesi. Numerosi partecipanti ammettono poi che il loro

assenso è dovuto all'assenza di una valida alternativa e all'impellenza della situazione.

Anche la promozione supplementare della stampa regionale e locale a bassa tiratura con recapito almeno settimanale è viziata da un difetto capitale. Benché il recapito mattutino stia diventando sempre più essenziale alla sopravvivenza di queste testate, la proposta della CIP-N lo esclude tuttavia dal sistema di promozione della stampa, come anche la possibilità di far capo a terzi. In considerazione di ciò, non sorprende più di tanto il grande interesse destato dal modello futuro abbozzato dalla CIP-N (modello assolutamente privo di carattere vincolante), che prevede la riduzione delle tariffe di distribuzione a prescindere dalle modalità della stessa. Qualora si decidesse di mantenere il sistema di promozione indiretta della stampa, per ragioni di carattere democratico occorrerebbe trovare un modo per includere il recapito mattutino nella promozione e per stimolare la concorrenza. Il Consiglio federale rimane comunque dell'opinione che in questo settore sia superfluo prevedere un nuovo compito dello Stato con l'apparato amministrativo che ne conseguirebbe. Resta inoltre convinto che l'abolizione immediata della promozione indiretta della stampa non inciderebbe in modo particolarmente negativo né sui soggetti che attualmente ne beneficiano, né sul servizio universale. Il fatto che la CIP-N abbia limitato a sette anni la durata di validità del sistema proposto non modifica i termini della questione.

2.4 Proposta del Consiglio federale

Sulla base delle considerazioni esposte in precedenza, il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto.