

14.038

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«A favore del servizio pubblico»**

del 14 maggio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

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

14 maggio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico», depositata il 30 maggio 2013 con 104 197 firme valide, chiede che in Svizzera sia garantito un servizio pubblico di buona qualità e a prezzi sostenibili. Il Consiglio federale ritiene che la Svizzera disponga di un servizio pubblico capillare e di alta qualità e che non siano necessarie ulteriori misure. Il Consiglio federale respinge pertanto l'iniziativa.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa chiede che in materia di prestazioni di base, la Confederazione non miri a conseguire profitti, non sovvenzioni trasversalmente ad altri settori dell'amministrazione e non persegua interessi fiscali. Questi principi devono essere applicati per analogia alle imprese che assolvono compiti legali inerenti a prestazioni di base della Confederazione oppure che sono direttamente o indirettamente controllate dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria. La Confederazione deve inoltre provvedere affinché i salari e gli onorari dei collaboratori di tali imprese non siano superiori a quelli dell'Amministrazione federale.

In concreto i promotori dell'iniziativa intendono migliorare il servizio pubblico in Svizzera e porre fine a quello che considerano il suo attuale smantellamento. L'iniziativa chiede che le aziende parastatali, come le FFS, la Posta e Swisscom, non mirino a conseguire profitti il più possibile elevati a scapito dei consumatori, ma in primo luogo si impegnino a fornire un servizio di buona qualità a prezzi sostenibili. Alla Confederazione dovrebbe essere vietato anche riscuotere indirettamente delle imposte, sotto forma di versamento di utili, attraverso l'applicazione di tariffe troppo elevate per le prestazioni della Posta, delle FFS e di Swisscom. Il comitato promotore dell'iniziativa reputa infine sproporzionati gli stipendi dei manager di queste aziende e chiede che in futuro non guadagnino più delle consigliere e dei consiglieri federali.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Il Consiglio federale condivide l'esigenza degli autori dell'iniziativa, ossia che la popolazione svizzera disponga di un servizio pubblico di buona qualità a prezzi sostenibili. A suo parere, tuttavia, l'iniziativa metterebbe in discussione i processi di riforma attuati alla fine degli anni Novanta con i quali sono state gettate le basi per un servizio pubblico capillare e di elevata qualità. Le aziende parastatali sono oggi ben posizionate, forniscono servizi qualitativamente buoni e sono datori di lavoro importanti e interessanti. L'iniziativa comporterebbe invece una notevole limitazione dell'attuale libertà imprenditoriale delle aziende in questione. Quanto richiesto avrebbe ripercussioni sulla capacità economica e sulla competitività delle imprese parastatali, nonché sulla loro capacità innovativa e sulla loro possibilità di effettuare investimenti. Il servizio pubblico in Svizzera ne risulterebbe indebolito anziché rafforzato. L'iniziativa limiterebbe anche la flessibilità di queste imprese nel-

l'ambito della politica salariale e in parte potrebbe peggiorare le condizioni di assunzione.

Il Consiglio federale è del parere che la Svizzera disponga di un servizio pubblico di qualità e ritiene che gli strumenti previsti dall'iniziativa non consentirebbero di ottenere quanto quest'ultima si propone, tanto più che l'iniziativa stessa è formulata in molti punti in maniera non chiara e contraddittoria.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale chiede pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico».

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale (Cost.)¹ è modificata come segue:

Art. 43b Principi delle prestazioni di base della Confederazione

¹ In materia di prestazioni di base, la Confederazione non mira a conseguire profitti, non sovvenziona trasversalmente altri settori dell'amministrazione e non persegue interessi fiscali.

² I principi di cui al capoverso 1 si applicano per analogia alle imprese che assolvono compiti legali inerenti a prestazioni di base della Confederazione oppure sono direttamente o indirettamente controllate dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria. La Confederazione provvede affinché i salari e gli onorari dei collaboratori di tali imprese non siano superiori a quelli dell'Amministrazione federale.

³ La legge disciplina i dettagli; in particolare definisce le prestazioni di base distinguendole dalle altre prestazioni e garantisce la trasparenza riguardo ai loro costi e all'importo delle entrate che ne derivano.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 14 febbraio 2012² e depositata il 30 maggio 2013 con le firme necessarie.

Con decisione del 20 giugno 2013 la Cancelleria ne ha constatato la riuscita formale con 104 197 firme valide³.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non intende opporle alcun controprogetto, né diretto né indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), il nostro Collegio è tenuto a presentare all'Assemblea federale entro il 30 maggio 2014 un disegno di decreto federale e il relativo messaggio. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere entro il 30 novembre 2015 se raccomandare al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

¹ RS 101

² FF 2012 1269

³ FF 2013 4117

⁴ RS 171.10

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a) è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b) tra i singoli elementi che la compongono sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c) non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con tale diritto.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Motivazioni del comitato promotore

I promotori dell'iniziativa sostengono⁵ di aver fatto propria la crescente insoddisfazione della popolazione nei confronti della Posta svizzera, delle FFS e di Swisscom. A questo proposito rinviano a un sondaggio rappresentativo sui prezzi e i servizi delle FFS e della Posta effettuato nel gennaio 2012 dall'istituto di ricerche di mercato GfK Switzerland su mandato della rivista K-Tipp e alle lamentele pervenute a varie riviste per i consumatori. Nel sondaggio circa un terzo degli interpellati ha espresso un parere da fortemente negativo a negativo sulla pulizia dei bagni dei treni e circa la metà sui prezzi delle FFS. Per quanto riguarda la Posta, sono stati reputati troppo alti i prezzi per gli invii di lettere (20 % circa degli intervistati) e quelli per gli invii di pacchi (50 % circa degli intervistati). «Le FFS, la Posta, Swisscom & Co.» starebbero realizzando profitti sempre più alti a spese della popolazione, mentre il servizio pubblico verrebbe velocemente smantellato. Le conseguenze sarebbero treni sovraffollati e sporchi, un sistema tariffario che crea confusione, multe anziché consulenza, lunghi tempi d'attesa agli sportelli restanti e soppressione di cassette postali e di uffici postali. I prezzi al contrario aumenterebbero quasi ogni anno. Sostenendo che il Popolo è stanco di assistere allo smantellamento del servizio pubblico, l'iniziativa chiede «meno profitti, più servizio pubblico».

2.2 Sviluppo delle prestazioni di base a livello federale

La presente iniziativa popolare è denominata «A favore del servizio pubblico». Il nuovo articolo della Costituzione proposto si intitola «Principi delle prestazioni di base della Confederazione». Il Consiglio federale si è già espresso a più riprese sui concetti di servizio pubblico e prestazioni di base. Nel suo rapporto del 23 giugno 2004⁶ «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)», definisce il servizio pubblico come segue: «il servizio pubblico è stabilito a livello politico e consiste nell'approvvigionamento di base in beni e servizi d'infrastruttura di buona qualità che siano accessibili a tutte le cerchie della popolazione e a tutte le regioni

⁵ www.proservicepublic.ch
⁶ FF 2004 4075

del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi»⁷. Nel messaggio dell'8 maggio 2013⁸ concernente una disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale, il nostro Collegio ha preferito utilizzare una definizione più ampia per tenere conto della mozione della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (Mo CTT-S 05.3232, «Disposizione costituzionale sul servizio universale») e non limitarsi al settore delle infrastrutture: «il servizio universale consiste nell'obiettivo, da precisare secondo criteri politici, di garantire alla popolazione l'accesso a beni e prestazioni di usuale necessità. Per lo Stato ha il valore di un mandato di agire impegnandosi a favore di questo obiettivo.»

Tenuto conto della documentazione disponibile sul sito Internet dell'iniziativa⁹ e delle dichiarazioni dei promotori, si deve supporre che l'iniziativa faccia riferimento in particolare ai campi di attività delle imprese parastatali FFS, Posta e Swisscom. Il testo costituzionale non le cita tuttavia esplicitamente e a tutt'oggi non è possibile dire in quale misura la disposizione costituzionale proposta potrebbe influire anche su altri ambiti.

Nei tre settori interessati l'obiettivo della Confederazione è garantire un servizio universale di alta qualità, ma secondo criteri di efficienza. A questo scopo il legislatore emana prescrizioni diverse per ogni offerta di servizi e contemporaneamente concede alle imprese interessate una sufficiente libertà imprenditoriale affinché possano essere competitive e restare sul mercato su un piede di parità rispetto alle concorrenti. La fornitura del servizio universale trae vantaggio in tutti e tre i settori da economie di scala e di gamma, sia tramite l'utilizzo comune delle stesse infrastrutture per prestazioni di base e altre prestazioni che non rientrano nel servizio universale sia tramite la proposta di pacchetti di offerte alla clientela. Il finanziamento del servizio universale ha peculiarità diverse a seconda del settore ed è caratterizzato da una differente ponderazione dei contributi degli utenti e dei poteri pubblici. Questo sistema, introdotto con la riforma delle PTT e delle ferrovie nel 1998 e nel 1999, si è dimostrato valido.

Le FFS, la Posta e Swisscom sono società anonime di diritto speciale che prevedono per legge una partecipazione maggioritaria della Confederazione (attualmente: FFS e Posta 100 %, Swisscom 51,22 %). Queste imprese sono esposte alla concorrenza in gradi diversi. La Posta dispone ancora di un monopolio sancito dalla legge per le lettere fino a 50 grammi e le FFS hanno – in virtù di una concessione in vigore fino al 2017 – un diritto esclusivo sul trasporto di viaggiatori su lunghe distanze sulla rete ferroviaria svizzera. Il contenuto del servizio universale che comprende servizi postali e i servizi relativi al traffico dei pagamenti è definito nella legge del 17 dicembre 2010¹⁰ sulle poste (LPO). Nel settore delle telecomunicazioni le prestazioni del servizio universale sono descritte nell'ordinanza del 9 marzo 2007¹¹ sui servizi di telecomunicazione (OST). Nel caso del traffico regionale viaggiatori l'ampiezza delle prestazioni di base è definita in funzione della domanda (cfr. O dell'11 nov. 2009¹² sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori, OITRV), ossia a seconda della domanda viene definita un'offerta minima di collegamenti giornalieri.

7 FF 2004 4076

8 FF 2013 2825

9 www.proservicepublic.ch

10 RS 783.0

11 RS 784.101.1

12 RS 745.16

settore del servizio pubblico ampiamente privatizzato. Nel gennaio 2014 è stato inoltre stipulato un accordo amichevole tra la Posta e il sorvegliante dei prezzi che può essere menzionato come esempio di regolamentazione semplice e pragmatica del servizio pubblico. Le autorità nazionali della concorrenza (la Commissione della concorrenza e la Sorveglianza dei prezzi) svolgono un ruolo particolarmente importante nel garantire un servizio pubblico a prezzi abbordabili in settori in rapido mutamento dal punto di vista tecnologico o che si trovano in una fase di progressiva liberalizzazione. Nel caso della realizzazione della rete in fibra ottica, per esempio, la Commissione della concorrenza ha avviato una procedura per verificare che nonostante la cooperazione nella fase di costruzione dell'infrastruttura non venisse meno la concorrenza al momento del suo utilizzo.

In linea di principio le autorità intervengono solo se vengono violate le disposizioni fondamentali della legge sui cartelli o della legge sulla sorveglianza dei prezzi.

2.4 Diritto costituzionale

Conformemente all'articolo 43a capoverso 4 Cost., le prestazioni di base devono essere accessibili a ognuno in misura comparabile. La Costituzione non contiene tuttavia una definizione precisa di servizio universale, cosa che ha già dato luogo a diversi interventi parlamentari¹⁵.

Ai settori dei servizi postali e delle telecomunicazioni e ai trasporti pubblici si possono applicare le disposizioni costituzionali citate qui di seguito.

L'articolo 92 capoverso 2 Cost. impone alla Confederazione di provvedere affinché in tutte le regioni del Paese siano disponibili servizi postali e di telecomunicazione di base sufficienti e a un prezzo ragionevole. Per settore postale si intendono i servizi postali generali, il traffico dei pagamenti e il trasporto di viaggiatori nella misura in cui quest'ultimo non rientri in altre regolamentazioni. Per settore delle telecomunicazioni si intende la trasmissione, per mezzo delle tecnologie specifiche, di informazioni non destinate alla collettività¹⁶.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti pubblici, la Costituzione in vigore non prevede alcun diritto fondamentale alla mobilità, né nel senso di una libertà né nel senso di un diritto sociale. Chi si sposta non dispone di un diritto costituzionale all'utilizzo di un mezzo di trasporto, né di un particolare diritto di esigere dallo Stato la connessione a una rete di trasporti o un'ampia offerta di trasporti pubblici¹⁷. Il 9 febbraio 2014 il Popolo svizzero ha accettato il progetto di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF). Il nuovo articolo 81a Cost. stabilisce che la Confederazione e i Cantoni provvedono a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese. Al riguardo va tenuto conto in misura adeguata del trasporto di merci per ferrovia.

¹⁵ 03.465 Iv. Pa. Maissen, Service public. Articolo costituzionale sul servizio universale; 05.3232 Mo. CTT-S, Disposizione costituzionale sul servizio universale.

¹⁶ Herbert Burkert (2008), commento all'art. 92 Cost., in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (a c.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen, n. marg. 2.

¹⁷ Martin Lendi (2008), commento all'art. 87 Cost., in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (a c.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen, n. marg. 11.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa e tenore della normativa proposta

L'iniziativa intende migliorare il servizio pubblico in Svizzera e mettere fine a quello che il comitato promotore considera un suo smantellamento. Chiede che le aziende parastatali come le FFS, la Posta e Swisscom non mirino a conseguire alti profitti a spese dei consumatori, bensì offrano in primo luogo alla popolazione un servizio pubblico di qualità a prezzi sostenibili. La Confederazione non dovrebbe inoltre essere autorizzata a prelevare indirettamente delle imposte sotto forma di versamento di utili ottenuti applicando tariffe troppo elevate nei settori interessati. I promotori ritengono infine che i salari eccessivi dei manager di queste imprese dovrebbero essere abbassati ed esigono concretamente che tali salari non superino in futuro quelli dei consiglieri federali.

3.2 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

3.2.1 Nessuna corsa ai profitti nel settore delle prestazioni di base

L'iniziativa esige che la Confederazione non miri a ottenere dei profitti nel settore delle prestazioni di base e che questo principio si applichi per analogia alle imprese che assolvono compiti legali inerenti a prestazioni di base della Confederazione oppure che sono direttamente o indirettamente controllate dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria.

In questo contesto non è chiaro che cosa significhi esattamente la formulazione «non mira a conseguire profitti». In altri termini, non è chiaro se i profitti, o il fatto di mirare a ottenere profitti debbano essere esclusi o se essi non debbano costituire lo scopo principale nel settore delle prestazioni di base. In relazione alle imprese citate al capoverso 2 del testo dell'iniziativa, resta inoltre da definire se l'esclusione del conseguimento di profitti riguardi tutte le attività imprenditoriali o solo le prestazioni del servizio universale.

Il tenore dell'iniziativa permette di concludere che essa non vieta in maniera assoluta il conseguimento di profitti nel settore delle prestazioni di base, né a livello di Confederazione né a livello di imprese parastatali. Queste imprese infatti, al pari di qualsiasi altra impresa, hanno bisogno di investire e di introdurre innovazioni (in particolare nuove tecnologie) al fine di garantire la propria produttività e competitività. A tal proposito devono dunque essere redditizie. I profitti sono necessari per costituire il capitale proprio e le riserve affinché l'impresa possa sopravvivere e le perdite possano essere compensate anche in un contesto economico difficile. Il testo costituzionale proposto può di conseguenza essere interpretato in modo tale che nel settore delle prestazioni di base sia escluso il perseguimento di profitti nel senso di profitti il più possibile elevati. I profitti restano tuttavia ammessi nella misura in cui vengono utilizzati ad esempio per costituire delle riserve o compensare perdite e assicurare così la sopravvivenza dell'impresa stessa.

Una simile interpretazione è confermata dalle spiegazioni fornite dai promotori dell'iniziativa per i quali essa chiede che le imprese parastatali conservino i propri

eventuali profitti allo scopo di realizzare gli investimenti appropriati o abbassare i prezzi e che questi non debbano invece alimentare le casse dello Stato sotto forma di imposte indirette¹⁸.

3.2.2 Nessun sovvenzionamento trasversale e nessun perseguimento di interessi fiscali nel settore delle prestazioni di base

Secondo il testo dell'iniziativa, la Confederazione non deve sovvenzionare in maniera trasversale altri settori dell'amministrazione né perseguire interessi fiscali nel campo delle prestazioni di base. Anche questo principio si applica per analogia alle imprese che assolvono compiti legali inerenti a prestazioni di base della Confederazione oppure che sono direttamente o indirettamente controllate dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria.

Dal testo dell'iniziativa non emerge tuttavia chiaramente se l'obbligo di rinunciare al sovvenzionamento trasversale riguarda i flussi finanziari all'interno della Confederazione, delle imprese parastatali o i flussi finanziari da queste imprese verso la Confederazione.

Sulla base delle informazioni fornite da un membro del comitato promotore, il sovvenzionamento trasversale all'interno di una stessa impresa non costituirebbe un problema. Tramite l'iniziativa dovrebbe invece essere vietato soprattutto il versamento di utili della Posta e di Swisscom nelle casse federali¹⁹. Questa conclusione non si evince però in maniera inequivocabile dal testo.

Il rapporto tra la richiesta di escludere il conseguimento di profitti e il sovvenzionamento indiretto nonché la rinuncia al perseguimento di interessi fiscali di cui al capoverso 1 del testo dell'iniziativa è a sua volta poco chiaro. Secondo un'interpretazione plausibile, basata sulle affermazioni del comitato d'iniziativa, queste tre richieste mirano tutte a escludere che profitti ottenuti nel settore delle prestazioni di base siano utilizzati per altri compiti della Confederazione. Da questo punto di vista le imprese attive nel settore delle prestazioni di base o controllate dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria non dovrebbero versare a quest'ultima alcun dividendo finanziato con entrate realizzate attraverso prestazioni del servizio universale. Ciò riguarda principalmente la Posta e Swisscom. Il comitato promotore è del parere che il versamento di dividendi all'investitore debba essere considerato un'imposta occulta. I profitti disponibili dovrebbero piuttosto servire per ridurre il costo delle prestazioni.

3.2.3 I salari dei collaboratori delle imprese pubbliche non devono essere superiori a quelli dei collaboratori dell'Amministrazione federale

L'iniziativa chiede che la Confederazione provveda affinché i salari e gli onorari dei collaboratori delle imprese che assolvono compiti legali inerenti a prestazioni di base della Confederazione oppure che sono direttamente o indirettamente controllate

¹⁸ Cfr. K-Tipp 01/2014 del 15.1.2014.

¹⁹ Cfr. Der Bund/Tagesanzeiger del 23.8.2013: «Linke Hilfe für profitorientierte Manager».

dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria non siano superiori a quelli dell'Amministrazione federale.

Tenendo conto di quanto pubblicato sul sito Internet, i promotori dell'iniziativa sono soprattutto scioccati dai salari eccessivamente elevati accordati ai dirigenti delle FFS, della Posta, di Swisscom e della Ruag. In queste imprese inoltre, basandosi su un tasso d'occupazione al 100 per cento, anche gli altri membri della direzione, nonché il presidente del consiglio di amministrazione nel caso di Swisscom, della Posta e di Skyguide, guadagnano più di un consigliere federale. Secondo i promotori dell'iniziativa i salari dei manager delle imprese parastatali dovrebbero pertanto essere ridotti. In concreto, l'iniziativa esige, spiegano i suoi autori sul sito Internet, che la remunerazione di questi ultimi non superi quella dei consiglieri federali. La richiesta non è tuttavia espressa chiaramente nel testo depositato.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

4.1.1 Nessuna corsa ai profitti nel settore delle prestazioni di base

Secondo un'interpretazione plausibile, si può supporre che l'iniziativa non esiga l'introduzione di un divieto assoluto di conseguire profitti, bensì chiedi che i profitti eventuali derivanti dal settore delle prestazioni di base restino alle imprese. Le imprese stesse non dovrebbero inoltre avere come obiettivo la massimizzazione dei profitti. In questo modo però la loro attività imprenditoriale ne risulterebbe limitata in quanto non avrebbero più il diritto di realizzare profitti nel settore delle prestazioni di base se non per costituire riserve o compensare perdite al fine di garantire la propria sopravvivenza. Simili restrizioni possono incidere negativamente sulla produttività e la competitività delle imprese parastatali.

Poiché la Confederazione e i Cantoni indennizzano i costi non coperti dell'offerta di trasporti commissionata nel settore del traffico regionale viaggiatori, il perseguimento di profitti in questo ambito è vietato (cfr. O dell'11 nov. 2009²⁰ sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori, OITRV), così come lo è in quello dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS e delle altre imprese di trasporto titolari di una concessione commissionata e finanziata dalla Confederazione.

Il servizio universale nel campo delle telecomunicazioni è attribuito tramite una gara d'appalto. L'attuale concessione di Swisscom scade alla fine del 2017. Data la sua formulazione, se venisse accettata, l'iniziativa riguarderebbe non solo Swisscom, che è controllata mediante una partecipazione maggioritaria dalla Confederazione, ma anche un'eventuale altra impresa che dovesse diventare titolare della concessione. Nessuna impresa però può volontariamente accettare una limitazione dei profitti. Potrebbe dunque accadere che nessuna impresa partecipi alla gara per la concessione; in questo caso sarebbe necessario designarne una e affidarle i compiti relativi al servizio universale (art. 14 cpv. 4 LTC). L'impresa designata infine potrebbe esigere dalla Confederazione il versamento di un'indennità per coprire i costi non interamente coperti del servizio universale (art. 19 LTC).

²⁰ RS 745.16

L'obiettivo dichiarato dei promotori dell'iniziativa è che le imprese parastatali, invece di perseguire il profitto mirino ad abbassare i prezzi o a conservare gli eventuali profitti per effettuare investimenti o ridurre i prezzi. Gli investimenti sono tuttavia finanziati dai profitti trattenuti dall'impresa e da prestiti. Se le imprese non possono più cercare di realizzare profitti né utilizzarli secondo le proprie strategie imprenditoriali, la loro capacità di effettuare investimenti non si rafforza di certo ma risulta al contrario minacciata. È inoltre necessario sottolineare che prezzi bassi implicano anche costi bassi delle prestazioni, che sono possibili solo se sono garantite un'ampia libertà imprenditoriale e una gestione appropriata. Già oggi le imprese parastatali sono sottoposte a una notevole tensione a causa delle esigenze diverse (politiche, normative ed economiche) a cui devono rispondere. Una generale diminuzione dei prezzi nel settore dei trasporti pubblici ridurrebbe ulteriormente il grado di copertura dei costi, già basso, cosa che porterebbe a un aumento delle spese da parte dei poteri pubblici. Le richieste dell'iniziativa relative ai profitti renderebbero ancora più complesse le condizioni quadro per le imprese interessate e ancora più complicata la loro gestione. La fornitura efficiente di prestazioni di base sarebbe a rischio.

Si pone infine un'altra domanda: con l'accettazione dell'iniziativa, la forma giuridica della società anonima per le imprese parastatali sarebbe ancora appropriata? Questa forma giuridica è stata appositamente scelta dal legislatore per garantire alle imprese una grande libertà imprenditoriale, creare un quadro adeguato per le prestazioni fornite sempre più spesso in un contesto concorrenziale e metterle in una situazione di parità rispetto alle loro concorrenti. La forma giuridica della società anonima ha tuttavia per definizione uno scopo lucrativo.

4.1.2 Nessun sovvenzionamento trasversale e nessun perseguimento di interessi fiscali nel settore delle prestazioni di base

L'iniziativa chiede che nel settore delle prestazioni di base si rinunci a sovvenzionare trasversalmente altri settori dell'amministrazione e a perseguire interessi fiscali.

La nozione di sovvenzionamento trasversale include tutti i trasferimenti di costi e di introiti, anche tra le diverse unità di una stessa impresa o tra diverse categorie di clienti che richiedono la stessa prestazione. Secondo questa definizione, nel settore del servizio universale esistono diverse forme deliberate di sovvenzionamento trasversale interne alle imprese. Queste ultime devono fornire in linea di massima le prestazioni di base coprendo i costi ed è una regola del servizio universale che prestazioni identiche debbano essere fornite a tutti allo stesso prezzo. La Posta applica pertanto in tutte le zone del Paese le stesse tariffe per le lettere e i pacchi la cui spedizione rientra tra le prestazioni del servizio universale per la clientela privata e garantisce inoltre la gestione di una rete capillare di punti di accesso che copre tutto il Paese. La concessione del traffico su lunghe distanze alle FFS obbliga l'impresa a gestire in maniera redditizia la relativa rete e a servire anche le regioni lontane dai grandi centri. Nel traffico su lunghe distanze, le linee più redditizie finanziano trasversalmente quelle meno redditizie. Le linee non redditizie, ma necessarie secondo la concessione, svolgono infatti un ruolo fondamentale di raccordo e collegamento nel sistema dei trasporti pubblici svizzero.

Le forme di sovvenzionamento indiretto permettono di mantenere un equilibrio economico tra gruppi di clienti e regioni e costituiscono quindi senza dubbio il mezzo più importante per garantire il servizio universale.

Nel traffico regionale viaggiatori, al contrario, sulla base del principio di ordinazione delle singole linee, il sovvenzionamento trasversale è pressoché escluso. Nel settore postale regole chiare lo vietano. L'articolo 19 della legge sulle poste stabilisce che la Posta svizzera può utilizzare il ricavato del servizio riservato (monopolio sul trasporto di lettere fino a 50 g, art. 18 LPO) unicamente per coprire i costi del servizio universale (servizi postali e traffico dei pagamenti); non può utilizzarlo per accordare ribassi su prestazioni che non riguardano questi due mandati relativi al servizio universale.

La richiesta dell'iniziativa, in virtù della quale la Confederazione non deve perseguire interessi fiscali nel settore del servizio universale, riguarda in maniera più specifica la distribuzione dei dividendi da parte delle imprese che in questo settore assolvono compiti legali oppure che sono direttamente o indirettamente controllate dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria, e dunque in particolare la Posta e Swisscom. Le FFS non versano alcun dividendo alla Confederazione, ma utilizzano i mezzi eventualmente disponibili per investire in nuovi treni, necessari per far fronte all'aumento della domanda di trasporto. I profitti delle FFS ritornano pertanto direttamente nel sistema ferroviario.

I promotori dell'iniziativa ritengono che i dividendi versati alla Confederazione da Swisscom e dalla Posta costituiscano delle imposte occulte che occorre eliminare in quanto sarebbero il frutto di tariffe troppo elevate.

I dividendi versati agli azionisti corrispondono al rendimento del capitale investito e coprono il rischio d'impresa. In questo modo si creano le condizioni per un'adeguata capitalizzazione. Senza la prospettiva di conseguire profitti e versare dividendi sarebbe più difficile, in particolare per Swisscom, trovare investitori privati.

Come accade nelle società anonime interamente private, è necessario che anche la Confederazione, in quanto azionista, ottenga un rendimento adeguato per il capitale investito costituito, non da ultimo, dal denaro dei contribuenti. In quanto proprietaria, la Confederazione deve poter decidere, come nel caso delle imprese private, quale uso fare dei profitti. Può esigere il versamento di una parte di questi profitti per iscriverli nel bilancio dello Stato e così ridurre indirettamente il carico fiscale o lasciarli all'interno dell'impresa al fine di aumentarne il capitale proprio. Si deve anche ricordare che la Posta e Swisscom, nel fornire le loro prestazioni, sono sempre più esposte alla concorrenza e realizzano i loro profitti soprattutto sul mercato libero piuttosto che nel settore del servizio universale. Se i profitti distribuiti diminuissero, la Confederazione sarebbe costretta a compensare i mancati introiti aumentando le imposte o riducendo le prestazioni.

4.1.3 I salari dei collaboratori delle imprese pubbliche non devono essere superiori a quelli dei collaboratori dell'Amministrazione federale

La richiesta del comitato promotore dell'iniziativa, secondo la quale i salari del personale delle imprese pubbliche non possono essere superiori a quelli del personale dell'Amministrazione federale, è rivolta ai salari ritenuti eccessivi dei manager

delle imprese parastatali. Tuttavia, data la formulazione utilizzata nel testo a essere interessati non sarebbero solo i manager di queste imprese, ma tutti i dipendenti. Le imprese dovrebbero infatti adeguare la propria struttura salariale a quella dell'Amministrazione federale. Questa richiesta potrebbe essere attuata solo a prezzo di notevoli sforzi perché si dovrebbe stabilire con precisione se e in quali casi i requisiti, le funzioni e le remunerazioni delle imprese interessate sono equivalenti a quelli dell'Amministrazione federale.

Le FFS, la Posta e Swisscom sono tra i principali datori di lavoro della Svizzera e sono in concorrenza con altre imprese private non solo per i loro prodotti e servizi, ma anche sul mercato del lavoro. Anche in questo caso devono dunque avere i mezzi per restare competitive. Poiché le condizioni prevalenti in vari settori sono diverse da quelle dell'Amministrazione federale, un adeguamento obbligatorio alla struttura salariale della Confederazione rischierebbe di indebolire le imprese, le quali sarebbero in effetti sottoposte a una limitazione che le dirette concorrenti invece non subirebbero. Ne patirebbero la loro produttività e capacità innovativa. Neppure le relazioni tra i partner sociali rimarrebbero le stesse: il margine di manovra per individuare soluzioni specifiche nel quadro delle trattative per i contratti collettivi di lavoro ne risulterebbe ridotto.

L'allineamento alla struttura salariale della Confederazione richiesto dall'iniziativa limiterebbe la libertà imprenditoriale delle imprese parastatali che era stata loro accordata in particolare nel quadro delle riforme già menzionate riguardanti le PTT (1998) e le ferrovie (1999). Questo passo indietro andrebbe nella direzione diametralmente opposta a tutti gli sforzi di esternalizzazione e di privatizzazione fatti nel corso degli ultimi decenni e che nel complesso hanno rafforzato il servizio pubblico in Svizzera.

In quanto impresa quotata in borsa, Swisscom sottostà all'ordinanza del 20 novembre 2013²¹ contro le retribuzioni abusive nelle società anonime quotate in borsa (OreSA) entrata in vigore il 1° gennaio 2014. L'assemblea generale dovrà pertanto in futuro votare ogni anno su tutte le remunerazioni dei membri del consiglio di amministrazione e della direzione del gruppo.

Le FFS e la Posta sottostanno alle disposizioni dell'ordinanza del 19 dicembre 2003²² sulla retribuzione dei quadri e sono tenute a redigere ogni anno un rapporto sui salari dei quadri che informi il Consiglio federale sul rispetto di tali direttive. Nel 2007 il Consiglio federale ha definito i valori di riferimento per le remunerazioni dei presidenti del consiglio di amministrazione delle FFS (fr. 225 000.), della Posta (fr. 225 000), di Skyguide (fr. 135 000), della Ruag (fr. 140 000) e della SRG SSR (fr. 135 000). A tal fine ha tenuto conto del rischio imprenditoriale, delle dimensioni e delle modalità di finanziamento dell'impresa nonché del tasso di occupazione.

4.1.4 Attuazione

Nel capoverso 3 l'iniziativa chiede che la legge disciplini i dettagli e in particolare definisca le prestazioni di base distinguendole dalle altre prestazioni e garantisca la trasparenza riguardo ai loro costi e all'impiego delle entrate che ne derivano.

²¹ RS 221.331

²² RS 172.220.12

Come accennato in precedenza, la legge sulle poste prevede già che gli introiti ottenuti con il servizio riservato debbano unicamente essere utilizzati per coprire i costi delle prestazioni del servizio universale e non possano essere utilizzati per ridurre i costi di altre prestazioni. Questo divieto del sovvenzionamento trasversale si basa sul principio della libertà economica sancito dall'articolo 94 Cost. e mira a evitare una distorsione della concorrenza tramite le rendite di monopolio garantite dalla legge (cfr. messaggio del 20 mag. 2009²³ concernente la legge sulle poste). La contabilità deve essere redatta in modo da poter mettere in relazione i costi e i ricavi con le singole prestazioni. La Posta è inoltre tenuta a definire i costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale (art. 49 e 50 dell'O del 29 ago. 2012²⁴ sulle poste, OPO). I costi netti risultano dal confronto tra il risultato che la Posta e le società del gruppo Posta conseguono adempiendo a tale obbligo e il risultato ipotetico che conseguirebbero senza tale obbligo.

La normativa concernente le ferrovie non definisce il servizio universale a livello di legge. La legge federale del 20 dicembre 1957²⁵ sulle ferrovie (LFerr) e la legge del 20 marzo 2009²⁶ sul trasporto di viaggiatori (LTV) impongono comunque alle imprese ferroviarie e a quelle che beneficiano di una concessione per il trasporto viaggiatori regole dettagliate per la presentazione dei conti.

Swisscom fornisce oggi prestazioni di base raggruppate in parte insieme ad altri servizi (telefonia mobile, TV). A causa di queste economie di gamma una ripartizione dei costi e dei ricavi può essere solo ipotetica e non esiste finora alcuna regola generale riconosciuta per l'attribuzione dei costi.

Se da una parte la legislazione in questione comprende quindi già norme che prevedono l'obbligo di distinguere i costi e i ricavi delle singole prestazioni, dall'altra si deve sottolineare che nonostante il legislatore possa imporre l'attuazione della richiesta di stabilire una netta delimitazione tra le prestazioni di base e le altre prestazioni sotto forma di separazione contabile, le spese che ne deriverebbero sarebbero notevoli per le imprese interessate e ne ridurrebbero la flessibilità. La separazione più netta, che consisterebbe nell'attribuire i settori delle prestazioni di base a imprese dedicate, eliminerebbe la possibilità di sfruttare le economie di scala, porterebbe a strutture inefficienti e nuocerebbe alla competitività.

4.1.5 Opportunità di un controprogetto; coordinamento con altre disposizioni costituzionali

Il 13 dicembre 2013 il nostro Collegio ha deciso di respingere l'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico» senza opporle un controprogetto diretto o indiretto. Considerata l'elevata qualità del servizio pubblico in Svizzera non vediamo alcuna ragione di modificare la Costituzione o la legge, né per mezzo della presente iniziativa, né per mezzo di un controprogetto diretto o indiretto.

Contemporaneamente abbiamo anche tenuto conto del fatto che a seguito della mozione 05.3232 CTT-S («Disposizione costituzionale sul servizio universale»), l'8 maggio 2013 il nostro Collegio ha approvato il messaggio concernente una

²³ FF 2009 4493, in particolare pag. 4557

²⁴ RS 783.01

²⁵ RS 742.101

²⁶ RS 745.1

disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale²⁷ in cui vengono discusse tre possibili modifiche della Costituzione federale (varianti A, B, C). Nel messaggio abbiamo continuato a sostenere che sarebbe in ogni caso preferibile rinunciare a una simile disposizione e abbiamo proposto di non adottare nessuna delle tre varianti. Se l'Assemblea federale dovesse decidere comunque di introdurre una simile norma, la nostra preferenza andrebbe alla variante A («La Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché tutti abbiano accesso a un servizio universale sufficiente»).

La presente iniziativa popolare e la mozione 05.3232 trattano entrambe la questione del servizio universale, ma il loro approccio è differente. Mentre la mozione mira a introdurre una disposizione costituzionale astratta e a gettare le basi per un consenso ampio e generale sul servizio universale, l'iniziativa «A favore del servizio pubblico» mette in primo piano aspetti concreti di natura finanziaria come i profitti, il sovvenzionamento trasversale, gli interessi fiscali e i salari. L'iniziativa intende dunque restringere la libertà imprenditoriale delle imprese interessate tramite un intervento diretto. Essa prende inoltre in considerazione solo l'ambito della Confederazione, senza interessarsi agli sforzi fatti dai Cantoni in favore del servizio universale. Le imprese private infine sarebbero sottoposte a questa disposizione solo nel caso disponessero di un mandato da parte della Confederazione per la fornitura di prestazioni di base.

Per questo motivo il nostro Collegio è giunto alla conclusione che il disegno di decreto federale relativo a una disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale (varianti A–C) non potrebbe rappresentare un'alternativa alla presente iniziativa tanto più che ritiene sia preferibile rinunciare a una simile disposizione.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni finanziarie

Per l'esercizio 2013 (base di calcolo, cifre FFS 2012), la Posta, le FFS e Swisscom verseranno, a titolo di imposta sugli utili realizzati, circa 390 milioni di franchi; 110 milioni di franchi andranno alla Confederazione, 280 ai Cantoni e ai Comuni. Nel 2013 la Posta e Swisscom hanno versato alla Confederazione a titolo di dividendi sugli utili dell'esercizio 2012 circa 830 milioni di franchi. Agli altri azionisti di Swisscom sono stati distribuiti 500 milioni di franchi. Le FFS sono in ampia misura esentate dall'imposta e non distribuiscono dividendi. Gli introiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nel 2013, ottenuti tramite le imposte e i dividendi, ammontano a un totale di circa 1220 milioni di franchi, di cui 940 alla Confederazione, 280 ai Cantoni e ai Comuni. Non è possibile effettuare una ripartizione precisa dei profitti tassati e dei dividendi versati tra il settore delle prestazioni di base e quello dei beni e dei servizi offerti sul libero mercato a causa dei dati disponibili presso la Posta e Swisscom.

A seconda del modo in cui dovesse essere attuata l'iniziativa a livello di legge, queste entrate potrebbero risultare ridotte in maniera più o meno significativa. Non si può escludere la necessità da parte della Confederazione, ma anche dei Cantoni e

²⁷ FF 2013 2825

dei Comuni, di una compensazione a livello di spese che rischierebbe di provocare una riduzione delle prestazioni anche nel settore del servizio pubblico. In alternativa, la perdita di introiti potrebbe essere compensata tramite l'aumento delle imposte.

Per la Confederazione nel suo ruolo di azionista, i dividendi distribuiti dalla Posta e da Swisscom rappresentano il controvalore del capitale investito, costituito, non da ultimo, dal denaro dei contribuenti. Oltre alla Confederazione, azionista di maggioranza, anche altri 68 000 azionisti di Swisscom (piccoli azionisti, investitori istituzionali come le casse pensione ecc.) hanno interesse a mantenere stabile il valore dell'impresa e ottenere un rendimento adeguato per il capitale investito. A seconda del modo in cui l'iniziativa venisse attuata, il valore dell'impresa e l'ammontare dei dividendi rischierebbero di diminuire.

Come già osservato in precedenza, esiste il rischio, nel settore delle telecomunicazioni, che a causa delle limitazioni imposte dall'iniziativa, in particolare quelle riguardanti lo scopo lucrativo, nessuna impresa voglia concorrere per ottenere la concessione del servizio universale e che sia necessario designare un'impresa incaricata di assumersi questo compito. Quest'ultima potrebbe esigere dalla Confederazione un'indennità per la copertura dei costi non coperti del servizio universale.

4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'attuazione dell'iniziativa non avrebbe ripercussioni sull'effettivo del personale a livello federale. Nelle imprese parastatali non sarebbero però escluse ripercussioni negative. Le imprese dovrebbero adattare la propria struttura salariale a quella dell'Amministrazione federale e sarebbero sottoposte a restrizioni a livello di selezione dei collaboratori qualificati e specializzati che potrebbero penalizzarle nei confronti dei concorrenti diretti. Nel caso in cui l'iniziativa fosse accettata, la produttività e la capacità innovativa delle imprese interessate si indebolirebbe e per porre rimedio a questa situazione le imprese sarebbero costrette a procedere a riorganizzazioni e ristrutturazioni che potrebbero tradursi, a seconda delle circostanze, in misure riguardanti il personale, come una riduzione degli effettivi o un peggioramento delle condizioni di lavoro.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa intende difendere un servizio pubblico di qualità a prezzi abbordabili in Svizzera. Il nostro Collegio comprende le richieste dell'iniziativa, ma è dell'opinione che la Svizzera disponga già di un servizio pubblico di qualità. D'altra parte non ritiene che gli strumenti proposti siano quelli adeguati a raggiungere gli obiettivi che l'iniziativa si pone, tanto più che il testo è formulato in maniera poco chiara in molti punti. Siamo dell'avviso che l'iniziativa indebolirebbe il servizio pubblico in Svizzera anziché rafforzarlo.

L'iniziativa non comprende alcuna disposizione incompatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

Il nostro Collegio ritiene che la Svizzera disponga di un servizio pubblico capillare, sicuro e dalle elevate prestazioni. La fornitura delle prestazioni è affidabile, di ottima qualità e sempre più efficiente. Le prestazioni di base sono assicurate su tutto il territorio del Paese.

L'iniziativa intende difendere un servizio pubblico di qualità e a prezzi sostenibili. Come spiegato in precedenza la formulazione del testo è tuttavia poco chiara in molti punti; pertanto l'iniziativa non è in grado di rispondere alle attese: garantire un servizio pubblico migliore e più economico. Al contrario, essa può essere ritenuta contraddittoria e controproducente.

Le richieste dell'iniziativa mettono in discussione le riforme avviate alla fine degli anni Novanta che hanno gettato le basi di un servizio pubblico capillare e di qualità. Queste riforme si sono dimostrate valide, le imprese parastatali sono ben posizionate sul mercato, forniscono buone prestazioni e sono datori di lavoro importanti e interessanti. Le necessarie condizioni quadro permettono alle imprese di affermarsi e di restare al passo con l'evoluzione del mercato e gli sviluppi tecnologici del loro settore. L'iniziativa ostacolerebbe chiaramente la libertà imprenditoriale delle imprese interessate che era stata loro garantita nell'ambito della riforma delle PTT e delle ferrovie. Le disposizioni previste dall'iniziativa avrebbero ripercussioni negative sull'efficacia, la competitività, la capacità innovativa e di investimento delle imprese parastatali. L'iniziativa intende difendere le esigenze della clientela, ma in effetti non sarebbe in grado di indurre una riduzione dei prezzi e piuttosto rischierebbe di provocare un aumento delle imposte. Una limitazione della libertà in materia di politica salariale potrebbe infine avere un impatto negativo sulle condizioni di assunzione dei collaboratori e indebolire il partenariato sociale.

Eventuali miglioramenti di singoli aspetti della regolamentazione, snella e improntata a un pragmatismo politico, del settore del servizio pubblico potrebbero essere introdotti nel quadro delle leggi e delle ordinanze esistenti. Una norma costituzionale di portata generale non costituisce alcun plusvalore.

Date queste considerazioni proponiamo all'Assemblea federale di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico».