

Rapporto del Consiglio federale «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)»

del 23 giugno 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)», pregandovi di prenderne atto.

Nel contempo vi chiediamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2000 M 00.3215 Avvenire del servizio pubblico
(N 29.5.2000, Commissione 00.016-CN).

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

23 giugno 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Sintesi

Nel settore delle infrastrutture, la Svizzera può contare su un servizio universale sicuro ed efficiente, con prestazioni di qualità su tutto il territorio nazionale. Negli ultimi anni, il rapporto prezzi/prestazioni è stato notevolmente migliorato. Tuttavia, visti gli sviluppi a livello tecnico ed economico, sono necessari ulteriori adeguamenti.

Un servizio pubblico efficiente è una condizione sine qua non per la qualità di vita della popolazione e la competitività dell'economia e contribuisce notevolmente alla coesione sociale e regionale della Svizzera. Il settore delle infrastrutture, che è un elemento centrale del servizio pubblico, è stato oggetto negli ultimi anni di riforme radicali. Nel maggio 2000 il Consiglio nazionale ha incaricato il Consiglio federale di definire il servizio pubblico su tutto il territorio e le misure necessarie perché esso sia garantito anche in futuro. Con il rapporto «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)» il Consiglio federale assolve questo mandato.

Definizione

Il Consiglio federale 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 del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi.»

Con questa definizione il servizio pubblico viene equiparato al servizio universale e riguarda essenzialmente le infrastrutture nei settori postale, delle telecomunicazioni, dei media elettronici (radio e televisione), dei trasporti pubblici e delle strade, nella misura in cui esse rientrano nella sfera di competenze della Confederazione.

Il rapporto tratta solo marginalmente le energie di rete e i trasporti aerei, poiché per entrambi i settori si stanno attualmente definendo i principi della futura politica. Anche i settori del servizio universale di competenza dei Cantoni e dei Comuni non sono oggetto del rapporto.

Principi

Il servizio universale consiste in un approvvigionamento di base da stabilire a livello politico in beni e servizi d'infrastruttura, che vanno definiti volta per volta a seconda dei settori e che vanno adeguati alle mutevoli condizioni generali in ambito tecnico, economico e sociale. I principi alla base del servizio universale sono i seguenti:

- *Contenuto: il contenuto del servizio universale deve essere definito nella legislazione.*
- *Fabbisogno: vanno tenute in considerazione le mutate esigenze della popolazione e delle aziende.*

-
- *Accessibilità: le prestazioni del servizio universale devono essere fornite in modo capillare in tutte le regioni del Paese e devono essere facilmente accessibili a tutte le cerchie della popolazione.*
 - *Qualità: i requisiti di qualità vengono definiti nelle leggi e nelle ordinanze e attuati e controllati dalle autorità competenti.*
 - *Prezzi: i prezzi delle prestazioni devono essere accessibili a tutti.*
 - *Continuità: le prestazioni devono essere fornite senza interruzione.*

Per l'attuazione concreta di questi principi sono da ricercare diverse soluzioni a seconda dei settori.

Bilancio delle prestazioni del servizio universale

Stando al parere del Consiglio federale, le riforme che negli ultimi anni hanno interessato il settore delle infrastrutture hanno dato buoni risultati. Il bilancio che se ne può trarre è positivo:

- *La Svizzera continua a garantire su tutto il territorio un servizio universale sicuro ed efficiente nel settore delle infrastrutture. La qualità delle prestazioni è ottima anche nel confronto europeo.*
- *L'efficienza del servizio universale ha potuto essere notevolmente migliorata negli ultimi anni.*
- *Le imprese pubbliche e miste attive nel settore delle infrastrutture godono attualmente di una buona posizione anche a livello internazionale. Esse offrono servizi importanti per la piazza economica svizzera e un numero significativo di posti di lavoro qualificati.*

Poiché il grado di liberalizzazione del mercato in Svizzera in parte non ha raggiunto quello dell'UE, mentre aumenta l'interazione economica soprattutto nei servizi d'infrastruttura, è necessario adottare ulteriori riforme nell'ambito delle industrie di rete.

Linee guida generali della futura politica in materia di servizio universale del Consiglio federale

Nell'ambito della sua politica in materia di servizio universale, il Consiglio federale si attiene alle seguenti linee guida valide per tutti i settori:

- *Anche in futuro, l'obiettivo principale sarà garantire su tutto il territorio nazionale un servizio universale sicuro, finanziabile e di buona qualità. In questo modo, la Confederazione contribuisce alla qualità di vita della popolazione, alla coesione nazionale e all'attrattiva della piazza economica svizzera.*
- *Le prestazioni del servizio universale devono essere fornite nel modo più efficiente possibile, il che presuppone un continuo miglioramento della produttività. In questo modo è possibile mantenere accessibili le prestazioni per i clienti e tenere entro certi limiti gli oneri finanziari della Confederazione.*

-
- *In linea di principio le prestazioni del servizio universale vengono finanziate dal rispettivo settore. Laddove questo è possibile solo in misura limitata (in particolare nei trasporti pubblici), occorre ordinare e indennizzare determinate prestazioni d'interesse generale.*
 - *Il servizio universale deve essere continuamente adeguato alle nuove esigenze e ai nuovi bisogni. Un servizio universale che voglia fissare una volta per tutte un certo livello delle prestazioni o dei processi di produzione compromette a lungo termine la qualità dei servizi e la sicurezza dei posti di lavoro.*
 - *Il Consiglio federale mira ad una compatibilità con l'UE laddove lo ritiene giustificato sul piano materiale, riservandosi tuttavia la possibilità di adottare disposizioni diverse da quelle europee, se sussistono ragioni importanti.*
 - *Anche gli elementi della concorrenza sono un importante strumento per migliorare l'efficienza del servizio universale e per aumentare la qualità delle prestazioni. Occorre valutare caso per caso se e quali di questi elementi migliorano l'efficienza, la qualità e la sicurezza delle prestazioni. Inoltre, occorre separare a livello funzionale il ruolo del regolatore del mercato da quello dei suoi partecipanti.*
 - *La proprietà delle imprese del settore infrastrutturale può essere pubblica, privata o mista. È necessario individuare le giuste soluzioni per ogni settore. In questo contesto diventano criteri determinanti la garanzia del servizio universale, l'efficienza della fornitura delle prestazioni come pure gli interessi economici della Svizzera.*
 - *Sono probabili ulteriori riforme nel settore del servizio universale. Il Consiglio federale intende di proposito procedere per gradi. Numerosi esempi all'estero hanno mostrato che la qualità del servizio universale può essere compromessa da riforme avventate e precipitose. Una liberalizzazione tardiva comporta invece lo svantaggio che nel nuovo mercato europeo le posizioni siano già occupate e le imprese svizzere non possano più raggiungere una dimensione critica e un significativo ruolo di mercato. È possibile pertanto procedere in modo graduale soltanto se si avviano le riforme per tempo.*

Linee guida settoriali per la futura politica del Consiglio federale in materia di servizio universale

Posta

La Confederazione provvede a un servizio universale, liberamente accessibile, di buona qualità e a prezzi equi. La Posta gestisce una rete capillare di uffici postali e fornisce di norma con mezzi propri il servizio universale. Il limite di monopolio per le lettere sarà abbassato a 100 grammi nel 2006, a condizione che sia garantito il finanziamento del servizio universale. Ulteriori adeguamenti della legislazione dipendono dall'evoluzione del mercato in Svizzera e in Europa.

Telecomunicazioni

Il servizio universale nel settore delle telecomunicazioni ha dato buoni frutti. Non è necessario adottare misure supplementari a garanzia delle prestazioni, tuttavia occorre verificare regolarmente ed eventualmente adeguare la gamma delle offerte. Con la revisione della legge sulle telecomunicazioni il Consiglio federale ha tra l'altro proposto l'apertura dell'ultimo chilometro a livello legislativo.

Media elettronici (radio e televisione)

La revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione è attualmente in discussione alle Camere. Il messaggio del Consiglio federale è incentrato in primo luogo sulla garanzia di un servizio universale forte e autonomo, fornito primariamente dalla SSR. Le emittenti di programmi radiotelevisivi a carattere locale e regionale devono ricevere quote dei proventi delle tasse a seconda del loro contributo al servizio universale.

Trasporti pubblici

La Confederazione garantisce il servizio universale nei trasporti pubblici e assicura a lungo termine il finanziamento dell'infrastruttura. L'efficienza e il rapporto costi/benefici nel settore pubblico devono essere ulteriormente migliorati, per poter limitare il ricorso a fondi pubblici. A seguito del rifiuto del controprogetto all'iniziativa Avanti, si sta esaminando come risolvere i problemi, ormai indiscussi, che riguardano il traffico negli agglomerati. Sulla base di queste analisi, si procederà eventualmente all'elaborazione di un nuovo progetto.

Strade

Mediante la gestione delle capacità, misure di compensazione locali realizzabili a breve termine, l'eliminazione mirata di strozzature come pure completamenti nella rete verrà garantito su tutto il territorio nazionale il mantenimento di un'offerta equa quanto a qualità dei trasporti, qualità dei collegamenti e sicurezza del traffico. Con la nuova politica della sicurezza stradale, il Consiglio federale intende ridurre il numero di incidenti gravi senza limitare la mobilità.

Indice

Sintesi	4076
1 Premesse	4082
1.1 1.1 Mandati del Parlamento per la stesura di un rapporto sul servizio universale (servizio pubblico)	4082
1.2 Il servizio pubblico nelle infrastrutture	4082
1.3 Obiettivi e struttura del rapporto	4083
2 Obiettivi della politica svizzera in materia di servizio universale	4084
2.1 Definizione, principi e quadro normativo	4084
2.2 Obiettivi della politica in materia di servizio universale	4085
2.3 Strumenti di finanziamento del servizio universale	4086
2.4 Cenni sugli elementi comuni con altri settori politici	4086
2.5 Cenni sul controllo delle aziende vicine alla Confederazione nel settore delle infrastrutture	4087
3 Regolamentazione attuale del servizio universale	4088
3.1 Riforma del servizio universale nei settori postale, ferroviario e delle telecomunicazioni negli anni 1997/1998	4088
3.2 L'organizzazione del servizio universale nei singoli settori	4091
3.2.1 Posta («servizio postale universale»)	4091
3.2.2 Telecomunicazioni	4093
3.2.3 Media elettronici (radio e televisione)	4096
3.2.4 Trasporti pubblici	4098
3.2.5 Strade	4101
3.2.6 Cenni sulle energie di rete: corrente elettrica e gas	4102
3.2.7 Cenni sui trasporti aerei	4103
4 Bilancio delle prestazioni del servizio universale	4104
4.1 Bilancio delle prestazioni del servizio postale universale	4104
4.2 Bilancio delle prestazioni nel settore delle telecomunicazioni	4107
4.3 Bilancio delle prestazioni nel settore dei media elettronici (radio e televisione)	4108
4.3.1 Canoni	4108
4.3.2 Prestazioni della SSR	4109
4.3.3 Prestazioni delle emittenti locali e regionali	4112
4.4 Bilancio delle prestazioni nel settore dei trasporti pubblici	4113
4.5 Bilancio delle prestazioni nel settore stradale	4116
5 Linee guida e sfide poste alla futura politica in materia di servizio universale	4118
5.1 Servizio postale universale	4119
5.1.1 Sfide	4119
5.1.2 Linee guida della futura politica in materia di servizio universale	4120
5.2 Telecomunicazioni	4122
5.2.1 Sfide	4122

5.2.2	Linee guida della futura politica in materia di servizio universale	4123
5.3	Media elettronici (radio e televisione)	4124
5.3.1	Sfide	4124
5.3.2	Linee guida della futura politica in materia di servizio universale	4125
5.4	Trasporti pubblici	4126
5.4.1	Sfide	4126
5.4.2	Linee guida della futura politica in materia di servizio universale	4128
5.5	Strade	4129
5.5.1	Sfide	4129
5.5.2	Linee guida della futura politica in materia di servizio universale	4132
6	La futura politica del Consiglio federale in materia di servizio universale	4133
6.1	Bilancio delle riforme finora attuate	4133
6.2	Linee guida generali per la futura politica del Consiglio federale in materia di servizio universale	4133
6.3	Linee guida settoriali per la futura politica del Consiglio federale in materia di servizio universale	4135
6.4	Tavola sinottica sullo stato dei progetti più importanti	4137
Allegato		
I.	Basi giuridiche del servizio universale	4138
II.	Sviluppo dell'occupazione nei settori dei trasporti pubblici, della Posta, delle telecomunicazioni e della sicurezza aerea (incluse FFS, Posta, Swisscom e Skyguide)	4139
III.	Grado di liberalizzazione del mercato in Svizzera e nell'Unione europea	4145

Rapporto

1 Premesse

1.1 Mandati del Parlamento per la stesura di un rapporto sul servizio universale (servizio pubblico)

Nella mozione sulle linee direttive 00.3215 della Commissione 00.016 del Consiglio nazionale del 29 maggio 2000, il Consiglio federale è invitato a definire meglio il servizio pubblico esteso a tutto il territorio nazionale e a stabilire le misure necessarie per garantirlo anche a lungo termine. In particolare, esso dovrebbe elaborare un piano per la garanzia del servizio pubblico anche in quei settori e in quelle regioni dove non vi è rendimento. Il piano in questione dovrebbe tenere conto anche delle conseguenze derivanti dalla deregolamentazione introdotta dall'UE e dall'OMC.

Il presente rapporto concretizza inoltre l'attività di informazione dell'opinione pubblica in relazione alle riforme delle ferrovie e del settore postale, secondo la raccomandazione della CdG del Consiglio degli Stati del 26 maggio 2000 (www.uvek.admin.ch/dokumentation/serpub/index.html?lang=it&).

1.2 Il servizio pubblico nelle infrastrutture

A livello mondiale diversi settori economici, che forniscono anche prestazioni del servizio pubblico e le cui attività si servono di reti ed infrastrutture, si sono gradualmente aperti alla concorrenza a partire dalla fine degli anni Ottanta. Si tratta in particolare delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dei trasporti e dell'energia. Il processo di liberalizzazione è accompagnato da diverse misure atte a garantire gli interessi della collettività, in particolare il cosiddetto servizio pubblico. Quest'ultimo deve garantire a tutta la popolazione l'accesso a prestazioni di qualità e a prezzi equi, a prescindere dalla situazione economica, sociale o geografica. In questo contesto si pone anche la problematica del ruolo che lo Stato è chiamato ad assumere in un'economia di mercato, visto che esso deve garantire da un lato il funzionamento di questo mercato e il rispetto delle regole da parte dei suoi partecipanti e dall'altro l'approvvigionamento in servizi di interesse generale, quando le forze del mercato non sono in grado di farlo. Questi fatti hanno conferito negli ultimi anni all'espressione «servizio pubblico» un nuovo significato politico e polivalente. Il concetto viene impiegato in modo molto diverso e per questo non ne esiste una definizione universalmente riconosciuta. Nel presente rapporto il servizio pubblico va inteso nel modo seguente:

«La definizione politica di servizio pubblico comprende l'approvvigionamento in beni e servizi d'infrastruttura di buona qualità, che siano accessibili a tutte le cerchie della popolazione e a tutte le regioni del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi.»

Il servizio pubblico consiste quindi in un approvvigionamento di base definito dalla politica e che comprende diversi beni e prestazioni, nella maggior parte dei casi di tipo infrastrutturale. Spesso, tuttavia, questi ultimi non vengono prodotti dal mercato oppure non nel modo auspicato a livello politico. Succede anche che il servizio pubblico venga inteso come un insieme di prestazioni che, al di là delle infrastruttu-

re, si estendono anche alla sanità, all'istruzione, alla cultura, alla sicurezza sociale, al settore militare, alla polizia, ecc. In generale il concetto di servizio pubblico viene associato ai grandi settori economici che si servono di reti ed infrastrutture e che forniscono determinate prestazioni di pubblica utilità, come i trasporti, i servizi postali, le telecomunicazioni o l'energia. I settori che esulano dalle infrastrutture riguardano in particolare servizi destinati a privati, come l'istruzione o la sicurezza sociale. Questi settori possono essere intesi come servizio pubblico in senso lato. Tuttavia, viste le grosse differenze con il servizio pubblico nelle infrastrutture, il presente rapporto si concentra sul settore infrastrutturale. In una seconda fase, ai fini di una visione d'insieme, si dovrà eventualmente verificare la necessità di elaborare altri rapporti sullo stato attuale e le prospettive del servizio pubblico nei «settori non infrastrutturali». Il presente rapporto si limita pertanto ai servizi d'infrastruttura e comprende i seguenti settori:

- posta;
- telecomunicazioni;
- media elettronici (radio e televisione);
- trasporti pubblici e
- strade (nell'ambito delle competenze della Confederazione).

Per le ragioni esposte qui di seguito le energie di rete e il settore dell'aviazione civile vengono trattati solo sommariamente.

Dopo il rifiuto popolare della legge sul mercato dell'energia elettrica (LMEE) del settembre 2002, il DATEC, in collaborazione con una commissione di esperti, sta valutando le basi per una nuova regolamentazione del settore dell'energia elettrica. Il Consiglio federale intende sottoporre al Parlamento un progetto in materia nel corso dell'attuale legislatura. Per il momento, sono sospesi i lavori relativi all'apertura del mercato del gas.

A seguito degli avvenimenti degli ultimi due anni, sia l'aviazione svizzera che quella estera stanno attraversando una profonda crisi. Viste le mutate condizioni generali nel settore, il DATEC elabora un rapporto separato sulla politica in materia di trasporti aerei.

Non appena possibile saranno integrati nel presente rapporto i primi risultati dei lavori relativi ai settori energia e aviazione.

Nel presente rapporto non verranno infine trattati quegli ambiti del servizio universale che sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni, come ad esempio l'approvvigionamento idrico, lo smaltimento delle acque reflue o quello dei rifiuti.

1.3 Obiettivi e struttura del rapporto

Nel presente rapporto il Consiglio federale illustra lo stato attuale del servizio universale nelle infrastrutture in Svizzera e fa un bilancio intermedio della situazione. Nel contempo, visti gli sviluppi dinamici nei settori infrastrutturali (evoluzione tecnologica, cambiamenti sociali, ulteriori liberalizzazioni), si rendono necessari criteri precisi per la definizione della futura politica in materia di servizio universale.

Per quanto concerne i settori summenzionati, in una prima parte del rapporto verranno delineati il contenuto del servizio universale, il suo finanziamento nonché i

principi dell'ordinamento del mercato. In seguito verrà fatto un bilancio delle prestazioni del servizio universale nelle infrastrutture. Successivamente verranno enunciate le principali sfide nei singoli settori sulla base dei principali fattori di influsso e quindi l'orientamento che il Consiglio federale intende dare in futuro alla sua politica, al fine di garantire un servizio universale efficiente su tutto il territorio nazionale. Infine verrà presentata una prospettiva della futura politica del Consiglio federale in merito al servizio universale nelle infrastrutture.

2 Obiettivi della politica svizzera in materia di servizio universale

2.1 Definizione, principi e quadro normativo

Un servizio pubblico efficiente è condizione *sine qua non* per la garanzia della qualità di vita della popolazione e per la competitività dell'economia. Esso dà inoltre un importante contributo alla coesione sociale e regionale della Svizzera.

Secondo la definizione data dal Consiglio federale, 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 del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi.

Il servizio pubblico viene quindi equiparato al servizio universale. In base alla definizione succitata, quest'ultimo comprende sempre un approvvigionamento di base, da stabilire a livello politico, in beni e servizi d'infrastruttura che vanno definiti a seconda dei settori. Il servizio pubblico deve soddisfare i seguenti requisiti:

- Prestazioni: il contenuto del servizio universale deve essere definito nella legislazione.
- Fabbisogno: vanno tenute in considerazione le mutate esigenze della popolazione e delle aziende.
- Accessibilità e principio della copertura di tutto il territorio: le prestazioni devono essere fornite alle stesse condizioni e in tutte le regioni del Paese e devono essere facilmente accessibili a tutte le cerchie della popolazione. Il rispetto di questo principio contribuisce alla coesione sociale e regionale del Paese.
- Qualità: le prestazioni devono essere di buona qualità. I relativi criteri sono definiti nelle leggi e nelle ordinanze e controllati e attuati dalle autorità.
- Prezzi: i prezzi delle prestazioni devono essere accessibili a tutti. L'applicazione di questo principio contribuisce alla coesione economica e sociale del Paese.
- Continuità: le prestazioni devono essere fornite senza interruzione. La loro continua disponibilità è di solito anche nell'interesse dei fornitori. La continuità è importante in particolare in tempi di crisi, anche ai fini della sicurezza nazionale.

Malgrado questi principi, vi sono diversi aspetti del servizio universale che variano da settore a settore e che devono essere regolati ad hoc. Queste differenze sono da ricondurre in parte alle specificità di questi settori. Molte volte hanno ragioni storico-politiche, altre volte invece sono dovute ai diversi progetti di liberalizzazione e

alle diverse priorità in seno all'Unione europea o ancora alle diverse dinamiche dell'evoluzione tecnica. Vi sono tuttavia anche aspetti che vanno al di là dei singoli settori. Il Consiglio federale ritiene che i requisiti summenzionati, impiegati per definire la politica in materia di servizio universale nelle infrastrutture, possano permettere di giungere ad un quadro normativo unitario. In tal modo è possibile applicare in ogni settore regole generali ben definite, che nel contempo permettano di trovare anche soluzioni individuali e specifiche. La definizione concreta di questi requisiti si basa infatti su considerazioni specifiche a seconda del settore interessato; ad esempio, quello che è giusto per le telecomunicazioni può non esserlo per le ferrovie. Soluzioni specifiche ai singoli settori devono essere individuate in particolare per i seguenti aspetti del servizio universale:

- descrizione, verifica e adeguamento degli standard del servizio universale;
- definizione dell'ordinamento del mercato;
- finanziamento;
- definizione degli strumenti di gestione della politica e dell'amministrazione per la fornitura del servizio universale (ripartizione dei ruoli di sorveglianza, regolazione, proprietà e ordinazione di prestazioni)¹.

Anche in un mercato liberalizzato, i requisiti del servizio universale garantiscono che le relative prestazioni siano accessibili a tutta la popolazione e a prezzi equi e che la loro qualità possa essere mantenuta o migliorata. La definizione di queste prestazioni è compito della politica. Il ruolo dello Stato è inoltre quello di vigilare sugli obiettivi nonché di provvedere alla regolazione e al finanziamento delle prestazioni. Tuttavia, lo Stato non è obbligato a fornire questi servizi in prima persona, ma deve comunque provvedere affinché le prestazioni richieste siano offerte. A seconda dei casi, va stabilito se se ne debba occupare lo Stato, un'azienda pubblica o un'impresa privata.

2.2 Obiettivi della politica in materia di servizio universale

Le prestazioni del servizio universale sono esposte a diversi influssi di natura politica, economica, tecnica e sociale, che contraddistinguono l'evoluzione della politica in materia. Affinché il servizio universale possa essere efficiente e rispondente alle esigenze degli utenti, la relativa politica deve tenere conto tempestivamente delle evoluzioni nei vari settori e reagire con misure appropriate alle mutate condizioni. Così facendo essa si pone i seguenti obiettivi:

- garanzia di un servizio universale sicuro su tutto il territorio nazionale: la Svizzera dispone di un servizio universale ben funzionante, di ottima qualità e accessibile in tutte le regioni del Paese alle stesse condizioni. La qualità ineccepibile del servizio universale contribuisce in misura importante alla qualità di vita della popolazione e al ruolo di piazza economica della Svizze-

¹ Per quanto concerne gli strumenti di gestione, si dovrebbe tuttavia mirare ad una standardizzazione minima, da armonizzare con i diversi gradi di autonomia delle imprese, in virtù del modello a 4 cerchi. Ciò permetterebbe in particolare di garantire che gli interessi della proprietaria siano sempre ampiamente garantiti.

ra. È quindi necessario mantenere un alto standard di qualità del servizio universale;

- miglioramento dell'efficienza nella fornitura di prestazioni: i fornitori devono assicurare che le prestazioni definite dalla politica siano di buona qualità e vengano offerte a prezzi possibilmente bassi, affinché possa migliorare la competitività dell'economia e sia garantito a pari condizioni l'accesso a prestazioni di buon livello e rispondenti alle esigenze. Prestazioni efficienti e di qualità aumentano la competitività delle singole regioni e la loro offerta su tutto il territorio rafforza la coesione nazionale.

2.3 Strumenti di finanziamento del servizio universale

Vi sono diverse possibilità di finanziamento del servizio universale, che in linea di massima possono anche essere combinate tra loro:

- tariffe e tasse;
- introiti derivanti dal monopolio per il finanziamento delle prestazioni che non permettono di coprire i costi;
- tasse versate dai fornitori operanti in regime di concorrenza su un mercato liberalizzato destinate al finanziamento dei costi scoperti del servizio universale;
- utili conseguiti in regime di concorrenza dall'azienda incaricata del servizio universale;
- entrate fiscali sotto forma di indennità per prestazioni di interesse generale.

In Svizzera il servizio universale viene finanziato in massima parte mediante tasse e tariffe. A tale scopo la Confederazione si ispira al principio di causalità. Se si verificano inaspettatamente dei casi limite, il legislatore può prevedere sovvenzionamenti trasversali. Inoltre possono anche essere prese in considerazione delle indennità per prestazioni di interesse generale, ad esempio nell'ambito dei trasporti pubblici. Nello scegliere la forma di finanziamento più opportuna, è necessario che le condizioni di concorrenza vengano alterate il meno possibile e che sia garantita la trasparenza.

2.4 Cenni sugli elementi comuni con altri settori politici

I mandati di prestazioni conferiti dalla legge nell'ambito del servizio universale mirano ad un approvvigionamento di base definito dalla politica in servizi di buona qualità e possibilmente a prezzi convenienti, accessibili a tutte le cerchie della popolazione e a tutte le regioni del Paese. Quest'obiettivo pone consapevolmente le prestazioni al centro della politica in materia di servizio universale.

La politica relativa al mercato del lavoro, la politica regionale, la perequazione finanziaria o la politica economica (industria, crescita economica e concorrenza) non sono oggetto della politica in materia di servizio universale, anche se l'approvvigionamento di base in servizi d'infrastruttura è ovviamente condizione preliminare per altri settori della politica. Tuttavia, gli obiettivi della politica in materia di servizio universale non devono essere sovrapposti a quelli di altri settori politici. Ad esempio, Swisscom e le regioni periferiche non hanno alcun interesse a lungo termi-

ne nel finanziare artificialmente posti di lavoro che non possono essere sostenuti dal punto di vista aziendale. Il loro principale compito è piuttosto quello di garantire la qualità delle prestazioni possibilmente a prezzi convenienti. Analogamente la Posta deve definire le proprie strutture secondo criteri aziendali conformemente al suo mandato di prestazioni e non deve invece lasciarsi guidare in primo luogo da considerazioni di politica regionale. Il Consiglio federale è consapevole dell'interazione tra i diversi settori della politica, tuttavia le diverse esigenze devono essere soddisfatte con l'ausilio di diversi strumenti di attuazione perché, pur completandosi tra loro, non possono essere trattate in modo confuso. Il Consiglio federale ha espresso a più riprese la sua posizione in merito a quest'interazione, affermando, ad esempio, che la politica regionale deve contribuire allo sviluppo delle regioni periferiche con la creazione di posti di lavoro. Le aziende della Confederazione possono dare sostegno alla politica regionale, senza tuttavia trascurare il proprio mandato di prestazioni.

Gli obiettivi della perequazione degli oneri a livello regionale vengono già perseguiti nell'ambito della nuova perequazione finanziaria. Anche in questo caso il servizio universale non trae vantaggio a lungo termine dal conferimento di altri compiti alle aziende della Confederazione.

Infine, una sovrapposizione degli obiettivi della politica in materia di servizio universale con altri obiettivi sarebbe controproducente anche dal punto di vista dell'importanza economica delle aziende vicine alla Confederazione. Quest'ultima infatti ha un grosso interesse affinché queste aziende rimangano operative, soprattutto nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. Infatti non si tratta soltanto di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, ma anche di creare valore aggiunto nell'economia, know-how tecnologico nonché posti di lavoro sicuri in Svizzera. La garanzia e il consolidamento delle aziende operanti nel settore delle infrastrutture non possono tuttavia essere assicurate da restrizioni o da aspettative troppo elevate nell'ambito della politica regionale o del lavoro. Sono necessari piuttosto il rafforzamento della loro competitività e una politica economica lungimirante, capace di promuovere le innovazioni.

La politica in materia di servizio universale ha elementi in comune con la politica europea perseguita dalla Svizzera, in particolare nell'ambito dei servizi.

2.5 Cenni sul controllo delle aziende vicine alla Confederazione nel settore delle infrastrutture

La garanzia dell'approvvigionamento in servizi d'infrastruttura deve essere valutata in base alle specificità e agli interessi dei singoli settori. Laddove opportuno in base alla situazione concreta o necessario in virtù del principio di sussidiarietà, la Confederazione, oltre a regolamentare un determinato settore, può creare nuove imprese o partecipare ad alcune di esse nei limiti delle disposizioni della Costituzione in materia economica. Così facendo essa può di norma scegliere liberamente lo statuto giuridico dell'impresa. Nel caso della Posta, la Confederazione ha optato infatti per un ente autonomo di diritto pubblico, mentre per Swisscom e per le FFS per una società anonima di diritto speciale.

Per la sorveglianza della fornitura delle prestazioni relative al servizio universale e per il controllo delle aziende con mandato di prestazioni sono disponibili a livello federale i seguenti strumenti:

- a. indipendentemente dalla struttura della proprietà delle aziende:
 - legge e ordinanza per la definizione della portata delle prestazioni (ad es. legge sulle telecomunicazioni e ordinanza sui servizi di telecomunicazione, che stabiliscono il mandato di prestazioni),
 - a seconda dell'ordinamento giuridico, concessioni, convenzioni sulle prestazioni o ordinazioni di determinate prestazioni (ad es. nell'ambito dei trasporti pubblici),
 - attività di sorveglianza della Confederazione in merito al rispetto delle disposizioni legali;
- b. in caso di partecipazione della Confederazione in aziende (come la Posta, FFS SA e Swisscom SA):
 - obiettivi strategici del Consiglio federale per le aziende vicine alla Confederazione conformemente a disposizioni di diritto speciale,
 - diritti della Confederazione in qualità di azionista di società di diritto privato o di diritto speciale (in particolare diritti di partecipazione alle assemblee generali e diritti relativi all'informazione e alla fissazione dell'ordine del giorno).

3 Regolamentazione attuale del servizio universale

Le condizioni alle quali viene offerto il servizio universale sono in continuo sviluppo. Le esigenze concernenti le relative prestazioni devono tenere conto delle evoluzioni a livello politico, economico, tecnico e sociale. Per queste ragioni occorre verificare periodicamente e se necessario rinnovare la politica in materia di servizio universale nelle infrastrutture, al fine di ottimizzare i vantaggi per i consumatori e l'economia.

Prima di analizzare nel seguente capitolo la struttura del servizio universale nelle infrastrutture, si farà un breve *excursus* storico delle riforme decise dal Parlamento negli anni 1997/1998 nei settori della posta, delle telecomunicazioni e dei trasporti pubblici.

3.1 Riforma del servizio universale nei settori postale, ferroviario e delle telecomunicazioni negli anni 1997/1998

Negli anni 1997/1998 il Parlamento ha deciso di procedere ad una radicale riforma nei settori postale, ferroviario e delle telecomunicazioni. Le ragioni alla base di questa decisione sono molteplici. Ecco qui di seguito quelle più importanti:

- i monopoli statali delle regie federali sono sempre meno al passo con l'evoluzione tecnologica;
- la globalizzazione economica riguarda anche le imprese pubbliche e i mercati non possono rimanere limitati ai confini nazionali;

- la Svizzera non può sottrarsi agli sviluppi a livello internazionale, in particolare quelli a livello europeo;
- la clientela auspica sempre più una maggiore libertà di scelta, che le strutture esistenti non sono in grado di garantire.

Le riforme comprendevano un nuovo ordinamento del mercato, una riforma aziendale e un nuovo disciplinamento dei rapporti tra la Confederazione in qualità di proprietaria e le aziende. Ai fini dell'attuazione delle riforme, decisivo è stato il fatto che la realizzazione di questi tre punti venisse armonizzata sul piano temporale. Una liberalizzazione del mercato senza riforma aziendale e senza un nuovo disciplinamento del rapporto con lo Stato avrebbe avuto ripercussioni negative sulla competitività e sui posti di lavoro dell'azienda in questione. Queste condizioni sono state soddisfatte nel caso della Posta, di Swisscom e delle FFS poiché la Confederazione era responsabile dell'attuazione dei tre punti summenzionati.

Nuovo ordinamento del mercato

I dibattiti politici sulla liberalizzazione dei mercati nei settori economici delle infrastrutture sono stati intensi e controversi. Mentre alcuni si aspettavano che la concorrenza rendesse possibili prestazioni migliori, più diversificate e a prezzi più convenienti, altri temevano una perdita di servizi e di posti di lavoro ad ogni apertura del mercato. Secondo il Consiglio federale, è necessaria una soluzione adeguata alla concreta situazione storica, perché le condizioni a livello economico e tecnologico, ma anche il significato socio-politico dei vari settori, cambiano con il passare del tempo. Quello che era giusto per le telecomunicazioni, ovvero una liberalizzazione rapida e completa, avrebbe avuto ad esempio effetti negativi per i trasporti pubblici, mettendo in questione l'intero sistema integrato di questi ultimi.

Riforme aziendali

La liberalizzazione di un mercato richiede sempre in precedenza o parallelamente una riforma aziendale, che renda competitive le regie federali. Per questo motivo, la Posta, Swisscom e le FFS hanno subito negli ultimi anni profonde ristrutturazioni. Le regie federali sono state trasformate in aziende autonome; la loro conduzione è stata attribuita a due organi, il Consiglio di amministrazione e la direzione aziendale, secondo il modello della società anonima, mentre il sistema finanziario è stato risanato. Le aziende hanno inoltre proceduto a radicali riorganizzazioni interne. Ne sono un esempio la creazione di settori responsabili dei risultati, la soppressione delle gerarchie, il maggiore orientamento verso il mercato e l'esternalizzazione di determinati settori di attività.

Nuovo rapporto tra la Confederazione in qualità di proprietaria e le aziende

Inizialmente il rapporto tra la Confederazione e le sue regie era caratterizzato da una complessa ripartizione delle competenze tra Parlamento, Consiglio federale, Dipartimento, Consiglio di amministrazione e Direzione generale. Le riforme hanno permesso di operare una separazione tra responsabilità politica e responsabilità aziendale. Nella sua veste di proprietaria, la Confederazione si limita a formulare obiettivi strategici per le imprese, la cui concreta attuazione spetta invece agli organi aziendali. Le imprese ricevono quindi un margine di manovra molto più ampio rispetto a prima, mentre la Confederazione assume il ruolo di proprietaria e di regolatrice. In virtù della legislazione, la Confederazione, in qualità di proprietaria, dispone delle seguenti tre prerogative: fissazione degli obiettivi strategici, nomina e

destituzione dei membri del Consiglio di amministrazione e approvazione del rapporto di gestione e dei conti, alleggerendo in tal modo gli oneri del Consiglio di amministrazione.

- Obiettivi strategici: il Consiglio federale fissa per quattro anni gli obiettivi strategici della Posta, Swisscom e FFS. Questi obiettivi rappresentano il mandato che la Confederazione, in qualità di proprietaria, conferisce alle aziende. Questi obiettivi non sono da confondere con il mandato di prestazioni vero e proprio, che viene stabilito nelle leggi e nelle ordinanze e che descrive più precisamente i compiti del servizio universale. Inoltre questi obiettivi rappresentano un vincolo per la Confederazione in qualità di proprietaria, garantendo così trasparenza e affidabilità. Gli obiettivi strategici sono divisi in quattro parti: orientamento strategico (mercati, settori di attività), obiettivi finanziari, direttive per la politica del personale e linee guida per le forme di cooperazione e partecipazione.
- Nomina del Consiglio di amministrazione: il Consiglio federale nomina i membri del Consiglio di amministrazione in maniera diretta (Posta) o mediante l'Assemblea generale (FFS, Swisscom) e può anche procedere alla loro destituzione. I Consigli di amministrazione rappresentano i più importanti organi direttivi delle aziende e hanno la piena responsabilità del loro operato nei confronti della Confederazione (Posta) o dell'Assemblea generale in cui la Confederazione detiene la maggioranza (FFS, Swisscom). I Consigli di amministrazione hanno il compito di realizzare gli obiettivi impartiti nelle loro strategie d'impresa e sono responsabili del loro raggiungimento. Vista la loro grande responsabilità, questi organi sono stati completamente riorganizzati. Finora quelli delle imprese pubbliche erano organi relativamente grossi, la cui composizione si basava su criteri di proporzionalità a livello regionale e di partito. Ora i Consigli di amministrazione non possono contare più di nove membri e devono disporre di una presidenza a tempo pieno. Inoltre i membri della Direzione aziendale non possono far parte del Consiglio di amministrazione e viceversa e infine la selezione dei Consiglieri di amministrazione deve avvenire in base al criterio della professionalità.
- Approvazione del rapporto di gestione e dei conti: come nel caso di una società anonima, si tratta di un onere in meno per il Consiglio di amministrazione. L'approvazione del rapporto di gestione e dei conti è anche l'occasione per verificare se gli obiettivi strategici sono stati raggiunti o meno. Il Consiglio di amministrazione deve rendere conto tanto dell'esercizio passato quanto degli obiettivi strategici, precisando in che misura sono stati raggiunti, il motivo per il quale alcuni di essi non sono stati realizzati e le misure supplementari che si rendono necessarie.

A seguito delle riforme degli anni 1997/1998, le aziende Posta, Swisscom e FFS hanno complessivamente registrato dei progressi:

- La Posta fornisce con mezzi propri prestazioni del servizio universale di ottima qualità e a prezzi equi su tutto il territorio nazionale. Anche nel confronto internazionale la qualità dei suoi servizi è molto elevata. La soddisfazione della clientela e del personale è nell'insieme buona e la Posta assolve il suo compito di datore di lavoro responsabile sul piano sociale. L'adozione di misure si rende invece necessaria a livello finanziario, considerata la sempre maggiore tendenza alla riduzione del traffico di lettere.

- Le FFS hanno conseguito nell'insieme un buon risultato aziendale grazie ad un migliore rapporto indennità/prestazioni per il settore pubblico. L'offerta di collegamenti e la soddisfazione della clientela nell'ambito del traffico viaggiatori sono molto buoni, i treni raggiungono le destinazioni in modo puntuale e sicuro, mentre i tagli ai posti di lavoro sono avvenuti in modo sostenibile sul piano sociale. Le FFS danno un importante contributo al funzionamento del sistema globale dei trasporti pubblici e al trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia.
- Swisscom si è affermata come azienda competitiva in un regime aperto alla concorrenza e ha saputo conservare il suo ruolo di leader del mercato svizzero. La sua situazione finanziaria è molto buona e l'efficienza dei suoi servizi comparabile a quella delle migliori aziende di telecomunicazione in Europa. I necessari tagli al personale sono stati operati in modo socialmente sostenibile e non hanno comportato licenziamenti. Swisscom fornisce prestazioni del servizio universale senza contributi agli investimenti da parte della Confederazione.

La liberalizzazione (parziale) dei mercati e la trasformazione di Posta, FFS e Swisscom in aziende autonome sono tra gli strumenti che il legislatore ha scelto per garantire un servizio universale di buona qualità e a prezzi convenienti. Nel contempo è stato creato il quadro normativo che permette di garantire queste prestazioni su tutto il territorio nazionale. Si può constatare che il legislatore, parallelamente alla liberalizzazione del mercato, può prescrivere e verificare mediante leggi e ordinanze la gamma di prestazioni del servizio universale auspicata e la loro fornitura.

3.2 L'organizzazione del servizio universale nei singoli settori

3.2.1 Posta («servizio postale universale»)

Definizione e basi giuridiche del servizio universale

Il servizio universale per antonomasia è quello della Posta. Esso costituisce il mandato principale conferito all'azienda, che per legge è tenuta a fornire prestazioni di buona qualità alle stesse condizioni e a prezzi equi in tutte le regioni del Paese. A partire dal 1° gennaio 2004 è considerata parte integrante del servizio universale anche una rete capillare di uffici postali. Ciò garantisce l'accesso alle prestazioni a tutte le cerchie della popolazione. Quanto al recapito, si applica il sistema del recapito a domicilio.

Le principali basi giuridiche del settore postale sono la legge del 30 aprile 1997 sulle poste (LPO; RS 783.0), l'ordinanza del 26 novembre 2003 sulle poste (OPO; RS 783.01) e la legge del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle poste (LOP; RS 783.1). Mentre quest'ultima fornisce il quadro normativo della Posta quale ente autonomo, la legge e l'ordinanza regolano in particolare tutte le questioni inerenti al settore postale e quindi anche quelle concernenti il servizio postale universale.

Portata del servizio universale

Il servizio universale contempla prestazioni del traffico postale e dei pagamenti. Il primo comprende l'accettazione, la presa in consegna, il trasporto e il recapito di lettere e pacchi fino a 20 kg indirizzati, di regola tutti i giorni feriali, ma perlomeno

durante cinque giorni alla settimana. Esso comprende inoltre il trasporto di giornali e periodici. Il traffico dei pagamenti comprende invece le operazioni di versamento, pagamento e girata. La legge suddivide il servizio universale in servizi riservati (monopolio della Posta) e in servizi non riservati, nell'ambito dei quali l'azienda offre le sue prestazioni in concorrenza con i fornitori privati. Il settore postale comprende i seguenti comparti:

	Servizi universale		Servizi liberi
	Servizi riservati	Servizi non riservati	
Posta-lettere	Invii nazionali e invii in arrivo nei servizi riservati	Invii della posta-lettere a destinazione dell'estero	Invii della posta rapida (espresso, corriere)
Posta-pacchi		Pacchi del servizio interno fino a 20 kg e pacchi del servizio internazionale	Pacchi oltre i 20 kg
Trasporto di giornali e periodici		Promozione della stampa con 80 milioni di franchi di indennità alla Posta	
Traffico pagamenti		Versamenti, pagamenti e girate	Prestazioni finanziarie
Traffico viaggiatori*		Trasporto di persone su strada	

* Nel quadro della legislazione sui trasporti pubblici, la Posta ha il mandato di effettuare il trasporto regolare di persone su strada, per il quale riceve delle indennità.

Nell'ambito dei dibattiti sulla Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera del 22 maggio 2002, il Consiglio federale e il Parlamento hanno deciso di liberalizzare completamente il mercato dei pacchi a partire dal 2004. Questa liberalizzazione implica che tutti i pacchi fino a 20 kg di peso rientrano ormai nei servizi non riservati ai sensi della nuova ordinanza sulle poste entrata in vigore il 1° gennaio 2004 e sono pertanto soggetti all'obbligo di concessione. Inoltre, a partire dal 2006, sarà portato a 100 grammi il limite del monopolio per la posta-lettere, a condizione che sia garantito il finanziamento del servizio universale e una volta valutati gli effetti della liberalizzazione. Dal 2004 saranno invece ridotte di 20 milioni e portate a 80 milioni di franchi le indennità a favore della Posta per i provvedimenti nell'ambito della promozione della stampa (modifica dell'articolo 15 LPO). La promozione della stampa è stata inoltre limitata fino alla fine del 2007.

Ordinamento del mercato

I principi dell'ordinamento del mercato sono i seguenti:

- Nell'ambito dei servizi riservati del servizio universale la Posta detiene esclusivamente il diritto e l'obbligo di trasporto (art. 3 LPO) ed è pertanto l'unica fornitrice del settore. La Posta riceve questo mandato direttamente dalla legge sulle poste, a differenza del settore delle telecomunicazioni, dove in base ad una legge sul mercato, Swisscom non è più l'unica azienda fornitrice.

trice del servizio universale, conformemente ad un mandato legale, bensì ha la possibilità di richiedere una concessione.

- Nell'ambito dei servizi non riservati la Posta è in concorrenza con gli operatori privati (art. 4 LPO). Tuttavia, a differenza di questi ultimi, l'azienda è tenuta ad offrire le prestazioni (obbligo di fornire le prestazioni e obbligo di contrarre).
- Nell'ambito dei servizi liberi, la Posta è soggetta in linea di massima alle stesse regole degli operatori privati (art. 9 LPO).

Finanziamento

A garanzia del finanziamento del servizio universale la legge offre le seguenti possibilità:

- introiti derivanti dai servizi riservati;
- introiti derivanti dai servizi non riservati;
- razionalizzazioni e ottimizzazioni nell'azienda della Posta;
- nuovi settori di attività (introiti derivanti dai servizi liberi);
- tasse di concessione sul fatturato dei fornitori privati nell'ambito dei servizi non riservati, nel caso in cui sia provato che i costi del servizio universale non possano essere coperti.

Un altro elemento del sistema di finanziamento del servizio universale è costituito quindi dagli introiti conseguiti nell'ambito dei servizi liberi. Questi introiti devono poter dare un contributo ai costi del servizio universale. La legge sulle poste vieta tuttavia espressamente un'altra forma di finanziamento trasversale: infatti, è vietato utilizzare gli introiti del servizio universale per ridurre il prezzo dei servizi liberi. Attualmente il servizio universale viene finanziato grazie ai suoi introiti e ad ottimizzazioni interne. Nel quadro della revisione dell'ordinanza sulle poste entrata in vigore il 1° gennaio 2004, il Consiglio federale ha creato la possibilità di riscuotere tasse di concessione sul fatturato dei fornitori privati di servizi postali non riservati. Ciò presuppone che la Posta, malgrado una gestione del servizio universale conforme ai criteri dell'economia di mercato, provi di non poter coprire interamente i suoi costi e che i fornitori privati abbiano realizzato un fatturato sufficiente. Le indennità sono assicurate per il recapito di giornali (promozione della stampa) e per il servizio degli autopostali in virtù della legislazione sui trasporti pubblici.

3.2.2 Telecomunicazioni

Definizione e basi giuridiche del servizio universale

Garantire a tutte le cerchie della popolazione e in tutte le regioni del Paese un servizio universale affidabile e a prezzi accessibili nel settore delle telecomunicazioni è uno degli obiettivi principali della legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10). La concessione per il servizio universale è uno strumento che garantisce a tutti i cittadini l'accesso a servizi di telecomunicazione di base a prezzi accessibili e conformi a determinati criteri di qualità. La LTC descrive a grandi linee questi servizi, con il servizio pubblico di telefonia quale pilastro del sistema. Affinché la portata del servizio universale non s'irrigidisca troppo in un mercato dinamico

come quello delle telecomunicazioni, il Consiglio federale può adeguare periodicamente le prestazioni del servizio universale alle esigenze sociali ed economiche e allo stato della tecnica. Il Governo stabilisce inoltre criteri di qualità e limiti tariffari affinché questi servizi rimangano affidabili e finanziariamente accessibili.

Portata del servizio universale

L'ordinanza del 31 ottobre 2001 sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1) elenca e descrive le prestazioni del servizio universale. Dal 1° gennaio 2003 le seguenti prestazioni fanno parte del servizio universale:

- messa a disposizione di un collegamento che permette di telefonare in tempo reale, di ricevere e di inviare telefax e di accedere a internet ad una velocità di trasmissione adeguata;
- servizi supplementari quali informazioni sulle chiamate indesiderate o la deviazione delle chiamate;
- inoltramento delle chiamate d'emergenza stabilite alla centrale d'allarme competente con i dati necessari alla localizzazione del chiamante;
- accesso agli elenchi svizzeri degli abbonati al servizio pubblico di telefonia vocale, in forma elettronica o mediante informazione orale;
- messa a disposizione di un numero sufficiente di telefoni pubblici;
- messa a disposizione di un servizio di trascrizione che permetta agli audiolisti di utilizzare i servizi di telefonia e i numeri d'emergenza 24 ore su 24;
- offerta di accesso ai dati dell'elenco degli abbonati mediante informazione orale e servizio di commutazione per ipovedenti.

Rispetto alla concessione per il servizio universale 1998–2002, il Consiglio federale ha introdotto diversi cambiamenti importanti:

- Dal 1° gennaio 2003 il servizio universale non comprende più soltanto il normale collegamento analogico ma anche quello digitale, che ha un rendimento molto più elevato. Il limite tariffario (senza IVA) per queste due prestazioni ammonta a 23,45 franchi e a 40 franchi al mese. Va aggiunta una nuova tassa per la connessione il cui limite massimo è stato fissato a 40 franchi.
- È stato adattato anche il limite tariffario per le conversazioni telefoniche. L'OST non prevede più un limite massimo per i collegamenti locali e sono stati nettamente abbassati i limiti tariffari per i collegamenti nazionali.
- Vista la forte espansione del mercato della telefonia mobile, sono stati ridotti gli obblighi per quanto riguarda i telefoni pubblici. Ciononostante, ogni comune politico mantiene il diritto di possedere almeno una cabina telefonica. La tassa massima per l'utilizzo di un telefono pubblico è stata modificata in modo che il concessionario possa richiedere un supplemento proporzionale alla durata della comunicazione invece di una tassa forfetaria.
- L'introduzione di un prezzo massimo unico di 3,4 centesimi al minuto (senza IVA) per usufruire del servizio di trascrizione per audiolisti evita che i collegamenti stabiliti mediante questo servizio diventino troppo cari in seguito all'abolizione del limite tariffario per i collegamenti locali.

- Sono meglio descritti i costi del servizio universale e si è proceduto a una loro stima più precisa. Inoltre sono concretizzate le modalità di finanziamento per gli eventuali costi scoperti.
- Infine, i criteri di valutazione della qualità delle prestazioni del servizio universale sono definiti in modo preciso. La qualità del collegamento viene misurata in base a criteri come il termine per la messa in servizio di un collegamento, il numero di messaggi d'errore per collegamento e anno, nonché il tempo di riparazione.

Ordinamento del mercato

La concessione per il servizio universale è attribuita regolarmente mediante una gara pubblica dalla Commissione federale delle comunicazioni (ComCom). La messa a concorso è volta a raggiungere un rapporto prezzo/prestazioni ottimale, sottoponendo diversi fornitori alla pressione della concorrenza. Se nell'ambito della gara pubblica non sono state inoltrate candidature idonee, la ComCom può comunque obbligare uno o più fornitori di servizi di telecomunicazione a garantire il servizio universale. Swisscom ha ottenuto la concessione dal 1° gennaio 2003 fino al 31 dicembre 2007. È l'unica ad essersi candidata, fatto direttamente riconducibile alle peculiarità del mercato delle telecomunicazioni. Siccome i costi per entrare sul mercato sono molto elevati a causa degli investimenti necessari, un nuovo operatore può difficilmente fare concorrenza all'ex monopolista che dispone di una lunga esperienza e di tutte le infrastrutture necessarie (rete di collegamenti a livello nazionale).

A grandi linee l'ordinamento del mercato si presenta nel modo seguente:

- oggi Swisscom è l'unica concessionaria del servizio universale tenuta a garantire le prestazioni del servizio universale su scala nazionale;
- altre imprese mettono a disposizione prestazioni del servizio universale facendo concorrenza a Swisscom, soprattutto connessioni vocali e trasmissione di dati verso i collegamenti fissi;
- sul mercato dei collegamenti d'utente a banda stretta, un settore importante del servizio universale, ancora oggi Swisscom detiene *de facto* il monopolio. Tuttavia, il Consiglio federale ha deciso di introdurre mediante ordinanza la disaggregazione della rete locale a partire dal 1° aprile 2003 e proporre parallelamente l'introduzione di un corrispondente obbligo anche al Parlamento nell'ambito della modifica della legge sulle telecomunicazioni.

Finanziamento

Il finanziamento del servizio universale è garantito dalla legge. Se, nonostante una gestione conforme ai criteri dell'economia di mercato, il concessionario del servizio universale non dovesse riuscire a coprire i costi rilevanti causati dall'offerta del servizio universale, mediante gli introiti diretti o indiretti delle prestazioni del servizio universale, esso ha diritto ad un'indennità finanziaria. I costi scoperti sarebbero allora finanziati mediante le tasse di concessione per i servizi di telecomunicazione. Finora Swisscom ha offerto il servizio universale senza ricevere contributi finanziari, per cui non era tenuta a pubblicare il suo bilancio per la fornitura delle prestazioni del servizio universale.

Definizione e basi giuridiche del servizio universale

La radio e la televisione detengono un ruolo importante nel favorire il dialogo sociale e costituiscono un presupposto indispensabile per la formazione dell'opinione pubblica e per un processo decisionale democratico. La garanzia di un servizio universale efficiente, interessante ed equivalente in tutte le regioni linguistiche è la priorità principale della politica sulla radiodiffusione svizzera. Proprio per un Paese plurilingue ed eterogeneo dal punto di vista sociale e religioso come la Svizzera, una comunicazione efficace da parte dei media elettronici è di vitale importanza.

Di conseguenza, la Costituzione federale (art. 93; RS 101) ha definito un mandato di prestazioni per la radio e la televisione sotto forma di servizio di base che prevede contributi allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento, considerando le particolarità del Paese e le necessità dei Cantoni. Rialacciandosi al succitato articolo, nella legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40) il legislatore ha formulato numerosi compiti per le radio e le televisioni. Dal punto di vista del contenuto, le disposizioni spaziano dall'obbligo di contribuire alla formazione dell'opinione a quello di promuovere la produzione artistica svizzera fino all'esortazione a considerare per quanto possibile le produzioni europee. Le disposizioni legali sono spiegate in modo più preciso nelle relative concessioni di radiodiffusione.

Portata del servizio universale

Per quanto concerne il servizio universale in materia di programmi radiotelevisivi, la SSR detiene un ruolo di spicco. Essa assicura un'offerta su tutto il territorio di contenuti e di programmi radiotelevisivi svizzeri nelle quattro lingue nazionali, indipendentemente dalle prestazioni di altre emittenti. Attualmente l'offerta comprende 7 emittenti TV e 16 reti radiofoniche. Secondo le condizioni contenute nella concessione, che prevedono l'offerta di programmi equivalenti in tutte le lingue ufficiali, ad esempio attualmente vengono prodotti un programma radiofonico completo e trasmissioni televisive regolari per i circa 40 000 romanci. A tutela delle emittenti private, la SSR sottostà a regole più severe in ambito di pubblicità e *sponsoring*.

La SSR deve adempiere la sua funzione di emittente del servizio universale anche dal punto di vista istituzionale e permettere al pubblico di essere rappresentato al suo interno. In quanto associazione privata essa si basa su una vasta organizzazione istituzionale strutturata in quattro società regionali, le quali sono a loro volta composte da società membro regionali. Ogni società regionale deve istituire un consiglio rappresentativo e consultivo, che stabilisce il contatto tra gli ideatori dei programmi e il pubblico.

Oltre alle prestazioni relative al contenuto, il mandato concernente il servizio universale richiede alla SSR anche capacità di diffusione dal punto di vista tecnico. Essa non è soltanto tenuta ad offrire programmi equivalenti in tutte le regioni linguistiche, ma deve pure assicurare la ricezione di una parte dei programmi nelle altre regioni linguistiche. Tutte le reti radiotelevisive della SSR sono diffuse via satellite e possono dunque essere captate in tutto il Paese. Inoltre, i primi canali radiofonici delle regioni linguistiche sono diffusi a livello nazionale sulle frequenze OUC. Per garantire il servizio universale dal profilo tecnico, la LRTV obbliga gli esercenti

delle reti via cavo ad offrire ai loro clienti i programmi radiotelevisivi della SSR diffusi per via terrestre.

Il legislatore garantisce anche un servizio universale grazie a programmi di emittenti radiotelevisive locali e regionali. La LRTV formula mandati di prestazioni specifici per questi media. Indipendentemente dall'ottenimento o meno di un sostegno proveniente dai canoni di ricezione, le emittenti sono tenute a contribuire alla formazione delle opinioni nelle questioni della coabitazione locale e regionale e a promuovere la vita culturale nelle rispettive regioni. Inoltre, alle produzioni proprie deve essere riservata una parte adeguata del tempo d'antenna e occorre tener conto delle condizioni particolari della zona di diffusione. Attualmente in Svizzera sono concessionati 50 canali radiofonici locali e 33 reti televisive locali e regionali.

Ordinamento del mercato

Il legislatore parte dall'idea che a livello nazionale e di regione linguistica, dal punto di vista organizzativo è più efficace cedere ad un'emittente la parte principale del mandato di prestazioni previsto dal diritto costituzionale. Questa deve avere la capacità necessaria e sufficienti mezzi per far fronte alla concorrenza estera e farsi accettare dal pubblico svizzero. La LRTV permette fondamentalmente anche l'esistenza di altre emittenti, ciononostante il mercato della televisione privata non si è sviluppato come nei Paesi confinanti (Germania, Francia e Italia), a causa della posizione dominante della SSR e delle difficoltà di finanziamento sul mercato indigeno che, oltre ad essere di grandezza limitata, è contraddistinto anche dalla concorrenza estera e dal fatto che i telespettatori svizzeri guardano molti programmi dei Paesi vicini.

A grandi linee l'ordinamento del mercato nell'ambito del servizio universale si presenta nel modo seguente:

- Il servizio universale a livello di regione linguistica e nazionale si concentra su un'emittente sostenuta dallo Stato: la SRG SSR idée suisses (SSR). Per completare l'offerta della SSR, diverse emittenti radiotelevisive private sono tenute a produrre contributi speciali per il sistema mediatico svizzero (informazione, intrattenimento, cultura).
- A livello locale e regionale il servizio universale della SSR viene completato da mandati di prestazioni attribuiti ad emittenti private.

Finanziamento

Il mandato di prestazioni della SSR stabilito dallo Stato viene finanziato dai canoni di ricezione radiotelevisiva (1,04 miliardi di franchi), che oggi costituiscono un buon 70 per cento degli introiti della SSR (gli altri introiti provengono da pubblicità e *sponsoring*). Una perequazione finanziaria all'interno della SSR assicura sufficienti mezzi per la produzione di programmi destinati alle regioni meno popolate; ad esempio la Svizzera tedesca con il 75 per cento della popolazione svizzera riceve soltanto il 45 per cento dei mezzi finanziari, mentre la Svizzera italiana con il 4,2 per cento della popolazione ottiene complessivamente oltre il 22 per cento delle disponibilità finanziarie della SSR.

Anche alcune emittenti radiotelevisive regionali e locali vengono cofinanziate dai canoni di ricezione. Vista la loro struttura federalistica di dimensioni ridotte e il limitato potenziale economico, queste offerte non sempre trovano sufficienti finanziamenti sul mercato. Una copertura più o meno equivalente dal punto di vista delle

informazioni locali, soprattutto nelle regioni di montagna e periferiche, è realizzabile soltanto con un sostegno finanziario. Nel 2002 i contributi provenienti dai canoni di ricezione assegnati alle radio locali e alle TV regionali ammontavano rispettivamente a 6,88 milioni e a 5,97 milioni di franchi (cfr. tabella al n. 4.3).

3.2.4 Trasporti pubblici

Definizione e basi giuridiche del servizio universale

Un'offerta di trasporti pubblici efficiente e di qualità è un elemento centrale per l'attrattiva della piazza economica svizzera e la qualità di vita della popolazione. Il servizio universale nel settore dei trasporti pubblici (TP) comprende la mobilità tra i centri, nei centri e negli agglomerati e il collegamento tra le regioni. L'offerta fornita dovrà essere sicura, di qualità elevata, efficace dal punto di vista economico e presentare un buon rapporto costi/prestazioni per i poteri pubblici. Tutti le cerchie della popolazione e tutte le regioni del Paese devono disporre di collegamenti alla rete dei trasporti pubblici.

Nell'ambito dei trasporti pubblici, le basi giuridiche più importanti in riferimento al servizio universale sono la legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (LFerr; RS 742.101), la legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31) e l'ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (ordinanza sulle indennità, OIPAF; RS 742.101.1). A queste si aggiunge la legge federale del 18 giugno 1993 sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada (LTV; RS 744.10), che prevede il rilascio di concessioni per il trasporto professionale di viaggiatori con corse regolari e incarica la Posta di assicurare il trasporto regolare di viaggiatori.

Portata del servizio universale

La Confederazione definisce direttamente l'estensione del servizio universale nell'ambito del trasporto regionale di viaggiatori. Nella LFerr e nell'OIPAF si stabilisce quando una prestazione può essere indennizzata. Uno dei criteri è la funzione di collegamento tra località, che stabilisce a quali condizioni una località può essere collegata mediante i trasporti pubblici. Se tutte le condizioni sono rispettate, la Confederazione e i Cantoni, in base alla domanda esistente, ordinano un'offerta per il trasporto regionale di viaggiatori presso un'impresa di trasporto. Di regola, la Confederazione e i Cantoni garantiscono un collegamento minimo di quattro coppie di corse se sono trasportate in media almeno 32 persone al giorno; con un numero di 500 passeggeri al giorno è offerto un collegamento di 18 coppie di corse con cadenza oraria continua. Partendo da questa base di calcolo, la Confederazione e i Cantoni ordinano alle imprese di trasporto le prestazioni desiderate, dichiarandosi allo stesso tempo disposti ad indennizzare i relativi costi scoperti.

Rilasciando concessioni e finanziando ampiamente l'infrastruttura ferroviaria, la Confederazione crea le condizioni quadro per il servizio universale. Nella concessione della FFS SA per il traffico a lunga distanza si stabilisce per esempio, per ogni tratta, la cadenza delle corse di ciascuna offerta. A differenza del traffico regionale, in questo ambito l'offerta non è soggetta a indennità da parte dei poteri pubblici; essa deve tener conto in modo coerente delle esigenze del mercato ed essere nel complesso gestita in modo finanziariamente autonomo. Il traffico a lunga distanza

delle FFS SA, grazie al rilascio delle concessioni e al suo significato per l'intero sistema, è un elemento importante del servizio universale nell'ambito dei trasporti pubblici. La Confederazione rilascia concessioni anche per il traffico locale e le restanti forme di trasporto regolare di viaggiatori.

Nella convenzione sulle prestazioni con le FFS (CP), della durata di quattro anni e concernente l'infrastruttura ferroviaria, il Consiglio federale e il Parlamento stabiliscono inoltre su quali tratte realizzare ampliamenti e installazioni tecniche e di che genere. Questo determina le capacità e le condizioni quadro di natura tecnica e dunque le possibilità dell'offerta ferroviaria. Attualmente queste questioni devono ancora essere discusse con le ferrovie private nell'ambito delle convenzioni specifiche in materia di investimenti e delle convenzioni annuali in materia di indennità. La realizzazione di infrastrutture è la condizione basilare per poter offrire servizi nell'ambito dei trasporti pubblici e per questo motivo anch'essa rientra nel servizio universale.

Ordinamento del mercato

In Svizzera sono 464 le imprese che forniscono servizi di trasporto pubblico, per un totale di circa 57 000 dipendenti.² Di queste 46 sono ferrovie, 266 ferrovie speciali (a cremagliera, funicolari e funivie), 110 imprese di autobus (compreso il servizio degli autopostali) e 16 imprese di traffico locale. A queste si aggiungono 26 imprese di navigazione. Con la revisione della legge federale sulle ferrovie del 1996 e la riforma delle ferrovie 1 del 1999, la Svizzera ha aperto gradualmente il mercato, in modo differenziato a seconda degli ambiti di trasporto.

Il traffico nazionale viaggiatori a lunga distanza è assegnato alla FFS SA mediante una concessione, in cui è stabilita anche l'offerta di prestazioni da fornire. Non sono previste gare pubbliche per le singole linee del traffico a lunga distanza; data l'importanza centrale del traffico a lunga distanza per la qualità e le prestazioni di trasporto dell'intero sistema di trasporti pubblici, non è prevista l'apertura del mercato per questo settore.

Il traffico regionale, di cui si occupano insieme Confederazione e Cantoni, funziona secondo il sistema delle ordinazioni. In base alla domanda esistente la Confederazione, sotto la responsabilità dei Cantoni, ordina annualmente presso un'impresa di trasporti (ferrovia/autobus/impianti a fune/navigazione) una determinata offerta, i cui costi scoperti programmati saranno indennizzati. L'ordinazione avviene mediante una convenzione in materia di indennità conclusa dalle tre parti suddette. Il compito delle imprese di trasporto è di fornire l'offerta. Periodicamente possono essere indette gare pubbliche per prestazioni di trasporto, allo scopo di incentivare la concorrenza tra i potenziali operatori nell'ambito del traffico regionale. Il vincitore della gara pubblica conseguirà il diritto di fornire l'offerta per un certo periodo.

Dal 1999 nel traffico merci vige il libero accesso alla rete, strutturato, senza discriminazioni e in modo trasparente, da un servizio comune di assegnazione dei tracciati composto dai principali fornitori di servizi (FFS e BLS; ad altre imprese di trasporto concessionarie (ITC) è stato chiesto di farne parte). Eventuali abusi, finora non riscontrati, possono essere segnalati alla Commissione di arbitrato per il traffico ferroviario. Le ferrovie sono responsabili della costruzione, dell'esercizio e della manutenzione delle infrastrutture, mentre i poteri pubblici del finanziamento.

² Fonte: Litra.

Finanziamento

Nel complesso, la FFS SA gestisce con mezzi propri il traffico a lunga distanza e il traffico internazionale di viaggiatori. Pertanto nel settore traffico viaggiatori, soltanto il traffico regionale della FFS SA e delle altre ITC è cofinanziato dalla Confederazione, in relazione alla capacità finanziaria e alle condizioni strutturali dei Cantoni (densità di popolazione, lunghezza della rete). Per questo ambito vale il principio di ordinazione.

Il finanziamento dell'infrastruttura è di competenza dei poteri pubblici. La Confederazione attinge fonti dal bilancio di previsione ordinario e dal Fondo per i grandi progetti ferroviari (FTP; decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari, RS 742.140). I proventi dei prezzi di tracciato realizzabili attualmente sul mercato riescono a coprire soltanto parzialmente le spese per la manutenzione e l'esercizio della rete ferroviaria. Ciò significa che, in presenza delle attuali condizioni generali, l'infrastruttura ferroviaria non può essere gestita in modo finanziariamente autonomo.

Il fondo FTP serve per il finanziamento dei grandi progetti. Tra questi figurano la NFTA, la prima e la seconda tappa di FERROVIA 2000, il raccordo alla rete ad alta velocità della Svizzera orientale e occidentale e il risanamento fonico. Fino al 2022 per i progetti del fondo FTP saranno investiti complessivamente 30,5 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995). I grandi progetti ferroviari attualmente in fase di realizzazione dovrebbero essere messi in esercizio come previsto. Per gli altri progetti, bisognerà rallentare i tempi di realizzazione e operare dei tagli. Inoltre, sarà necessario adattare il meccanismo di finanziamento del fondo FTP alle mutate condizioni generali della politica finanziaria e dei trasporti. Probabilmente nell'autunno del 2004, il Consiglio federale proporrà al Parlamento soluzioni definitive per il futuro finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. La verifica generale sarà posta in consultazione probabilmente nel 2007/2008 e richiederà una ponderazione equilibrata degli obiettivi di politica finanziaria e dei trasporti.

La manutenzione e l'ampliamento della rete ferroviaria sono finanziati mediante il bilancio di previsione ordinario. Dal 1999 i fondi destinati alla FFS SA sono compresi all'interno di un limite di spesa quadriennale, sulla cui base poggia una convenzione sulle prestazioni conclusa tra la Confederazione e le FFS. Questa convenzione fissa gli obiettivi della Confederazione in materia di manutenzione e ampliamento della rete FFS e stabilisce il pagamento delle indennità per le seguenti prestazioni: costi scoperti per l'esercizio dell'infrastruttura, contributi per il mantenimento della qualità della rete esistente, fondi per l'ulteriore sviluppo della rete e per il miglioramento dell'offerta. Con le altre ferrovie la Confederazione, di solito in collaborazione con i Cantoni interessati, sigla su base annua convenzioni sulle indennità per l'infrastruttura. Con la riforma delle ferrovie 2, che punta all'armonizzazione del finanziamento dell'infrastruttura, tutte le infrastrutture ferroviarie dovranno essere finanziate mediante convenzioni sulle prestazioni di durata pluriennale.

Cenni sul traffico merci

Né la Costituzione né la legge prevedono l'offerta in Svizzera di un servizio capillare nell'ambito del traffico merci per ferrovia. Per questo motivo il traffico merci non rientra nel servizio universale, anche se i suoi principi trovano applicazione nell'ambito del traffico in carri completi.

In due ambiti del traffico merci il Parlamento ha fissato alcune direttive, in primo luogo nell'ambito del traffico merci attraverso le Alpi, per il quale sono previsti contributi a termine ai sensi della legge sul trasferimento del traffico (riduzione dei prezzi dei tracciati entro il 2008, ordinazioni). La promozione di questo settore, di cui possono beneficiare tutti gli operatori, è giustificata innanzitutto da motivi legati alla politica ambientale e dei trasporti. In secondo luogo, nella convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS, è stabilito che la FFS SA fornisca un'offerta redditizia ed estesa su tutto il territorio nell'ambito del traffico in carri completi nazionale. Se quest'ultimo non può più essere finanziato in modo autonomo, le FFS hanno la possibilità di presentare alla Confederazione una richiesta di aiuti finanziari.

3.2.5 Strade

Definizione, basi giuridiche e portata del servizio universale

«Servizio pubblico» e «servizio universale» sono concetti finora poco utilizzati nel settore dei trasporti stradali. Ciononostante, la costruzione e la manutenzione delle strade rientrano tra i compiti classici del settore infrastrutturale.

Il servizio universale nel settore dei trasporti stradali comprende:

- *Strade nazionali e strade principali di importanza nazionale*

Questa rete è al servizio del trasporto di merci e persone, del trasporto pubblico e privato, del traffico motorizzato e del traffico lento. Si orienta principalmente ai bisogni della circolazione e alle esigenze di uno sviluppo regionale equilibrato. La rete è concepita in modo capillare e la distanza tra i raccordi è breve, il che garantisce un buon collegamento al traffico regionale.

- *Sicurezza della circolazione stradale*

Nel sistema dei trasporti stradali, il Consiglio federale intende intraprendere azioni che consentiranno di ridurre entro il 2010 il numero dei decessi causati da incidenti stradali di almeno il 50 per cento, ossia da 600 a 300. Per raggiungere questo scopo, entro il 2004 sarà elaborata una nuova politica della sicurezza stradale, che ingloberà simultaneamente l'infrastruttura, l'esercizio, i veicoli e gli utenti. Il sistema dei trasporti stradali deve essere organizzato in modo che il numero di errori umani sia ridotto al minimo e che comunque, in caso di errore, non vi siano conseguenze fatali. Queste devono essere evitate soprattutto attraverso misure tecniche e accorgimenti costruttivi, nonché grazie a un servizio di soccorso ottimizzato.

Ordinamento del mercato

A parte qualche eccezione, le strade sono di proprietà dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione non è né proprietaria né committente di strade. Essa partecipa in misura considerevole all'opera comune di Confederazione e Cantoni nel settore delle strade nazionali e sostiene il potenziamento di una rete di strade principali selezionate. La Confederazione è dunque l'autorità competente per le strade nazionali e stabilisce mediante decisione del Parlamento quali strade sono «d'interesse nazionale» e dunque possono beneficiare di sussidi. Per garantire sicurezza ed

efficienza alla rete viaria, la Confederazione, oltre ad assumersi il sovvenzionamento dell'ampliamento della rete di strade principali, esercita l'alta vigilanza sulla pianificazione, la costruzione, la manutenzione e l'esercizio della rete di strade nazionali.

Finanziamento

Il finanziamento è fondamentalmente assicurato dai proventi delle imposte sugli oli minerali e dalle tasse cantonali sui veicoli a motore. La legge prevede che i costi di costruzione siano a carico della Confederazione e del Cantone in questione. La quota a carico del Cantone è calcolata in funzione dell'onere finanziario determinato dalle strade nazionali, dal suo grado di interesse e dalla sua capacità finanziaria. In questo modo si tiene conto delle caratteristiche regionali e l'offerta di base non viene fatta dipendere dal rapporto generale costi/benefici. Pertanto, nel servizio universale rientrano sia tratti utilizzati in misura inferiore alla media che tratti che producono costi superiori alla media. Di fatto, la domanda di trasporto sulle strade nazionali aventi lo stesso standard di costruzione presenta grandi differenze, i valori più bassi si riscontrano maggiormente sui collegamenti verso le regioni periferiche, quelli più alti nelle aree centrali.

Inoltre, la Confederazione sovvenziona la costruzione e il potenziamento di determinate strade cantonali. Queste formano una rete d'importanza nazionale e internazionale complementare alle strade nazionali. Mediante aliquote differenziate basate su criteri quali interessi propri, capacità finanziaria e oneri stradali del Cantone, il finanziamento dell'offerta è adattato alle peculiarità del Cantone.

3.2.6 Cenni sulle energie di rete: corrente elettrica e gas

Approvvigionamento elettrico

L'approvvigionamento capillare e a prezzi equi di tutte le economie domestiche e delle aziende è un importante obiettivo del servizio universale nel settore dell'energia elettrica. Concretamente, il servizio universale comprende il diritto di allacciamento alla rete, reti sicure ed efficienti, forniture sufficienti e regolari di qualità adeguata e a prezzi orientati ai costi come pure la solidarietà quanto ai prezzi di transito e di allacciamento.

In virtù della legislazione federale attualmente in vigore, l'approvvigionamento elettrico non rientra tra le competenze della Confederazione.³

In moltissimi casi l'elettorato di un Comune può influire direttamente sull'ammontare delle tariffe o sulle condizioni di approvvigionamento; spesso vi è un controllo indiretto dei prezzi e delle condizioni delle aziende elettriche da parte dei responsabili politici nominati negli organi di controllo. Nella Svizzera romanda, in tutti i segmenti della domanda (economie private, agricoltura, commercio e industria) i prezzi sono in media decisamente più elevati che nella Svizzera tedesca. Nel confronto europeo la Svizzera risalta per gli elevati prezzi della corrente elettrica applicati ai clienti industriali ed è battuta soltanto dall'Italia. Il servizio universale nel settore dell'energia elettrica è finanziato in tutta la Svizzera esclusivamente mediante le tariffe della corrente elettrica, le tasse ed eventualmente i contributi ai

³ Cfr. LENE art. 4 cpv. 2 come pure FF 1996 IV 872, 940 segg.

costi della rete. La qualità del servizio delle singole aziende elettriche è molto alta se si considerano le poche interruzioni di corrente rilevate statisticamente.

La legge sul mercato dell'energia elettrica, respinta il 22 settembre del 2002 con il 52,6 per cento dei voti, avrebbe regolamentato il servizio universale a livello federale. Una commissione di esperti, nella quale sono rappresentate tutte le parti interessate, ha elaborato un progetto per una nuova regolamentazione del settore dell'energia elettrica. Il Consiglio federale porrà in consultazione questo progetto nell'estate del 2004. Sulla base dei risultati della consultazione, dovrà essere presentato, ancora nel corso della presente legislatura, il relativo messaggio al Parlamento.

Approvvigionamento in gas

Dal punto di vista economico e politico, in Svizzera il ruolo dell'approvvigionamento in gas è di gran lunga inferiore rispetto all'approvvigionamento elettrico. Nel nostro Paese, circa 100 società sono attive nel settore della fornitura e della distribuzione del gas. Swissgas SA importa circa tre quarti del fabbisogno svizzero e detiene le quote di maggioranza della Transitgas SA, che gestisce la tratta svizzera del metanodotto internazionale Olanda-Italia. Tre società regionali, Gasverbund Mittelland SA, Erdgas Ostschweiz SA e Gaznat SA, importano il restante quarto del fabbisogno in gas. Insieme alla quarta società regionale, Erdgas Zentralschweiz, riforniscono 93 società di distribuzione locali, che approvvigionano a loro volta circa 700 Comuni in cui risiedono due terzi di tutta la popolazione svizzera. La struttura dell'approvvigionamento in gas è organizzata in modo decentralizzato e federalistico. L'approvvigionamento finale rientra tra le competenze delle aziende comunali, che fissano i prezzi e le condizioni della fornitura di gas in base a considerazioni legate al sistema della concorrenza o eventualmente di natura politica.

La prevista legge sul mercato del gas è stata accantonata in seguito al rigetto della legge sul mercato dell'energia elettrica. L'industria del gas ha elaborato un accordo di settore. Conformemente all'art. 13 della legge sugli impianti di trasporto in condotta, esso coordinerà, uniformerà e dunque semplificherà l'accesso alla rete per il trasporto del gas ad alta pressione.

3.2.7 Cenni sui trasporti aerei

I trasporti aerei non sono parte integrante del servizio universale, dunque lo Stato non è tenuto a garantire a tutte le cerchie della popolazione e a tutte le regioni determinate offerte di volo a prezzi adeguati e neppure a provvedere al finanziamento di quest'offerta. D'altra parte, buoni collegamenti aerei verso le principali destinazioni europee e internazionali sono senza dubbio di grande importanza per l'economia svizzera come pure per le diverse regioni del Paese. È compito dello Stato creare quei presupposti capaci di garantire il miglior raccordo possibile della Svizzera alla rete europea e internazionale dei trasporti aerei. L'organizzazione dell'offerta è però rimessa principalmente al mercato.

Il margine di manovra della Confederazione nella politica aeronautica è nettamente più modesto che non ad esempio nei trasporti pubblici terrestri. L'infrastruttura del traffico aereo non è realizzata e finanziata dalla Confederazione, ma dai Cantoni o dai privati. La Confederazione è l'autorità preposta al rilascio di concessioni e di autorizzazioni. Come pochi altri settori infrastrutturali, la navigazione aerea è organizzata a livello internazionale e disciplinata da prescrizioni sovranazionali. Per la

Svizzera è particolarmente importante l'accordo sul trasporto aereo concluso con l'Unione europea. Esso prevede che il nostro Paese adotti integralmente il diritto comunitario della navigazione aerea attuale e futuro. La Confederazione deve dunque orientarsi ai principi e alle direttive dell'UE quando definisce i contenuti della politica nazionale in materia di navigazione aerea.

Attualmente si può affermare che la Svizzera è ben collegata alla rete dei trasporti aerei europea e internazionale. La rapida liberalizzazione del settore aeronautico in atto a livello internazionale comporta tuttavia un processo di consolidamento delle compagnie aeree. È ormai chiaro che le compagnie di bandiera dei Paesi europei di piccola e media dimensione possono sopravvivere soltanto se scelgono di aderire a una grande alleanza. Un tempo semplici collaborazioni, queste alleanze stanno assumendo la forma di intense cooperazioni oppure di vere e proprie fusioni. Al tempo stesso, con dei voli a basso costo si affacciano sul mercato nuove compagnie che non offrono una rete di collegamenti aerei, ma si specializzano in singole tratte economicamente interessanti.

Gli effetti di questi sviluppi sull'offerta svizzera di trasporto aereo e sull'infrastruttura aeronautica (aeroporti, sicurezza aerea) come pure le conseguenze che ne emergeranno vengono attualmente valutati nel quadro del «Rapporto del Consiglio federale sulla politica svizzera in materia di trasporti aerei». Il rapporto che sarà presentato al Parlamento alla fine del 2004 conterrà anche le linee guida della futura politica della Confederazione in materia.

4 Bilancio delle prestazioni del servizio universale

I treni funzionano, la corrente elettrica e la posta arrivano: la sicurezza e l'efficienza dei servizi nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni sono un marchio di qualità del nostro Paese, la condizione necessaria per la prosperità economica e per un'elevata qualità di vita della popolazione. Se la qualità di questi servizi non è sufficiente, ne conseguono disagi nella vita di tutti i giorni. A quasi cinque anni dalla (parziale) liberalizzazione dei settori economici, che offrono anche prestazioni del servizio universale, il presente capitolo trae un bilancio delle prestazioni del servizio universale nelle infrastrutture.

4.1 Bilancio delle prestazioni del servizio postale universale

Prestazioni

In virtù della legge sulle poste, la Posta è tenuta a fornire un servizio universale sufficiente, con prestazioni del traffico postale e dei pagamenti. Le prestazioni del traffico postale comprendono l'accettazione, la presa in consegna, il trasporto e il recapito di lettere e pacchi fino a 20 kg indirizzati, di regola tutti i giorni feriali, ma perlomeno durante cinque giorni alla settimana. La posta offre servizi di buona qualità in tutte le regioni del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi. L'azienda deve inoltre gestire una rete di uffici postali capillare. I criteri principali su cui si basa il bilancio delle prestazioni sono quindi la qualità, i prezzi adeguati e la copertura di tutto il territorio nazionale.

Nella «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera», il Consiglio federale e il Parlamento hanno stilato per la prima volta nel 2002 un bilancio sulla riforma della Posta e sulle prestazioni dell'azienda nell'ambito del servizio universale. La riforma della Posta 1998 è nel complesso riuscita e ha portato ad una maggiore trasparenza per quanto riguarda la soddisfazione dei clienti e la qualità. Il servizio universale è stato fornito a prezzi equi e in tutte le regioni del Paese.

Qualità e prezzi

Nel 2002 la posta-lettere ha raggiunto una posizione di punta nel confronto internazionale per quanto concerne il rispetto dei termini di consegna. Questi ultimi sono nettamente migliorati nel settore della posta-pacchi.

Controllo dei tempi di consegna:

Unità aziendale	Prodotto/Prestazione	Rispetto dei tempi di consegna			
		2002	2001	2000	1999
PostMail1	Posta A (E+1)	97,3 %	97,6 %	97,1 %	96,6 %
	Posta B (E+3)	98,1 %	98,4 %	97,9 %	98,2 %
Swiss Post International ¹	Posta-lettere internazionale (Import; J+1) ³	94,7 %	94,1 %	93,4 %	93,1 %
Posta-pacchi ^{2, 4}	PostPac Priority (E+1)	93,9 %	92,6 %	–	–
	PostPac Economy (E+2)	94,5 %	93,4 %	–	–

¹ Controlli svolti da un'organizzazione esterna alla Posta

² Controlli interni

³ Obiettivo qualitativo REIMS: 93 % (base per indennità)

⁴ Il 1° gennaio 2001 sono state introdotte le nuove offerte PostPac Priority e Economy.

Nel confronto europeo, la Posta Svizzera è tra le aziende più efficienti quanto a tempi di consegna delle lettere. Ciò emerge da uno studio esterno indipendente eseguito periodicamente su mandato dell'International Post Corporation (IPC), organizzazione che raggruppa 21 aziende postali *leader* a livello mondiale. Swiss Post International ha costantemente migliorato la qualità dei recapiti, superando l'obiettivo REIMS (93%).

I prezzi della posta-lettere nazionale sono adeguati, i prodotti più richiesti (posta A e B) rientrano nella media o sono tra i più convenienti in Europa, anche considerato il potere d'acquisto e tenuto conto degli aumenti delle tariffe a seconda della categoria di peso entrati in vigore nel 2004. Nel 2002, anche i prezzi della posta-lettere internazionale rientravano nella media europea.

Il sondaggio indipendente sulla soddisfazione dei clienti ha dato buoni risultati per quanto concerne le prestazioni del servizio universale.

Soddisfazione dei clienti:

Unità aziendale	Gruppo di clienti	Indice			
		2002	2001	2000	1999
PostMail	Clienti commerciali	74	71	71	71
Francobolli e filatelia	Clienti privati	84	80	83	80
Posta-pacchi	Clienti commerciali	71	67	65	61
Rete postale e vendita	PMI	78	79	81	78
	Clienti privati	86	85	87	85
PostFinance	Clienti commerciali	76	74	80	79
	Clienti privati	80	78	81	81

La soddisfazione dei clienti viene misurata con un indice che va da 0 a 100: 0–50 insoddisfatti; 50–80 soddisfatti; 80–100 molto soddisfatti.

Servizi postali capillari

Al fine di garantire l'accesso alle prestazioni del servizio universale, la Posta gestisce una rete capillare di uffici postali, un obbligo conferitole ora anche dalle legge sulle poste. Nell'ambito dei dibattiti relativi alla Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera e all'iniziativa parlamentare «Rete capillare di uffici postali in Svizzera», Consiglio federale e Parlamento concordavano sul fatto che la Svizzera possiede una rete di uffici postali tra le più fitte d'Europa, che garantisce l'accesso alle prestazioni del servizio universale a tutti i cittadini e in tutte le regioni del Paese. Grazie ad una raggiungibilità media inferiore a 2,5 km, la rete di uffici postali svizzera è più fitta di quella dei Paesi vicini. A titolo di confronto, la distanza necessaria per raggiungere un ufficio postale in Germania, Austria e Francia è nettamente superiore ai 3 chilometri.

Finora la Posta ha potuto finanziare il servizio universale con mezzi propri, ad eccezione delle riduzioni dei prezzi del trasporto dei giornali operate a favore della promozione della stampa. I costi della rete di uffici postali sono finanziati mediante contratti tra «Rete postale e vendita» e le restanti unità aziendali nonché tramite contributi all'infrastruttura versati dai servizi riservati. Nell'anno di esercizio 2003 il monopolio ha permesso di versare un contributo all'infrastruttura pari a 460 milioni di franchi alla rete di uffici postali. Secondo le indicazioni della Posta, i servizi riservati (oggi settore della posta-lettere) hanno quindi conseguito un risultato negativo nel 2003, che ha però potuto essere ampiamente compensato con i risultati dei servizi non riservati. Nel 2004, la Posta si attende di poter far nuovamente quadrare il bilancio anche nell'ambito del monopolio, grazie ai maggiori introiti derivanti dall'adeguamento delle tariffe. Per quanto concerne i servizi liberi, la Posta ha conseguito un risultato complessivo positivo per la prima volta nel 2003, un anno prima di quanto richiesto dal Consiglio federale.

4.2

Bilancio delle prestazioni nel settore delle telecomunicazioni

Prestazioni

Le prestazioni e le condizioni d'offerta (prezzi e qualità) del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni sono chiaramente definite nelle disposizioni legali. Dopo essersi aggiudicata la concessione per il servizio universale durante una gara pubblica, Swisscom Fixnet SA, una filiale al 100 per cento di Swisscom, è incaricata di fornire il servizio universale dal 1° gennaio 2003 fino al 31 dicembre 2007.

Le prestazioni del servizio universale per il 2003

Numero dei collegamenti fissi	ca. 4,0 milioni
– di cui collegamenti analogici	ca. 3,1 milioni
– di cui collegamenti digitali (ISDN)	ca. 0,9 milioni
Minuti di comunicazione (collegamenti nazionali senza servizi a valore aggiunto)	8,4 miliardi
Numero di collegamenti a Internet ¹	> 630 milioni
Numero di telefoni pubblici	8500 (di cui ca. 4900 per il servizio universale)
Numero di chiamate ai servizi d'informazione	37,5 milioni
Numero di chiamate d'emergenza ²	ca. 2 milioni
Numero di chiamate al servizio di commutazione per ipovedenti	> 400 000
Numero di chiamate al servizio di trascrizione per audiolesi	ca. 90 000

¹ Numero di collegamenti dial-up verso fornitori di servizi internet.

² Numeri 112, 117, 118, 143, 144, 147 (incluse le chiamate stabilite dalla rete mobile di Swisscom).

La concessione per il servizio universale prevede l'allestimento di almeno un telefono pubblico nella maggior parte dei Comuni svizzeri (5259 ubicazioni). La distribuzione delle ubicazioni sui Comuni è il risultato di uno sviluppo storico legato a numerosi e svariati fattori. Per principio ogni Comune politico ha diritto ad almeno una cabina telefonica pubblica. Swisscom può installare telefoni pubblici supplementari dove ritiene che la richiesta sia sufficientemente lucrativa.

Il numero di chiamate al servizio di commutazione per ipovedenti è aumentato considerevolmente dal 1998, passando da 130 000 chiamate nel 1998 a 422 073 nel 2001. Il numero di collegamenti stabiliti da e per audiolesi è diminuito dal 1999 (121 198 chiamate), raggiungendo le 100 000 chiamate circa nel 2002. Tale evoluzione è probabilmente dovuta al maggiore impiego di messaggi testuali (SMS) nella comunicazione.

Qualità e prezzi

Sul mercato dei collegamenti a banda stretta (collegamenti analogici o ISDN), un settore importante per il servizio universale, Swisscom Fixnet SA detiene *de facto* il monopolio; i consumatori non hanno alcuna possibilità di scelta. Il prezzo (ca. 25 fr. al mese) per i collegamenti analogici è rimasto praticamente invariato dal 1995. Secondo le indicazioni di Swisscom, i costi netti non coperti del servizio universale ammontano a oltre 100 milioni di franchi all'anno. Poiché l'azienda fornisce il servizio universale senza ricevere contributi finanziari, essa non è tenuta a pubblicare il suo bilancio per la fornitura delle relative prestazioni.

Per quanto riguarda i collegamenti, già da alcuni anni gli utenti hanno la possibilità di scegliere fra diversi fornitori di servizi. La concorrenza ha portato ad un abbassamento dei prezzi per i clienti: l'indice dei prezzi per i servizi della rete fissa (collegamenti stabiliti da utenti domiciliati in Svizzera) è calato del 31 per cento⁴ tra febbraio 1998 e agosto 2003. Gli utenti dispongono anche di diverse opzioni sul mercato dei servizi d'informazione telefonici. I prezzi per le prestazioni del servizio universale non sono soggetti a variazioni da una regione all'altra⁵.

La qualità delle prestazioni del servizio universale 2002

Criteria di qualità	Valori misurati	Obiettivi
Percentuale dei collegamenti messi in servizio entro la scadenza	97,8 %	95,00 %
Numero annuo di guasti per ogni 100 collegamenti	10,06	20,00
Percentuale di guasti riparati entro 24 ore (giorni feriali)	93,27 %	90,00 %
Tempo di reazione medio annuo del servizio informazioni	9,6 secondi	≤ 20 secondi
Percentuale dei telefoni pubblici funzionanti	97,30 %	95,00 %

Le prestazioni del servizio universale sono di ottima qualità e i criteri di qualità verificati annualmente dal regolatore sono raggiunti conformemente agli obiettivi.

4.3 Bilancio delle prestazioni nel settore dei media elettronici (radio e televisione)

4.3.1 Canoni

Le prestazioni del servizio pubblico nei media elettronici vengono cofinanziate con i proventi dei canoni di ricezione radiotelevisiva. La seguente tabella presenta quali sono i mezzi provenienti dai canoni di ricezione che il Consiglio federale mette a disposizione della SSR e dei media locali e regionali.

⁴ UFCOM, Analisi dello sviluppo dei prezzi sul mercato svizzero delle telecomunicazioni dal 1998, agosto 2003.

⁵ Ciò potrebbe teoricamente rimanere possibile dato che la concessionaria del servizio universale può fare quanto le sembra più opportuno fintanto che si attiene ai limiti tariffari.

Canoni di ricezione radiotelevisiva: ripartizione 1992–2002
(Ripartizione dei canoni di ricezione fatturati, importi in milioni di franchi
(senza IVA), stato aprile 2003)

Anno	SSR ¹	Privati ²	PTT ³	Billag ⁴	UFCOM	Totale
1992	698		208			906
1993	777	6	256			1039
1994	792	7	260			1059
1995	809	7	267			1083
1996	826	8	263			1097
1997	820	8	271			1099
1998	1021	10		45	10	1086
1999	1012	10		43	7	1072
2000	1066	11		41	8	1126
2001	1058 ⁶	11		44	10	1123
2002	1043 ⁶	12		46	12	1113
2003 ⁷	1103	13		48	12	1177

¹ Senza la rettifica dei valori effettuata dalla SSR per i crediti arretrati.

² Quota versata per la ripartizione dei proventi del canone.

³ Riscossione dei canoni; gestione e sorveglianza delle frequenze; perseguimento degli ascoltatori e telespettatori pirata.

⁴ Riscossione dei canoni (IVA esclusa).

⁵ Spese per la gestione e la sorveglianza delle frequenze e per il perseguimento degli ascoltatori e telespettatori pirata

⁶ Non contiene gli 8,1 milioni (2001), rispettivamente di 34,3 milioni (2002) di indennizzo versati per la riduzione dei canoni di ricezione dovuta all'esonero dei beneficiari di prestazioni complementari.

⁷ Il conteggio non è ancora stato verificato.

Dal 1992 l'onere per gli utenti è passato da 350,40 franchi l'anno (118,80 franchi di canone di ricezione radio e 231,60 franchi di canone di ricezione TV) a 450,40 franchi (169 franchi di canone di ricezione radio e 281,40 franchi di canone di ricezione TV), subendo così un aumento del 28,5 per cento circa.

4.3.2 Prestazioni della SSR

Contenuto dei programmi

La SSR offre una vasta gamma di programmi composta da notiziari, *reportage* e servizi a sfondo politico, culturale e sportivo, programmi di intrattenimento quali film, *sitcom*, radiodrammi, *talk-show* e musica.

Grazie all'orientamento diversificato delle singole *reti radiofoniche* di regione linguistica, la SSR cerca di rispondere ai vari bisogni del pubblico. Un'analisi di tutte le emittenti effettuata dalla SSR nel 2001 ha rilevato che il 72 per cento dell'offerta radiofonica è composto da musica, l'11 per cento da intrattenimento, il 10 per cento da informazione, il 6 per cento da cultura e l'1 per cento da servizi sportivi. Facendo un confronto sull'arco di più anni si nota una composizione co-

stante dei contenuti, nonostante un leggero aumento nella musica e un calo nelle informazioni e nello sport.

Per quanto riguarda il contenuto dei programmi *televisivi* si nota pure una distribuzione costante dei temi dal 1995. L'intrattenimento rimane molto stabile con il 25 per cento, mentre la quota dell'informazione è praticamente raddoppiata passando dal 15 per cento nel 1995 al 29 per cento nel 2001. La SSR tiene così conto anche del fatto che sono soprattutto le informazioni provenienti dalla Svizzera e sulla Svizzera che rendono indispensabili i suoi programmi rispetto alla concorrenza estera. La quota relativa alla cultura è rimasta costante con il 10–11 per cento, quella relativa allo sport è oscillata tra l'8 e il 10 per cento, mentre la quota «diversi» è diminuita dal 38 al 18 per cento. Le trasmissioni per i bambini e i giovani costituiscono il 7 per cento del tempo d'antenna, ossia il doppio rispetto al 1995.

Per facilitare o permettere agli audiolesi l'accesso ai programmi televisivi, nel 2001 sono state sottotitolate nel complesso 2357 ore di programmi TV, ossia il 4 per cento del volume totale.

Quote di mercato

In ambito *radiofonico* la SSR è il *leader* sul mercato in tutte le quattro regioni linguistiche. Nella Svizzera italiana essa detiene una posizione dominante, con una quota di mercato dell'80 per cento (2002), che nella Svizzera romanda è del 62 per cento e in quella tedesca del 64 per cento. A differenza della televisione, i programmi radiofonici della SSR, soprattutto nella Svizzera tedesca, subiscono soprattutto la concorrenza di offerte indigene.

In ambito *televisivo* c'è un'enorme concorrenza da parte delle emittenti TV estere nelle lingue corrispondenti a quelle delle regioni linguistiche svizzere. In un confronto effettuato sull'arco delle 24 ore i programmi della SSR raggiungono quote di mercato del 35,5 per cento nella Svizzera tedesca, del 30,3 per cento nella Svizzera romanda e del 29,5 per cento nella Svizzera italiana. In prima serata le quote della SSR sono più elevate del 6–8 per cento. Dato che le altre emittenti TV raggiungono quote massime del 16,8 per cento nella Svizzera romanda (TF1), del 13,8 per cento nella Svizzera italiana (Canale 5) e dell'8 per cento nella Svizzera tedesca (RTL), si può affermare che la SSR detiene una chiara posizione dominante anche in campo televisivo.

Finanziamento

I proventi dei canoni pari a 1,1 miliardi di franchi nel 2003, versati dal Consiglio federale alla SSR, costituiscono circa il 70 per cento degli introiti dell'azienda. Questi fondi, unitamente agli utili provenienti dalla pubblicità, vengono distribuiti tra le varie regioni linguistiche secondo una chiave di ripartizione interna. Le regioni linguistiche francofone, italofone e retoromance ricevono una quota più che proporzionale degli introiti complessivi della SSR, affinché esse possano produrre e ricevere un numero analogo di trasmissioni come nella Svizzera tedesca.

Perequazione finanziaria 2003	Deutschschweiz (compresa Sviztra rum.)	Suisse romande	Svizzera italiana
Percentuale di abitanti	72,3 %	24,0 %	3,7 %
Percentuale proventi SRG SSR (canoni e pubblicità)	71,7 %	24,4 %	3,9 %
Percentuale mezzi attribuiti dalla SRG SSR alle singole regioni	44,8 %	32,3 %	22,9 %

Qualità

Un controllo della qualità effettuato da specialisti del settore presso diverse redazioni di media svizzeri⁶ ha dimostrato che proprio la SSR e in particolare le sue trasmissioni radiofoniche sono molto più curate dal punto di vista della qualità rispetto ad altri mezzi di comunicazione. Inoltre, nei confronti di altri media, la SSR attribuisce molta importanza all'istruzione e alla formazione.⁷

Prestazioni culturali particolari

La SSR, che si finanzia soprattutto con i canoni, contribuisce alla cultura svizzera in quanto non soltanto informa il pubblico sui vari avvenimenti e le manifestazioni culturali, ma produce anch'essa cultura (radiodrammi, serie di produzione propria). Mediante le sue offerte permette agli utenti di accedere ad opere culturali e dunque di partecipare alla vita culturale svizzera. La SSR stima che l'informazione culturale superi il 25 per cento del tempo d'antenna, mentre le trasmissioni relative a cultura, scienza e religione rappresentano il 10 per cento.

In particolare per il cinema svizzero la SSR è un'istituzione indispensabile. La produzione di film indipendente e professionale come pure singoli progetti per telefilm vengono sostenuti dalla SSR sulla base di un contratto quadro concluso con il settore (Pacte de l'audiovisuel⁸). Per il periodo 2003–2005 i contributi ammontano a 16,8 milioni di franchi all'anno, quindi i contributi finanziari da parte della SSR ai film svizzeri equivalgono a quelli della Confederazione (dal 2001: 17 milioni di franchi).

I contributi della SSR in ambito musicale sono sempre oggetto di accese discussioni. Nel settore musicale si lamenta la quota ridotta di musica svizzera nei programmi radiofonici della SSR. Secondo le indicazioni dell'azienda, nella Svizzera tedesca il 19 per cento dei brani andati in onda sono svizzeri, in Romandia la quota ammonta all'8 per cento e nella Svizzera italiana al 5 per cento. La SSR sostiene le orchestre

⁶ Il controllo è stato eseguito dall'esperto dei media Vinzenz Wyss sulla base di un criterio predefinito dal «Total Quality Management». Si tratta del metodo di gestione di un'organizzazione che pone la qualità al centro dell'attenzione e mira ad un successo duraturo grazie alla soddisfazione del cliente. Wyss Vinzenz: Qualitätsmanagement im Journalismus: Das Konzept TQM auf Redaktionsstufe, in *Medienwissenschaft Schweiz* 1/2000, pagg. 21–30.

⁷ Wyss Vinzenz: *Redaktionelles Qualitätsmanagement. Ziele, Normen, Ressourcen*, Costanza 2001.

⁸ Nell'ambito del primo «Pacte» (1997–1999) la SSR ha versato 9,3 milioni di franchi all'anno. Con il secondo contratto quadro (2000–2002), i contributi annui sono stati incrementati a 16,5 milioni.

svizzere con 6,2 milioni di franchi all'anno⁹. I contributi della SSR a società incaricate della riscossione dei diritti d'autore per l'utilizzo di opere e presentazioni artistiche ammontano a 30–40 milioni di franchi all'anno.

Produzioni

Nel 2002 la SSR ha mandato in onda programmi radiofonici per un totale di 120 718 ore e programmi TV per 57 600 ore, sostenendo costi d'esercizio di circa 1,5 miliardi di franchi. Nel 1992 la spesa totale (senza i costi di diffusione tecnica) ammontava invece a 931,3 milioni di franchi; in quell'anno le ore di trasmissione totalizzavano 80 518 per la radio e 23 524 per la televisione. Negli ultimi 10 anni, nuove tecnologie e una gestione dei costi più rigorosa hanno quasi dimezzato i costi per ogni minuto di trasmissione televisiva. Se nel 1992 la SSR calcolava ancora una media di 560 franchi per ogni minuto di trasmissione, nel 2002 erano soltanto 306 franchi al minuto. Nello stesso lasso di tempo la radio ha registrato in media un calo dei costi per ogni minuto di trasmissione da 58 a 56 franchi.

Soddisfazione dei clienti

Come ha rivelato un sondaggio sull'immagine della SSR fatto nel 2001 presso 2650 svizzeri e 60 *opinion leader*, la posizione e il mandato di servizio pubblico della SSR sono incontestati; le prestazioni dei produttori di media sono considerate serie e competenti. Nel settore dell'informazione le emittenti della SSR detengono una posizione dominante. L'inchiesta tra gli *opinion leader* ha inoltre rivelato che oggi l'immagine e il grado di accettazione dell'azienda sono nettamente migliori di quanto non lo fossero nel 1996. Oggi si considera che il mandato di servizio pubblico sia completamente adempiuto e che l'azienda detenga una buona posizione nei confronti della concorrenza. Tuttavia, gli *opinion leader* osservano una lacuna nelle informazioni di tipo economico e considerano che l'intrattenimento televisivo sia di qualità inferiore rispetto a quello delle emittenti private.

4.3.3 Prestazioni delle emittenti locali e regionali

Complessivamente anche le emittenti locali e regionali contribuiscono attivamente al servizio universale in ambito locale e regionale, colmando così le lacune lasciate dalla SSR in considerazione del suo mandato legale. Nel 2002 il settore impiegava circa 2000 persone; le quote di mercato delle emittenti televisive locali e regionali si sono rivelate piuttosto insignificanti, mentre quelle delle radio svizzero-tedesche e francesi raggiungono rispettivamente il 27 per cento e il 23 per cento e nella Svizzera italiana il 6 per cento.

Lo studio effettuato dall'«Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung» dell'Università di Zurigo¹⁰ attesta che questi media adempiono un servizio pubblico nella misura in cui rispondono a un bisogno di informazione, intrattenimento, identificazione e integrazione in ambito locale e contribuiscono alla pluralità dei media.

⁹ La SSR assume il 50 per cento dei costi dell'Orchestra della Svizzera italiana, DRS2 finanzia diversi diritti di diffusione di concerti, nella Svizzera romanda la SSR finanzia i costi dell'Orchestre de la Suisse Romande e dell'Orchestre de Chambre de Lausanne con 2,54 milioni di franchi annui.

¹⁰ Bonfadelli, Heinz/Schwarb, Ursula; Publizistische Vielfalt im Lokalbereich, Rapporto finale, Zurigo 2003.

Tuttavia, si considera che il potenziale nonché il contributo attuale alla pluralità delle opinioni e delle prospettive «non sia del tutto sfruttato» a causa delle cattive condizioni quadro (risorse limitate in materia di personale e di mezzi finanziari). Secondo lo studio le prestazioni, in particolare quelle della televisione, sono «piuttosto insoddisfacenti» soprattutto per quanto riguarda le regioni periferiche e di montagna.

In relazione al servizio universale si deduce che, nonostante i proventi dei canoni, le strutture ridotte dei media elettronici locali e regionali impediscono a gran parte delle emittenti di disporre della capacità necessaria per fornire un servizio pubblico di qualità a livello locale. In particolare le emittenti televisive locali e regionali devono far fronte a condizioni economiche difficili, dato che i loro costi fissi sono molto più elevati di quelli delle emittenti radiofoniche.

4.4 Bilancio delle prestazioni nel settore dei trasporti pubblici

Prestazioni nel traffico viaggiatori

Nel 2001, i treni-chilometri offerti nel traffico passeggeri ammontavano a 144 milioni, il 58 per cento in più rispetto al 1975 e il 7 per cento in più rispetto al 1995. Nello stesso anno i chilometri offerti nel settore autobus sono stati circa 146 milioni, di cui 84 milioni percorsi da autopostali, mentre nel 1997 erano 144 milioni, di cui 88 milioni percorsi da autopostali.

Nel 2001 1,8 miliardi di passeggeri hanno usufruito dell'offerta di trasporto viaggiatori. Dalla combinazione di questo dato con i chilometri percorsi risultano 21 miliardi di passeggeri-chilometri, di cui 15,3 miliardi per ferrovia. Rientrano in questo calcolo ferrovie, tranvie, filobus, autobus (aziende cittadine e extraurbane), imprese di navigazione, ferrovie a cremagliera, teleferiche e funivie. Rispetto al volume di traffico complessivo in Svizzera, la percentuale del trasporto pubblico di viaggiatori è di circa il 22 per cento (percentuale di viaggiatori) e del 21 per cento (percentuale dei passeggeri-chilometri).¹¹ Queste quote sono rimaste sostanzialmente costanti dalla metà degli anni Novanta.

Il rapporto tra passeggeri-chilometri (= passeggeri trasportati moltiplicati per il numero di chilometri percorsi) e treni-chilometri (= prestazioni dei treni) è migliorato passando da 94 nel 1990 a 106 nel 2001. Nell'anno dell'Expo 2002 i passeggeri-chilometri per treni-chilometri sono stati addirittura 112.

Rapporto treni-chilometri/passeggeri-chilometri; fonte 1990–2001 UST, 2002 UFT; dati in migliaia

Anno	Treni-chilometri	Persone-chilometri ferrovia	Rapporto
1990	134 916	12 678 000	94
1991	137 668	13 834 000	100
1992	136 786	13 209 000	97
1993	135 569	13 384 000	99

¹¹ Fonte: Litra.

Anno	Treni-chilometri	Persone-chilometri ferrovia	Rapporto
1994	132 902	13 836 021	104
1995	131 949	13 408 279	102
1996	130 171	13 326 274	102
1997	131 847	14 104 473	107
1998	136 432	14 256 752	104
1999	136 662	14 367 943	105
2000	140 692	14 664 606	104
2001	144 278	15 255 774	106
2002*	144 234	16 200 000	112

* I dati relativi al 2002 sono provvisori e non sono ancora stati verificati dall'UST. Il migliore rapporto è da ricondurre soprattutto all'Expo 02.

Dopo la revisione della legge federale sulle ferrovie del 1996, nel traffico regionale le prestazioni misurate in treni-chilometri offerti e in passeggeri-chilometri percorsi sono aumentate, mentre le indennità di Confederazione e Cantoni sono tendenzialmente diminuite. Per esempio, le indennità per chilometro versate alle FFS per il traffico regionale tra il 1999 e il 2002 sono diminuite del 15 per cento (1999: 11,32 CHF per km; 2002 8,64 CHF per km). Ciò significa che le prestazioni sono aumentate per ciascun franco versato dai contribuenti e impiegato dalla Confederazione.

Prestazioni nell'infrastruttura

La rete ferroviaria svizzera è una delle più sicure, più dense ed efficienti in Europa; essa viene impiegata per il trasporto di viaggiatori e di merci. La rete, lunga complessivamente circa 5063 km, serve 1842 fermate. La rete a scartamento normale è lunga 3652 km, quella a scartamento ridotto 1383 km. 3007 chilometri della linea sono di proprietà delle FFS, 382 km delle Ferrovie retiche, 245 km della BLS; i chilometri restanti sono suddivisi tra le altre imprese ferroviarie.

Nel 2002 le FFS, il maggiore gestore dell'infrastruttura, hanno acquistato tracciati per un totale di 135,5 milioni di chilometri, il 6 per cento in più rispetto al 1999. Nello stesso periodo anche la puntualità dei treni passeggeri è salita dal 92 per cento al 95 per cento ¹². Tra il 1998 e il 2002 la FFS-Infrastruttura è riuscita a ridurre i costi di produzione dell'infrastruttura, portando i costi d'esercizio per chilometro di tracciato da 11,10 a 8,74 franchi. La condizione posta dalla Confederazione di aumentare del 5 per cento la produttività è stata più che soddisfatta. Per quanto concerne la sicurezza del traffico ferroviario, si può rilevare che dal 1990 al 1998 il numero dei feriti è diminuito progressivamente; nel 1995 il numero dei decessi è calato e da allora è rimasto stabile.

¹² I dati si riferiscono al periodo 1997–2002. Nel 2003, in particolare nell'agglomerato di Zurigo, il traffico ferroviario ha subito diverse interruzioni. I dati riferiti al 2003 saranno disponibili soltanto nella primavera del 2004.

Soddisfazione dei clienti ed accessibilità

Il grado di soddisfazione dei clienti in merito ai trasporti pubblici è elevato, nonostante aspetti come la disponibilità dei posti a sedere nelle ore di punta, la pulizia o la sicurezza siano spesso oggetto di critiche. Da quando la FFS SA è un'azienda autonoma, il grado di soddisfazione dei clienti è stato il seguente: nel 1999 si dichiarava molto soddisfatto l'83,3 per cento dei clienti, nel 2000 l'84,7 per cento, nel 2001 e nel 2002 l'81 per cento. È stato pertanto realizzato anche l'obiettivo fissato dal Consiglio federale. Il servizio universale su tutto il territorio nazionale ai sensi dei criteri dell'OIPAF è garantito e l'accessibilità delle località svizzere è migliorata notevolmente grazie ai trasporti pubblici¹³. Così, per esempio, nel 2000 le fermate della rete di autobus erano circa 19 900, il 61 per cento in più rispetto al 1975 e appena il 13 per cento in più rispetto al 1995.

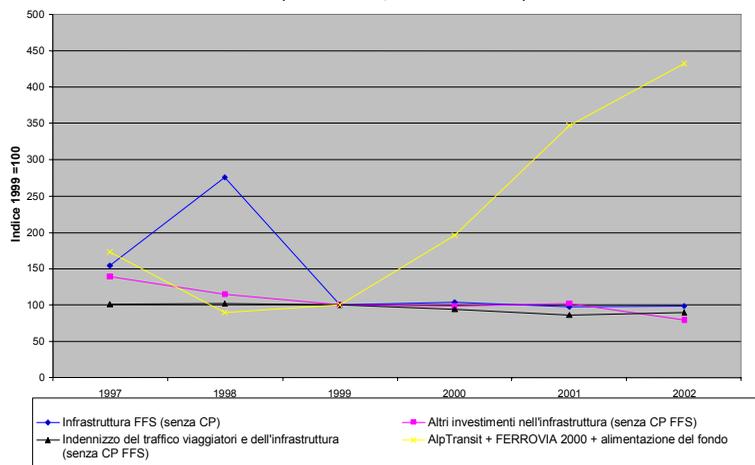
Rapporto costi/prestazioni

Nel 2001 le spese complessive sostenute da Confederazione, Cantone e Comuni per i trasporti pubblici ammontavano a circa 5,8 miliardi di franchi. Nel 2002 la Confederazione ha speso per i trasporti pubblici circa 4,8 miliardi di franchi. Di questi il 40 per cento, pari a 1,93 miliardi di franchi, sono destinati ai grandi progetti finanziati dal fondo FTP, il 37 per cento alle indennità per l'infrastruttura attraverso il bilancio preventivo ordinario e il 23 per cento alle indennità per il traffico merci e viaggiatori. Le indennità per il traffico regionale su strada e su ferrovia sono state pagate per due terzi circa dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni.

Dopo la riforma delle ferrovie 1 del 1999, le prestazioni reali della Confederazione nell'ambito dei trasporti pubblici si sono stabilizzate. L'aumento parallelo delle prestazioni per quanto concerne il numero di treni-chilometri offerti e dei chilometri di tracciato venduti ha portato al netto miglioramento del rapporto indennità/prestazioni. Grazie alla procedura d'ordinazione i costi scoperti sono trasparenti e prevedibili; in questo modo i trasporti pubblici, diversamente dalla situazione del periodo precedente la riforma delle ferrovie, non costituiscono più un rischio per il bilancio della Confederazione.

¹³ Keller P. e Steinmetz R. (2003): Verkehr und Erreichbarkeit von Stadtland Schweiz, Arbeitsberichte Verkehrs- und Raumplanung, 175, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), ETH, Zurigo.

Ripartizione dei compiti di infrastruttura e del traffico viaggiatori 1997 - 2002
(indicizzazione, dati in termini reali)



Fonte: UFT, Conto di Stato

4.5 Bilancio delle prestazioni nel settore stradale

Prestazioni e qualità

Con una rete di circa 1800 km, l'infrastruttura delle strade nazionali è complessivamente in buono stato. Questo è quanto emerge da inchieste e da un paragone con le condizioni delle strade in Paesi simili. Il completamento della rete di strade nazionali approvato ha la priorità e consente di concretizzare l'offerta di base. Dei 1892 km di strade nazionali, attualmente 1706 km sono completati e dei 186 km mancanti circa 76 km sono in costruzione.

L'efficacia della rete si manifesta nel trasferimento del traffico dalle strade cantonali e comunali alle strade nazionali. Il traffico e il suo incremento si concentrano dagli anni Sessanta sempre più sulle autostrade e le semiautostrade. Nel 1980, circa un quarto di tutti i chilometri percorsi sulle strade svizzere si riferiva alle autostrade e alle semiautostrade. Nel frattempo, la rete delle strade nazionali è stata ampiamente realizzata. Nel 1990, su ognuna delle categorie di strade (autostrade e semiautostrade, altre strade all'interno e al di fuori delle località) si è registrata una quota pari a circa un terzo del traffico. Negli ultimi anni, la percentuale delle autostrade e delle semiautostrade rispetto al traffico stradale motorizzato ha raggiunto quasi il 40 per cento. Con il completamento della rete, la percentuale del traffico stradale sulle autostrade e semiautostrade continuerà a crescere. In questo modo, sarà possibile allontanare dalle località una parte consistente del traffico stradale e si assisterà a una consistente riduzione del rischio di incidenti.

Affinché la rete delle strade nazionali possa funzionare con la massima efficienza, sono necessari diversi impianti accessori, tra cui figurano le aree di servizio, le aree di sosta e le stazioni di servizio. Di regola, gli utenti della strada considerano questi

impianti buoni, non solo su scala svizzera ma anche nel confronto internazionale. I posti di polizia e quelli di manutenzione servono alla gestione sicura ed economica dell'esercizio e della manutenzione dell'infrastruttura. Tutti questi impianti si basano sul principio di un'offerta uniformemente ripartita sulla totalità della rete nazionale.

Finanziamento

I proventi a destinazione vincolata a favore delle strade pari ad un totale di 3682 milioni di franchi nel 2003 attingono alle seguenti fonti:

- provento netto derivante dall'imposta sugli oli minerali (CHF 1448 milioni);
- supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti (CHF 1961 milioni);
- contrassegno autostradale (CHF 273 milioni).

Questi mezzi finanziari sono impiegati per finanziare investimenti nei seguenti ambiti:

- strade nazionali (CHF 2071 milioni, di cui CHF 645 milioni per la manutenzione e l'esercizio);
- strade principali (CHF 201 milioni);
- altri contributi direttamente vincolati alle opere (CHF 785 milioni);
- contributi non direttamente vincolati alle opere (CHF 480 milioni);
- finanziamento speciale per la circolazione stradale (CHF 110 milioni).

Alla fine del 2003 il finanziamento speciale ammontava a 3566 milioni di franchi. Inoltre i proventi netti della TTPCP, pari a circa 700 milioni di franchi, confluiscono per $\frac{2}{3}$ nel fondo FTP e per $\frac{1}{3}$ nelle casse cantonali.

Management dei costi di manutenzione

Dal 1983, la Confederazione versa ai Cantoni contributi per la manutenzione corrente delle strade nazionali. Nel 1995 è stata pubblicata una direttiva in cui sono illustrate le esigenze in materia di prestazioni da fornire nel settore stradale (direttiva riguardante gli standard e le misure per la riduzione dei costi, disponibile soltanto in tedesco «Standard und Massnahmen zur Kostenreduktion bzw. Kostenminderung» e in francese «Niveau des services et mesures pour la reduction des coûts»). Gli obiettivi prefissati comprendono l'aumento dell'efficacia nella fornitura delle prestazioni, l'aumento dell'efficienza gestionale come pure il mantenimento della qualità. Al tempo stesso, con questo strumento sono stati eliminati i punti deboli rilevati nei seguenti settori:

- Controllo delle prestazioni definite
- Valutazione dell'efficienza
- Assenza di un regime di concorrenza.

I Cantoni hanno sostenuto l'introduzione del *benchmarking* e hanno riconosciuto il potenziale di miglioramento. Soltanto tra un paio d'anni sarà possibile esprimersi in modo attendibile sulla raggiunta riduzione dei costi.

Sicurezza stradale

Per quanto concerne la sicurezza stradale, la Svizzera è uno dei Paesi che registra meno di 8 decessi all'anno per 100 000 abitanti nella circolazione stradale. Tra i Paesi che registrano un numero inferiore di decessi rispetto alla Svizzera (7,6 decessi per 100 000 abitanti), vi sono la Gran Bretagna (6,0), la Svezia (6,2), la Norvegia (6,1) e i Paesi Bassi (6,2). Se si tiene conto del numero di veicoli immatricolati o del numero di chilometri percorsi dagli autoveicoli il quadro non cambia. Per quanto concerne i chilometri percorsi, anche la Finlandia e la Danimarca si posizionano prima della Svizzera. Lo stesso dicasi anche per le autostrade e le semiautostrade nel confronto internazionale.

Ore di colonna

Con il continuo incremento del volume del traffico, le ore di colonna dovute al traffico intenso sono aumentate senza battute di arresto negli ultimi anni. Se il volume del traffico dovesse continuare a crescere, è probabile che si registrerà un incremento più che proporzionale del congestionamento del traffico, poiché la capacità massima d'assorbimento raggiunge i suoi limiti in sempre più località. Il numero delle ore di colonna nei singoli agglomerati urbani e sugli assi di transito nelle ore di punta è già abbastanza elevato. Le situazioni di traffico intenso prolungato per ore, che scandiscono le giornate delle grandi città europee, sono comunque al momento estranee alla Svizzera. Diverse inchieste e diversi studi hanno però dimostrato che gli effetti degli ingorghi sull'economia non sono irrilevanti. È in corso l'elaborazione delle prime misure della Confederazione e dei Cantoni volte alla riduzione degli intasamenti e al miglioramento della sicurezza stradale. Nel 2002 si sono registrate 11 563 ore di colonna sulle strade nazionali, di cui il 71 per cento è dipeso dal traffico intenso, il 16 per cento dagli incidenti della circolazione, l'11 per cento dalla presenza di cantieri e il 2 per cento da altre cause. Grazie alle misure e alle condizioni imposte ai Cantoni, le colonne dovute ai cantieri sono in diminuzione.

5 Linee guida e sfide poste alla futura politica in materia di servizio universale

A seconda dei settori, le prestazioni del servizio universale sono soggette a diversi fattori che possono influenzare lo sviluppo futuro della politica in materia. Ecco quelli più significativi:

- sviluppo tecnologico: i progressi tecnologici permettono nuove prestazioni e rendono possibile fornire le prestazioni tradizionali sotto nuove forme (ad es., la posta elettronica, le telefonate o la ricezione di programmi radiotelevisivi tramite internet, ecc.);
- cambiamenti sociali: essi hanno a loro volta l'effetto di modificare le esigenze in materia di portata e prestazioni del servizio universale;
- finanze pubbliche: la quantità e la qualità del servizio universale possono dipendere in modo determinante dalla capacità finanziaria del settore pubblico;
- liberalizzazione dei mercati: i processi di liberalizzazione e di globalizzazione a livello mondiale espongono alla concorrenza i mercati interni finora protetti. Ciò produce una pressione sui prezzi e rende più difficili i sovven-

zionamenti trasversali finora praticati. La liberalizzazione dei mercati si prefigge invece un migliore rapporto tra prezzi e prestazioni.

Affinché possa essere garantito un servizio di base capillare ed efficiente, la politica in materia deve prendere in considerazione questi fattori d'influsso in modo tempestivo e reagire con misure adeguate alle nuove condizioni. Il servizio universale deve adeguarsi costantemente in modo da rimanere efficiente e orientato alle reali esigenze anche in futuro. Gli sviluppi dinamici nei settori delle infrastrutture richiedono linee guida chiare per la futura politica in materia di servizio universale. Nel presente capitolo sono illustrate innanzitutto le principali sfide poste ai singoli settori del servizio universale, in base ai principali fattori d'influsso, e successivamente l'orientamento che il Consiglio federale intende seguire in futuro per garantire su tutto il territorio nazionale un servizio universale nelle infrastrutture efficienti.

5.1 Servizio postale universale

5.1.1 Sfide

In Europa il settore postale attraversa un periodo di rapidi mutamenti e si trova ad affrontare grosse sfide:

Sviluppo tecnologico

Le nuove tecnologie hanno un effetto di sostituzione, ad esempio nel settore posta-lettere (e-mail, SMS), ma nel contempo rendono possibili nuove applicazioni, ad esempio nell'ambito del traffico dei pagamenti (e-billing, gestione elettronica di conti), con l'offerta di prodotti innovativi. I limiti tradizionali del settore postale vanno scomparendo, mentre le prestazioni nei settori finanziario e logistico assumono un'importanza sempre maggiore. Lo sviluppo tecnologico permette di aumentare la produttività, mentre le perdite di quote di mercato aumentano la pressione sui costi del personale.

Evoluzione del mercato

Gli sviluppi del mercato portano alla costituzione di multinazionali nei settori postale e logistico, che possono meglio adeguarsi alle esigenze della clientela commerciale; l'importanza di quest'ultima è sempre maggiore anche per l'espansione della Posta svizzera, che grazie a questo tipo di clientela genera un fatturato pari a oltre l'80 per cento del totale. I mercati della posta-lettere dei Paesi europei sono in flessione laddove vi è alta densità di utenti internet e di telefonia mobile. Il fenomeno riguarda anche la Svizzera. Molte aziende postali hanno sviluppato strategie di sviluppo internazionali al fine di compensare le perdite.

Consolidamento delle aziende postali europee

La trasformazione delle aziende postali europee in multinazionali nei settori postale e logistico pone sempre maggiori sfide alle piccole e medie imprese quanto ad autonomia e redditività. Anche la Posta Svizzera, quale impresa di medie dimensioni, non ha alcuna certezza di poter mantenere a lungo termine la sua autonomia aziendale.

Evoluzione delle esigenze della clientela

Le nuove esigenze e il mutato comportamento della clientela esigono maggiore flessibilità e offerte personalizzate da parte delle aziende postali.

Liberalizzazione dei mercati postali dell'UE

I mercati postali dell'UE verranno ulteriormente liberalizzati: a partire dal 1° gennaio 2003 il nuovo limite di peso degli invii della posta-lettere è di 100 grammi e di 50 grammi dal 2006. La liberalizzazione totale del settore dovrebbe avvenire nel 2009. Uno studio commissionato dall'UE in relazione all'attuazione della prima direttiva europea sui servizi postali del novembre 2002 ha analizzato gli effetti della liberalizzazione sul mercato del lavoro nel settore postale, evidenziando, in linea con le aspettative, un leggero calo del numero di posti di lavoro presso i fornitori del servizio universale nei Paesi dell'UE tra il 1995 e il 2000 e un aumento significativo degli stessi presso i fornitori privati. Nell'insieme si è registrato un incremento dell'occupazione pari a circa il 5 per cento. In base alla nuova ordinanza sulle poste, solo nel 2005 saranno disponibili per la prima volta dati certi in materia.

Interazioni tra decisioni politiche e aziendali

Negli ultimi anni, la politica svizzera relativa al settore postale è stata oggetto di accese controversie: le richieste rivolte al Consiglio federale e alla Posta quale fornitrice del servizio postale universale sono state in parte divergenti. Le direttive politiche tendono non tanto a limitarsi alla garanzia del servizio universale, quanto piuttosto a tenere conto anche delle esigenze del mercato del lavoro o delle regioni.

Finanze pubbliche

Data la pressione sulle finanze pubbliche, la Posta è tendenzialmente più sollecitata a finanziarsi con mezzi propri anche nell'ambito del servizio universale, proprio in un periodo in cui il volume di traffico postale nel settore principale di attività dell'azienda (posta-lettere) diminuisce a causa del fenomeno di sostituzione già accennato.

5.1.2 Linee guida della futura politica in materia di servizio universale

Con le decisioni prese nel quadro della Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera, Consiglio federale e Parlamento hanno fissato le linee guida relative al settore postale e alla garanzia del servizio universale:

- conformemente alla legge del 30 aprile 1997 sulle poste, il Consiglio federale veglia affinché in tutto il Paese sia garantito un servizio universale liberamente accessibile e di buona qualità, che comprenda prestazioni del traffico postale e del traffico dei pagamenti a prezzi equi;
- liberamente accessibile e di buona qualità in tutto il Paese, la Posta gestisce una rete capillare di uffici postali ed adegua costantemente le proprie prestazioni alle esigenze della clientela e all'evoluzione tecnologica. Il Consiglio federale incaricherà ogni anno un organo indipendente di valutare la qualità del servizio universale (servizi riservati e non riservati) e la soddisfazione dei clienti per quanto concerne l'accesso alle relative prestazioni;

- per garantire un servizio universale efficiente e a prezzi adeguati, il Consiglio federale veglia affinché la Posta offra le prestazioni del servizio universale alla popolazione e all'economia in base a principi di economia aziendale e sfrutti i potenziali di razionalizzazione;
- il Consiglio federale intende controllare l'apertura del mercato postale e a questo scopo ha introdotto un sistema di concessioni. A partire dal 2004 il mercato dei pacchi sarà liberalizzato completamente, mentre il limite di monopolio per le lettere dovrà essere abbassato a 100 grammi nel 2006. Questa seconda fase della liberalizzazione sarà portata a termine una volta valutati i suoi effetti e a condizione che sia garantito il finanziamento del servizio universale. Oltre all'apertura del mercato dei pacchi, il Consiglio federale ha creato le basi giuridiche per l'introduzione dell'obbligo di concessione in virtù dell'articolo 6 LPO. Il Governo intende inoltre valutare le esperienze relative all'apertura graduale del mercato e le sue ripercussioni sulla qualità del servizio universale, sulle regioni e sui posti di lavoro. Nella prospettiva di un'eventuale ulteriore apertura sottoporrà al Parlamento le necessarie proposte, tenuto conto degli sviluppi in seno all'UE;
- conformemente all'attuale legge sulle poste, il finanziamento del servizio universale si basa sui seguenti principi:
 - a. la Posta adegua costantemente le sue infrastrutture (in particolare i centri di smistamento e la logistica) alle mutate esigenze dei clienti e assicura in tal modo la copertura dei costi aziendali in base a una gestione razionale e efficace;
 - b. gli introiti derivanti dai servizi riservati e dai servizi non riservati servono al finanziamento del servizio universale in tutto il Paese e della rete di uffici postali necessaria per garantirlo;
 - c. nei limiti della vigente legge sulle poste e evitando qualsiasi distorsione della concorrenza, la Posta sfrutta nuovi settori di attività al fine di finanziare il servizio universale in tutto il Paese e la rete di uffici postali necessaria per garantirlo;
 - d. per finanziare il servizio universale il Consiglio federale, non appena saranno adempiute le corrispondenti condizioni giuridiche, riscuoterà tasse sul fatturato dei fornitori privati di servizi postali non riservati soggetti a concessione.

Qualora i costi del servizio universale (compresi quelli della rete di uffici postali) non potessero essere coperti con gli strumenti citati, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un progetto volto ad indennizzare le prestazioni del servizio pubblico della Posta.

- Dal 1° gennaio 2004 i fornitori privati titolari di una concessione sono obbligati per legge a garantire le condizioni di lavoro in uso nel settore. Il Parlamento ha scelto allo scopo una formulazione come quella contenuta nella legge sulle telecomunicazioni.
- La regolazione del mercato è stata intensificata e riorganizzata con effetto dal 2004. Un'autorità efficiente sorveglierà in futuro la fornitura delle prestazioni postali del servizio universale e regolamerà il mercato.
- Il Parlamento ha approvato le basi giuridiche necessarie per una ricapitalizzazione della Posta. La Confederazione può in tal modo finanziare gli accan-

tonamenti che la Posta deve effettuare sulla base della prima valutazione dei suoi obblighi previdenziali. Il Consiglio federale definisce le modalità, la data e la portata della ricapitalizzazione, non appena sono disponibili dati sicuri circa gli effetti sul fabbisogno di accantonamenti della prevista revisione parziale della legge sulla CPC. Esso sottoporrà al Parlamento la proposta di un'eventuale ricapitalizzazione nell'ambito della procedura budgetaria.

Nell'ambito della valutazione summenzionata, il Consiglio federale verificherà anche le presenti linee guida e analizzerà l'evoluzione del mercato in Svizzera e nell'UE. In base ai dati ottenuti presenterà al Parlamento delle proposte di adeguamento delle condizioni giuridiche quadro relative al settore postale.

5.2 Telecomunicazioni

5.2.1 Sfide

Il servizio universale ha dato buoni risultati nel settore delle telecomunicazioni. Swisscom Fixnet SA detiene la concessione fino al 31 dicembre 2007. La prossima concessione dovrebbe essere rilasciata dalla Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) al più tardi entro il 30 giugno 2007. Anche se il sistema del servizio universale introdotto funziona bene, occorre seguirne con attenzione lo sviluppo. Il contenuto del servizio universale e il modo in cui dovrà essere assicurato in futuro possono modificarsi nel corso degli anni, ragione per cui è necessario sorvegliare i fattori più importanti che potrebbero influenzare il suo sviluppo futuro.

Sviluppo tecnologico

Il progresso tecnologico detiene un ruolo fondamentale nel settore delle telecomunicazioni. In primo luogo esso permette una maggiore scelta di accessi ad un determinato servizio; oggi ci sono ad esempio diverse possibilità per accedere a internet: mediante collegamento fisso analogico o digitale, cavo della televisione, cellulare, ecc. Secondariamente, il progresso tecnologico offre altre possibilità per soddisfare un bisogno esistente; gli audiodiesi, ad esempio, inviano sempre più messaggi testuali (SMS), poiché sono un mezzo di comunicazione più pratico e affidabile del servizio di trascrizione. Non da ultimo il progresso tecnologico crea e diffonde nuove esigenze come ad esempio scaricare film da internet, che è possibile unicamente grazie alle tecnologie di connessione ad alta capacità di trasmissione.

Evoluzione delle esigenze della clientela

Nuove offerte e un abbassamento dei prezzi modificano i consumi della popolazione e dell'economia; esempi di sviluppi sociali significativi negli ultimi anni sono la diffusione generale dei cellulari e dell'utilizzo di internet.

Liberalizzazione dei mercati in seno all'UE

La liberalizzazione dei mercati dell'UE ha contribuito ad accelerare la liberalizzazione in Svizzera. Soprattutto grazie all'apertura dell'ultimo chilometro e al rafforzamento dell'autorità di regolazione, l'UE influisce molto sullo sviluppo futuro della Svizzera.

5.2.2

Linee guida della futura politica in materia di servizio universale

Attualmente, tenendo conto degli sviluppi prevedibili nel settore delle telecomunicazioni, non occorre prendere misure supplementari per garantire il servizio universale in futuro. Gli elementi che assicurano un servizio universale efficiente e su tutto il territorio sono sufficientemente regolamentati e hanno dato buoni risultati nella pratica:

- esistono le basi giuridiche,
- gli obiettivi del servizio universale sono definiti,
- l'attribuzione dei ruoli tra gli attori è chiaramente regolamentata,
- le prestazioni del servizio universale sono identificate e descritte in modo preciso,
- esistono i meccanismi per adattare la portata del servizio universale,
- le condizioni dell'offerta (qualità e prezzi) sono chiaramente definite,
- esiste un meccanismo per l'attribuzione della concessione per il servizio universale,
- sono regolamentate le modalità di finanziamento.

Attualmente si stanno apportando modifiche alla legge sulle telecomunicazioni. Con la revisione proposta al Parlamento il Consiglio federale vuole disciplinare soprattutto la disaggregazione dell'accesso locale all'ultimo chilometro già introdotta mediante ordinanza, adattare il diritto sulle telecomunicazioni alle norme europee e rafforzare la protezione dei dati e dei consumatori. La revisione non modificherà fondamentalmente il sistema del servizio universale. La novità principale è il fatto che la ComCom può suddividere le varie prestazioni del servizio universale tra diversi concessionari, il che dovrebbe aumentare la concorrenza nelle gare pubbliche. Inoltre, la ComCom potrà decidere di non procedere a queste ultime, ma di incaricare d'ufficio uno o più concessionari di fornire il servizio universale qualora lo svolgimento della gara non creasse una situazione di concorrenza. Attualmente non sussiste la necessità di agire al di là dell'attuale revisione della legge sulle telecomunicazioni.

Per la garanzia del servizio universale a lungo termine occorre tener conto delle seguenti linee guida:

- considerata l'internazionalizzazione dell'economia, la regolamentazione svizzera va se del caso armonizzata con le direttive estere. Oggi il servizio universale è compatibile con i principi del diritto europeo. Tuttavia, occorre seguire attentamente l'evoluzione internazionale;
- occorre creare condizioni quadro che stimolano la concorrenza. Liberalizzando l'ultimo chilometro, il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un rafforzamento della concorrenza, che permette ai fornitori di servizi di telecomunicazione di avere un rapporto diretto con la clientela e di decidere liberamente quali prestazioni offrire e a che prezzi;
- occorre sviluppare il servizio universale, adattandolo periodicamente alle necessità in costante mutazione riscontrate mediante esami approfonditi.

Questo processo può portare all'introduzione di nuovi servizi o all'abbandono di quelli superati;

- il finanziamento del servizio universale deve essere garantito a lungo termine, mantenendo a livelli accessibili i suoi costi e di conseguenza anche il catalogo delle prestazioni e mirando ad una maggiore trasparenza dei costi;
- le conseguenze per il servizio universale della disaggregazione dell'ultimo chilometro devono essere analizzate periodicamente.

5.3 Media elettronici (radio e televisione)

5.3.1 Sfide

Dall'entrata in vigore della legge sulla radiotelevisione nel 1991, sono avvenuti o si sono intensificati numerosi sviluppi tecnologici, economici e sociali. Ecco i principali fattori che vi hanno contribuito:

Risorse finanziarie limitate

Rispetto alla maggior parte degli altri Stati europei, la Svizzera è un Paese piccolo che dispone di risorse limitate per il finanziamento del servizio universale. Se si tiene conto degli elevati costi fissi, le spese per la produzione di un programma radiofonico o televisivo non dipendono principalmente dalla grandezza della sua zona di diffusione. Il ricavo commerciale proveniente da pubblicità e *sponsoring* di un programma dipende invece fortemente dalla zona di diffusione. Il numero relativamente basso di abitanti limita anche l'entità di un finanziamento pubblico del servizio universale, sia mediante le tasse, sia, come nel caso della Svizzera, mediante i proventi dei canoni di ricezione versati obbligatoriamente. In confronto all'Europa, l'attuale canone di ricezione svizzero è molto elevato.

Il plurilinguismo implica maggiori costi

È evidente che il plurilinguismo svizzero deve rispecchiarsi anche nel servizio universale della radiodiffusione. L'esigenza di un'offerta di programmi equivalente in tutte le regioni linguistiche del Paese e il fatto che i programmi radiofonici e televisivi vengono «consumati» quasi esclusivamente nella propria lingua, portano inevitabilmente a spese elevate. Occorre dunque proporre l'offerta in tre versioni parallele, il che non favorisce certo gli effetti di sinergia.

L'influsso estero riduce le entrate commerciali

Grazie ad una rete via cavo capillare e alla ricezione via satellite molte reti provenienti da Germania, Francia e Italia, Paesi vicini ben più grandi del nostro e che parlano le nostre lingue, sono facilmente captabili nelle diverse regioni linguistiche. Queste emittenti pubbliche e private dispongono di molti più mezzi finanziari delle emittenti svizzere. In tutte le parti del Paese i telespettatori dedicano oltre la metà dei loro ascolti ai programmi esteri. In Europa nessun altro Paese paragonabile al nostro presenta una così alta utenza di programmi stranieri. Le reti private estere entrano in concorrenza diretta con le loro finestre pubblicitarie. Nella Svizzera tedesca e in quella francese queste finestre pubblicitarie assorbono un terzo delle entrate pubblicitarie lorde per la televisione. Viceversa i programmi televisivi svizzeri non suscitano praticamente alcun interesse presso il pubblico d'oltre frontiera.

Gli aspetti commerciali prevalgono sugli obiettivi editoriali

La liberalizzazione del sistema dei media elettronici e l'esistenza di sempre più emittenti private hanno aumentato l'importanza dei fattori economici. Nonostante una certa riduzione dei costi dei mezzi tecnici di produzione e di diffusione, la produzione di programmi televisivi completi è legata ad un crescente aumento degli investimenti e dei costi d'esercizio. Oltre alle esigenze sempre maggiori del pubblico, che richiede programmi più professionali, questo aumento è dovuto anche all'esplosione dei costi relativi ai diritti sui film e a quelli sportivi. Tali costi costringono le emittenti a rivolgere i loro programmi a un pubblico maggioritario in seno ai grandi mercati, affinché raggiungano effetti di scala soddisfacenti dal punto di vista della contabilità aziendale. Così facendo, a subire pressioni sono soprattutto le trasmissioni con costi di produzione elevati e che si rivolgono a un pubblico minoritario; anche queste trasmissioni sono in una certa misura parte integrante del servizio universale.

Sviluppo tecnologico

Anche se nel dibattito pubblico rimane piuttosto nell'ombra, lo sviluppo tecnologico mette in discussione gli attuali principi di regolamentazione e dunque la garanzia del servizio universale di radiodiffusione. Quest'evoluzione è caratterizzata dalla digitalizzazione e dal derivante fenomeno della convergenza. Questo termine definisce la fusione crescente di due settori che un tempo erano nettamente distinti: la radiodiffusione e le telecomunicazioni. Visto che la trasmissione digitale permette di diffondere sulle stesse frequenze sia programmi di radiodiffusione sia servizi di telecomunicazione, le emittenti entrano in concorrenza, per quanto riguarda gli spazi di diffusione, con i fornitori internazionali di servizi di telecomunicazione, talvolta altamente commerciali. Evidentemente le piccole emittenti locali e le reti che offrono il servizio universale e il cui contenuto non è unicamente destinato al consumo di massa sono meno competitive.

5.3.2 Linee guida della futura politica in materia di servizio universale

Il Consiglio federale ha presentato il suo piano per la futura organizzazione della radiodiffusione in Svizzera nel messaggio del 18 dicembre 2002 concernente la revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione. In relazione al servizio universale, il progetto di legge comprende in particolare le seguenti linee guida:

- Al centro della nuova regolamentazione sulla radiodiffusione vi è la garanzia di un servizio universale forte e autonomo, fornito in primo luogo dalla SSR. Essa deve offrire programmi equivalenti in tutte le regioni linguistiche, completi dal punto di vista del contenuto, ricevibili su tutto il territorio e in grado di imporsi nei confronti della concorrenza internazionale. Data la concentrazione dei mezzi, il mandato di prestazioni della SSR si limita alla copertura nazionale e delle regioni linguistiche.
- Viste le condizioni sul mercato della radiodiffusione, non conviene finanziare il servizio universale unicamente mediante il mercato; tuttavia, un finanziamento tramite fondi federali potrebbe compromettere l'indipendenza del fornitore. Affinché si raggiungano gli obiettivi costituzionali in questo campo, occorre dunque garantire il finanziamento mediante i canoni di ricezione.

La maggior parte dei proventi è tuttora attribuita alla SSR, che però si finanzia anche in misura minore con le entrate commerciali (pubblicità e *sponsoring*).

- Attribuendo quote dei proventi dei canoni a reti radiotelevisive locali e regionali che diffondono programmi prettamente regionali, si tiene conto della necessità di offrire a livello regionale programmi appartenenti al servizio pubblico.
- La nuova legge si adopera per preservare l'equilibrio tra la SSR e le emittenti private, affinché queste ultime possano continuare a beneficiare di un certo margine di manovra sul mercato. Sono state segnatamente definite delle regole sulla pubblicità, concepite in modo moderatamente asimmetrico a favore delle emittenti private, imponendo dunque più limiti alla SSR che ai privati.

5.4 Trasporti pubblici

5.4.1 Sfide

Aumento dei flussi di traffico

Entro il 2020 in Svizzera si prevede un ulteriore aumento dei passeggeri-chilometri su strada e su rotaia compreso tra il 18 e il 48 per cento (tutti i dati si riferiscono al periodo 1997–2020; le previsioni si trovano attualmente in corso di rielaborazione). Il traffico merci misurato in tonnellate-chilometri aumenterà per entrambi i vettori di trasporto tra il 45 e il 95 per cento circa. Se gli investimenti FTP approvati dalla popolazione saranno portati a termine, la crescita percentuale del traffico viaggiatori per ferrovia sarà notevolmente maggiore di quella del traffico viaggiatori su strada. Conformemente alla politica di trasferimento del traffico, anche il traffico merci per ferrovia dovrebbe aumentare maggiormente rispetto al traffico merci su strada. I trasporti pubblici devono tuttavia fare i conti con trasporti stradali ed aerei sempre più competitivi. D'altra parte, però, il trasporto stradale in futuro sarà sempre più caratterizzato da carenze di capacità, il che potrebbe compromettere la sua affidabilità e velocità.

Apertura dei mercati

L'UE punta ad accelerare la realizzazione di uno spazio ferroviario europeo integrato, portando avanti così la liberalizzazione del mercato. Temi prioritari sono il traffico merci, settore nel quale entro il 2006/2008 l'UE desidera mettere in atto l'apertura totale del mercato, in vigore in Svizzera dal 1999, l'accesso alla rete senza discriminazioni e gli standard per l'infrastruttura. A questo scopo, nel marzo 2003, è entrato in vigore il primo pacchetto ferroviario dell'Unione Europea. Si tratta di direttive che regolano l'ulteriore apertura del mercato, l'accesso alla rete nel traffico merci e la garanzia dell'assenza di discriminazioni nell'assegnazione dei tracciati. Nel 2004 è prevista l'adozione di un secondo pacchetto ferroviario, concernente in particolare il miglioramento della sicurezza e dell'interoperabilità nonché eventualmente l'accelerazione della procedura di apertura del mercato per il traffico merci su ferrovia. È attualmente oggetto di discussione un'ulteriore tappa di liberalizzazione nel traffico viaggiatori, concernente soprattutto la regolamentazione dei bandi di

gara nel traffico regionale e locale, l'accesso al mercato nel traffico viaggiatori nazionale e internazionale e le regole essenziali per le sovvenzioni e le indennità.

La pressione della concorrenza e le sue esigenze

La progressiva apertura del mercato porterà ad un aumento della concorrenza e, per le imprese, dei requisiti da soddisfare per essere competitive. Deve essere dunque previsto un consolidamento delle strutture aziendali. Per poter rimanere competitive sul mercato nel medio periodo, le imprese dovranno avere una certa dimensione e presentare specifici modelli di gestione. Attualmente le imprese ferroviarie e di autobus di piccole dimensioni sono soltanto in parte pronte per partecipare a gare pubbliche. E pertanto interesse del cliente, ma soprattutto della Confederazione e dei Cantoni, promuovere il consolidamento del mercato all'interno di questo settore, evitando di creare monopoli che ostacolino la concorrenza, l'aumento dell'efficienza e l'innovazione. Finora però fattori istituzionali e politici hanno frenato la realizzazione di cooperazioni o di fusioni volte a promuovere l'efficienza.

Finanze dei poteri pubblici

La difficile situazione finanziaria dei bilanci pubblici, il freno all'indebitamento e i programmi di sgravio della Confederazione hanno come conseguenza la riduzione dei contributi versati dalla Confederazione per i trasporti pubblici. In vista dei flussi di traffico previsti e delle carenze di capacità, una politica di finanziamenti orientata al futuro deve garantire lo sviluppo sostenibile dei trasporti pubblici. Urgono in questo contesto soprattutto il mantenimento della qualità, la sicurezza delle infrastrutture già costruite e l'esercizio del traffico regionale grazie a condizioni quadro stabili e individuabili da parte delle aziende. Lo stesso vale anche per le altre fasi di liberalizzazione dei progetti FTP. Se così non fosse, la lunga durata dell'infrastruttura e la politica dei trasporti svizzera, basata sullo sviluppo sostenibile, sarebbero messe in pericolo; anche il collegamento tra le regioni periferiche tramite i trasporti pubblici sarebbe messo in discussione.

Richieste e potenziali dei clienti

L'accresciuta mobilità e l'elevato grado di confort del trasporto automobilistico e aereo portano anche ad un cambiamento delle esigenze dei clienti per quanto concerne la qualità dei trasporti pubblici. La richiesta di offerte di trasporto flessibili, disponibili «sempre e ovunque» è aumentata. Questo rappresenta una sfida particolare per i trasporti pubblici, i cui punti di forza sono l'interconnessione delle varie modalità di trasporto, la puntualità, l'affidabilità e un grado di sicurezza molto elevato. Come stabilito nella legge sui disabili, da poco entrata in vigore, i trasporti pubblici devono tenere conto in modo adeguato delle loro esigenze. I trasporti pubblici presentano potenziali di mercato laddove vi sono grandi flussi di traffico. Questi potrebbero aumentare ulteriormente nel caso del traffico negli agglomerati, nel traffico di collegamento tra i centri, nel traffico del tempo libero e nel traffico transfrontaliero.

Sviluppo tecnologico

In questo ambito rivestono un'importanza particolare le nuove applicazioni telematiche come per esempio i sistemi di controllo e di sicurezza per l'infrastruttura, la sicurezza dei treni, l'ETCS o il sistema di comunicazione radiomobile impiegata in ambito ferroviario (GSM-R). Le informazioni sul traffico o le comunicazioni alla

clientela, nonché l'emissione dei biglietti sono altri ambiti con potenziali di sviluppo tecnologico. Per quanto concerne il servizio universale, sono di importanza particolarmente rilevante gli ambiti della vendita dei biglietti, della gestione delle tariffe e delle informazioni ai clienti.

5.4.2 Linee guida della futura politica in materia di servizio universale

Per mettere in atto la politica in materia di servizio universale nell'ambito dei trasporti pubblici, nei prossimi anni la Confederazione si baserà sulle seguenti linee guida generali:

Garantire il servizio universale

L'obiettivo è continuare a dotare tutte le regioni e tutte le cerchie della popolazione di un'offerta di base di trasporti pubblici a prezzi adeguati e a garantire un servizio universale che, alle dimensioni attuali, sia sicuro e di buon livello qualitativo. Dopo il rifiuto del controprogetto all'iniziativa Avanti, si sta esaminando come risolvere i problemi, oramai indiscussi, che riguardano il traffico negli agglomerati. Sulla base di queste analisi, si procederà eventualmente all'elaborazione di un nuovo progetto.

Garantire a lungo termine il finanziamento dell'infrastruttura e del traffico regionale

Anche in futuro il finanziamento dell'infrastruttura – cioè il mantenimento della qualità, l'esercizio e gli ampliamenti della rete – dovrà essere garantito in buona parte dalla Confederazione. Tramite le convenzioni sulle prestazioni, che dovranno essere concluse con tutte le imprese di trasporto, la Confederazione dovrà garantire il continuo sviluppo della produttività. Per il mantenimento della qualità, la sicurezza, l'esercizio della rete esistente e i futuri ampliamenti deve poter essere elaborata una prospettiva di finanziamento, tenuto conto della lunga pianificazione degli investimenti. In questa prospettiva devono essere valutati anche i costi infrastrutturali e quelli derivanti dall'esercizio ferroviario dei prossimi anni. Per la definizione delle priorità nell'ambito degli ampliamenti della rete, il criterio determinante è costituito dai vantaggi apportati in futuro dagli investimenti all'intero sistema.

Anche per la garanzia del servizio universale nell'ambito del traffico regionale si renderà ancora necessario un forte impegno finanziario da parte della Confederazione. I già collaudati strumenti delle ordinazioni e delle indennità versate dai poteri pubblici per i relativi costi scoperti dovranno continuare ad essere utilizzati e, dove possibile, affinati (riforma delle ferrovie 2). Anche in questo ambito devono essere elaborate delle chiare prospettive finanziarie. Se l'attuale livello di finanziamenti non può essere mantenuto o ampliato, deve essere resa nota la modalità dei tagli (su tutto il territorio nazionale, in determinate regioni o per determinate offerte). Deve essere sfruttata maggiormente e in modo mirato la possibilità, già oggi esistente, di indire bandi di gara per determinate reti di linee regionali aperte alla concorrenza.

Migliorare l'efficienza e il rapporto costi/benefici per i poteri pubblici

La Confederazione vuole aumentare ulteriormente l'efficienza dei trasporti pubblici e migliorare il rapporto costi/benefici per i poteri pubblici. Per ciascun franco versato dai contribuenti e impiegato per l'infrastruttura e il traffico regionale, devono

risultare prestazioni e qualità sempre maggiori. Allo stesso modo dovrà essere migliorata la posizione concorrenziale della ferrovia rispetto alla strada. Questo può però accadere soltanto se le imprese hanno un margine di manovra a livello imprenditoriale e se continuano a migliorare la loro efficienza. Una concorrenza più accesa potrebbe rappresentare uno strumento importante.

Consolidamento accelerato del traffico viaggiatori regionale

La FFS SA, che registra le maggiori prestazioni nell'ambito dei trasporti ferroviari (80% dei passeggeri-chilometri totali), avrà anche in futuro un ruolo centrale nella realizzazione del servizio universale, in particolare per quanto concerne il traffico a lunga distanza, che non è beneficiario di indennità da parte della Confederazione. La FFS SA è una società anonima di diritto speciale di proprietà della Confederazione per il 100 per cento. La Confederazione possiede inoltre quote in altre 40 imprese ferroviarie e di autobus (nella maggior parte dei casi la partecipazione varia dal 20 % al 40 %). In vista della progressiva apertura del mercato nel traffico regionale, dei requisiti che le imprese devono soddisfare e dell'obiettivo di migliorare l'efficienza e il rapporto costi/benefici per i poteri pubblici, la Confederazione impiegherà il suo status di (co-) proprietaria per promuovere il consolidamento accelerato del trasporto ferroviario e con autobus. In questo ambito è ovviamente necessaria la stretta collaborazione con i Cantoni. L'obiettivo è giungere ad imprese consolidate, dotate di competenze, modelli di gestione e strutture organizzative e finanziarie che consentano loro di affrontare le gare pubbliche. La riforma delle ferrovie 2, che sarà presentata al Parlamento nel corso del 2004, precisa le basi giuridiche esistenti in materia di svolgimento di gare pubbliche nel traffico regionale ed adegua singole regolamentazioni concernenti l'accesso alla rete senza discriminazioni.

5.5 Strade

5.5.1 Sfide

Relativamente al servizio universale, il settore stradale deve affrontare le seguenti importanti sfide:

Nuova perequazione finanziaria

Finora improntata al federalismo, la ripartizione dei compiti nel settore stradale non si adatta più alle future esigenze e deve dunque essere radicalmente modificata. Nel quadro della nuova perequazione finanziaria, il Consiglio federale ha chiesto al Parlamento di procedere a modifiche sostanziali che dovranno essere attuate nei prossimi anni.

Sviluppo tecnologico

Il progresso tecnologico è di grande importanza soprattutto per la telematica dei trasporti, ambito in cui sono stati fatti passi da gigante e di nuovi ne sono attesi.

Finanze pubbliche

Le ristrettezze finanziarie dei poteri pubblici fanno sì che sempre più di frequente vengano rinviati i progetti di costruzione.

Ulteriore incremento del traffico

Il traffico sulle strade svizzere è fortemente aumentato negli ultimi decenni. Tra il 1960 e il 1998, il trasporto di persone è aumentato del fattore di crescita 4,4, il traffico merci su strada addirittura del fattore 9. Gli scenari della futura evoluzione del traffico mostrano forti impulsi di trasferimento dal traffico motorizzato privato al trasporto pubblico e al traffico lento. Tuttavia è prevista un'ulteriore forte crescita del traffico stradale. La sua gestione richiede grandi sforzi poiché le capacità non sono più sufficienti e verosimilmente potrebbero prodursi effetti negativi sulla sicurezza stradale, l'economia e la società. Senza misure capaci di contrastare l'assottigliamento dell'offerta, numerosi agglomerati e importanti relazioni di traffico perderebbero in termini di qualità. Nel controprogetto del Consiglio federale all'iniziativa Avanti sono illustrati i tratti stradali problematici e le contromisure, suddivise secondo tre priorità.

Mantenimento della qualità delle strade

Tenuto conto dell'invecchiamento e dell'ampliamento della rete come pure del continuo congestionamento del traffico, è necessario predisporre mezzi a sufficienza per poter preservare la funzionalità e la disponibilità in particolare delle strade nazionali.

Miglioramento della sicurezza stradale

Il numero dei morti e dei feriti gravi in incidenti stradali continua ad essere elevato. Soltanto con una politica globale del traffico stradale e non più con singole misure è possibile migliorare la sicurezza.

La nuova perequazione finanziaria (NPC) prevede importanti novità per il settore stradale:

a. Strade nazionali

La costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali sono oggi un compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni. Le competenze dei due enti pubblici in cui rientrano tra l'altro la pianificazione, la progettazione, la costruzione, la manutenzione e l'utilizzazione sono fissate nella legge federale e nell'ordinanza sulle strade nazionali. Per quanto concerne il finanziamento si applica la legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin). La quota federale destinata al finanziamento dei singoli compiti parziali è graduata, a seconda dell'onere dei Cantoni causato dalle strade nazionali, dal loro interesse per queste strade e dalla capacità finanziaria. La nuova soluzione si presenta come segue:

- Se la costruzione è in uno stato avanzato, resta un compito comune. Questo principio vale per il completamento della rete per come è stato deliberato.
- L'estensione della rete già deliberata come pure l'ampliamento della rete mediante l'inglobamento di nuovi tratti sono integralmente assegnati alla Confederazione, sia per quanto concerne il finanziamento che l'adempimento del mandato.
- Anche la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali diventano una competenza esclusiva della Confederazione, il che significa che la

Confederazione finanzia i compiti parziali al 100% e si assume la competenza esecutiva. Essa può adempiere in prima persona a questo mandato oppure trasferirlo a terzi, siano essi enti statali, privati o a partecipazione mista.

b. Strade principali

Alcune strade cantonali formano una rete di importanza nazionale e in parte internazionale. La ripartizione dei finanziamenti avviene in base a programmi pluriennali con cui, per ogni singolo progetto prossimo alla fase di realizzazione, è necessaria la garanzia finanziaria. Il sovvenzionamento per questa soluzione integrata si limita alle nuove costruzioni e alle opere di ampliamento; la manutenzione e l'esercizio sono di competenza dei Cantoni. Le aliquote delle sovvenzioni sono graduate in base all'interesse dei Cantoni, alla capacità finanziaria, agli oneri stradali come pure ai costi dei progetti di costruzione. La nuova soluzione intende introdurre una ripartizione parziale dei compiti: competenza cantonale per i progetti di costruzione correnti e competenza congiunta per i progetti di grande portata.

- Progetti di costruzione correnti: il compito è demandato ai Cantoni. Questi ottengono le risorse necessarie in forma di contributi globali, calcolati in base all'indicatore strutturale ponderato «chilometraggio delle strade principali».
- Progetti di grande portata: s'intendono quei singoli progetti difficilmente finanziabili, che i Cantoni non potrebbero realizzare con i finanziamenti globali assegnati dalla Confederazione. I grandi progetti rimangono pertanto un compito congiunto. La gestione delle risorse finanziarie spetta alla Confederazione e avviene nel quadro di programmi.

Nell'ambito dei lavori di approfondimento in materia, sono state esaminate diverse possibili soluzioni e si è giunti all'elaborazione di un modello di per sé praticabile, che presenta tuttavia alcuni punti critici. Per questo motivo si è rinunciato all'idea di singoli progetti difficilmente finanziabili. Il problema relativo ai veri e propri grandi progetti sarà affrontato nell'ambito della pianificazione concreta della rete.

Il progetto NPC-strada si occupa di tutti i compiti finanziati con le risorse delle imposte sugli oli minerali a destinazione vincolata, del supplemento all'imposta sui carburanti e del contrassegno stradale. La LUMin ne costituisce la base giuridica. Nel progetto rientrano i seguenti compiti:

- Costruzione, manutenzione, esercizio delle strade nazionali.
- Nuova costruzione e ampliamento di strade principali.
- Soppressione di passaggi a livelli e altre misure di separazione del traffico.
- Provvedimenti protettivi dell'ambiente e del paesaggio resi necessari dal traffico stradale.
- Opere di protezione lungo le strade contro i pericoli naturali.
- Contributi non direttamente vincolati alle opere.

Le linee guida della futura politica in materia di servizio universale nel settore stradale sono:

- La nuova perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni nel settore delle strade nazionali e principali ha per obiettivo la ridefinizione della ripartizione dei compiti. Con uno spostamento delle competenze sarà realizzata una ripartizione e dunque una suddivisione dei compiti e un finanziamento più efficiente tra la Confederazione e i Cantoni. Il rapporto NPC-strada quale parte del pacchetto globale NPC sarà posto in consultazione nel 2004. Al termine di quest'ultima avrà luogo una votazione popolare. Probabilmente, la nuova soluzione non entrerà in vigore prima del 2007.
- Il piano settoriale dei trasporti (strade) definisce con criteri funzionali una nuova rete di strade federali che sarà formata da una rete di base e da una rete complementare. I criteri funzionali sono gli stessi del piano settoriale dei trasporti (ferrovia) e compatibili con i criteri utilizzati nell'UE per la formazione della rete stradale transeuropea TERN. Dalla consultazione 2002–2003 è emerso un ampio consenso per questi criteri.
- Anche in futuro, la rete svizzera delle strade nazionali dovrà restare funzionale. L'ulteriore incremento del traffico stradale dovrà essere garantito mediante la gestione delle capacità, misure locali di compensazione e ampliamenti mirati.
- Nel settore mantenimento della qualità delle strade, con la pianificazione della manutenzione delle strade nazionali (UPLANs) verranno realizzati a titolo preventivo lavori di riparazione a lungo termine sulle strade nazionali. Essa tiene conto dei costi economici e consente una pianificazione integrata e un controllo centralizzato.
- La nuova politica della sicurezza stradale intende ridurre il rischio di gravi incidenti, senza comunque limitare la mobilità. La politica orientata sul lungo termine e sull'intero sistema stradale (utenti, veicoli, strade e esercizio) si basa su una nuova filosofia della sicurezza. Entro la fine del 2004, nel quadro di un processo partecipativo, saranno formulati gli obiettivi, le strategie e le misure di questa nuova politica. Successivamente sarà realizzato un primo programma di sicurezza stradale.
- L'importanza del traffico lento (traffico pedonale e ciclistico) viene ancora oggi in molti casi sottovalutata. Il traffico lento è la forma di spostamento utilizzata per percorrere circa la metà dei tragitti necessari per soddisfare le esigenze di mobilità. È a ragione quindi che questo tipo di traffico costituisce il terzo elemento portante della politica svizzera in materia di mobilità, accanto ai trasporti pubblici e al traffico motorizzato privato. Il traffico lento assume particolare importanza nell'ambito del traffico negli agglomerati, dove i problemi di mobilità non potrebbero essere affrontati senza il suo importante contributo. Il Consiglio federale ha tenuto conto di questi aspetti nel suo controprogetto all'iniziativa Avanti e ha sostenuto la promozione del traffico lento nell'ambito dei programmi d'agglomerato. A seguito del rifiuto del controprogetto, si sta ora esaminando come risolvere il problema del traffico negli agglomerati.

6 La futura politica del Consiglio federale in materia di servizio universale

6.1 Bilancio delle riforme finora attuate

Il Consiglio federale stima che le riforme attuate alcuni anni fa nel settore delle infrastrutture abbiano dato buoni risultati:

- In materia di infrastrutture, la Svizzera continua a disporre di un servizio universale capillare e sicuro. Anche nel raffronto europeo, la qualità delle prestazioni è ottima.
- L'efficienza del servizio universale ha potuto essere notevolmente migliorata negli ultimi anni. La produttività delle imprese pubbliche attive a livello delle infrastrutture è aumentata.
- Le imprese pubbliche e miste del settore infrastrutturale sono oggi in genere ben posizionate anche nel raffronto internazionale, ma si trovano davanti a grandi sfide. Esse contribuiscono in modo determinante alla piazza economica svizzera e concorrono a garantire sul lungo termine il mantenimento di posti di lavoro qualificati.

Poiché l'evoluzione tecnologica ed economica continua a fare il suo corso, le esigenze della clientela mutano continuamente e il grado di liberalizzazione del mercato in Svizzera in parte non ha raggiunto quello dell'UE (aumenta invece l'interazione a livello economico soprattutto nei servizi d'infrastruttura), è necessario adottare ulteriori riforme anche nell'ambito delle infrastrutture.

6.2 Linee guida generali per la futura politica del Consiglio federale in materia di servizio universale

Il Consiglio federale si è posto le seguenti linee guida intersettoriali per la futura politica in materia di servizio universale:

- Nel definire la politica in materia di servizio universale si terrà conto di determinati principi generali validi per ognuno dei settori infrastrutturali (principio dell'accessibilità ecc., cfr. n. 2.1). Al tempo stesso, questi lasciano anche spazio a soluzioni individuali e specifiche ai singoli settori.
- Anche in futuro l'obiettivo principale sarà garantire un servizio universale finanziabile, sicuro, di buona qualità, su tutto il territorio nazionale. In questo modo, la Confederazione contribuisce alla qualità di vita della popolazione, alla coesione nazionale e all'attrattiva della piazza economica svizzera.
- Le prestazioni del servizio universale devono essere fornite nel modo più efficiente possibile, il che presuppone un continuo miglioramento della produttività. In questo modo è possibile mantenere accessibili i prezzi e le tariffe per i clienti. Inoltre, gli oneri finanziari della Confederazione e dunque dei contribuenti possono essere tenuti entro certi limiti.
- In linea di principio, il Consiglio federale richiede che ogni settore finanzi le proprie prestazioni del servizio universale. In caso di necessità, devono essere coinvolte nel finanziamento anche quelle imprese che non forniscono

alcun contributo al servizio universale. Solo se le prestazioni non possono essere interamente finanziate in modo autonomo dal settore, in particolare nei trasporti pubblici, devono essere previsti contributi statali. Fondamentalmente, questi devono essere corrisposti in base al principio di ordinazione (ordinazione e indennizzo delle prestazioni d'interesse generale).

- Perché l'assolvimento dei suoi compiti possa essere garantito a lungo termine, il servizio universale deve essere continuamente adeguato alle nuove esigenze e ai nuovi bisogni. Da un lato, si tratta di adeguare i servizi ai bisogni della clientela che mutano nel tempo. Dall'altro, è necessario tenere conto dei cambiamenti, in parte molto rapidi, che caratterizzano il settore tecnologico, economico e la scena internazionale. Un servizio universale che voglia fissare una volta per tutte un certo livello delle prestazioni o dei processi di produzione non può sopravvivere e sul lungo periodo compromette la qualità dei servizi e la sicurezza dei posti di lavoro.
- Per la Svizzera, un'importante condizione quadro per il servizio universale è rappresentata dagli sviluppi nell'Unione europea. Anche se non è membro dell'UE, il nostro Paese è collegato al mercato interno europeo e non può sottrarsi agli sviluppi economici e politici che si verificano in Europa. Sempreché possibile, il Consiglio federale mira a una compatibilità con l'UE se la ritiene giustificata sul piano materiale, riservandosi tuttavia la possibilità di adottare disposizioni diverse da quelle europee, se sussistono ragioni importanti.
- Anche gli elementi della concorrenza sono un importante strumento per migliorare l'efficienza del servizio universale e per aumentare la qualità delle prestazioni. Il ricorso a elementi della concorrenza deve piuttosto essere valutato attentamente caso per caso. Ci si deve sempre chiedere in primo luogo se e quali di questi elementi migliorano l'efficienza, la qualità e la sicurezza delle prestazioni. Inoltre, occorre separare a livello funzionale il ruolo del regolatore del mercato da quello dei suoi partecipanti.
- La proprietà delle imprese del settore infrastrutturale può essere pubblica, privata o mista. È necessario individuare le giuste soluzioni per ogni settore. In questo contesto diventano criteri determinanti la garanzia del servizio universale, l'efficienza della fornitura delle prestazioni come pure gli interessi economici della Svizzera.
- Sono probabili ulteriori riforme nel settore del servizio universale. Tuttavia, il Consiglio federale intende di proposito procedere per gradi. Numerosi esempi all'estero hanno mostrato che la qualità del servizio universale può essere compromessa da riforme avventate e precipitose. Una liberalizzazione tardiva comporta invece lo svantaggio che nel nuovo mercato europeo le posizioni siano già occupate e le imprese svizzere non possano più raggiungere una dimensione critica e un significativo ruolo di mercato. È possibile pertanto procedere in modo graduale soltanto se si avviano le riforme per tempo.

6.3

Linee guida settoriali per la futura politica del Consiglio federale in materia di servizio universale

Con le Linee guida presentate nel numero 5, il Consiglio federale fissa la futura politica in materia di servizio universale per i diversi settori. Di seguito sono presentati in forma sintetica lo stato e gli sviluppi della politica che il Consiglio federale ha previsto per il servizio universale nei singoli settori:

Posta

La Confederazione provvede a un servizio universale, liberamente accessibile, di buona qualità e a prezzi equi. Per garantire il servizio universale, la Posta gestisce su mandato della Confederazione una rete capillare di uffici postali, adegua costantemente le prestazioni del servizio universale alle esigenze della clientela e agli sviluppi tecnologici e fornisce questi servizi secondo i principi d'economia aziendale. Dal punto di vista finanziario, il servizio postale universale viene garantito mediante ulteriori ottimizzazioni dei costi, con introiti del servizio universale, con la creazione di nuovi settori di attività come pure attraverso le tasse di concessione, nella misura in cui le condizioni giuridiche sono soddisfatte. Se la situazione lo rende necessario, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un progetto sulle indennità delle prestazioni d'interesse generale della Posta. Dal 2004, il mercato dei pacchi sarà completamente liberalizzato e il limite di monopolio per le lettere sarà abbassato a 100 grammi nel 2006. Si procederà alla seconda fase non appena saranno elaborati i risultati della liberalizzazione del mercato e garantito il finanziamento del servizio universale. L'apertura graduale e controllata del mercato postale presuppone il potenziamento e un nuovo assetto della regolazione. Un'autorità di regolazione efficiente controllerà il servizio universale e regolerà il mercato postale. Alla luce degli sviluppi del mercato svizzero ed europeo, nei prossimi anni il Consiglio federale deciderà i cambiamenti legislativi da apportare al settore postale.

Telecomunicazioni

Il servizio universale nel settore delle telecomunicazioni ha dato buoni frutti. Fino alla fine del 2007 Swisscom Fixnet è titolare della concessione del servizio universale, rilasciata dalla Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) nel quadro di una gara pubblica. Con la revisione della legge sulle telecomunicazioni proposta dal Consiglio federale al Parlamento, il servizio universale non subisce modifiche sostanziali. La più importante novità risiede nella possibilità per la ComCom di ripartire tra più concessionarie la fornitura delle diverse prestazioni del servizio universale, il che avrà per effetto un rafforzamento della concorrenza in sede di gare pubbliche. A mente degli sviluppi prevedibili nel settore delle telecomunicazioni, il Consiglio federale non ritiene necessario adottare misure supplementari a garanzia del servizio universale. Come nel passato, anche in futuro, bisogna continuare a sviluppare il servizio universale, adattando continuamente la sua portata ai bisogni in costante cambiamento, sulla base di un esame approfondito.

Media elettronici (radio e televisione)

Il Consiglio federale ha definito la sua visione riguardo alla futura politica in materia di servizio universale nel messaggio del 18 dicembre 2002 concernente la revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione. In primo piano vi è la garanzia di un servizio universale forte e autonomo, fornito primariamente dalla SSR. Il servizio universale deve garantire in tutte le regioni linguistiche programmi equivalenti, deve

essere completo dal punto di vista del contenuto, omogeneo per quanto riguarda la ricezione su tutto il territorio e capace di imporsi in tutta la Svizzera sulla concorrenza internazionale. Il servizio universale deve continuare ad essere finanziato mediante i canoni di ricezione. La quota più consistente dei proventi dei canoni deve essere versata alla SSR che, in minima parte, si deve finanziare anche con gli utili commerciali. Le emittenti di programmi radiotelevisivi a carattere locale e regionale, che producono determinati programmi per le regioni, devono ricevere anch'esse quote di questi proventi. In questo modo, si tiene conto dell'esigenza di una copertura regionale con programmi del servizio pubblico. Con la nuova legge, il Consiglio federale intende assicurare un equilibrio tra la SSR e le emittenti private, affinché le emittenti di programmi commerciali possano continuare a beneficiare di un certo margine per potersi sviluppare sul mercato.

Trasporti pubblici

La Confederazione intende garantire il servizio universale nei trasporti pubblici e assicurare a lungo termine il finanziamento dell'infrastruttura. L'efficienza e il rapporto costi/benefici per i poteri pubblici devono essere ulteriormente migliorati, affinché venga limitato il ricorso a fondi pubblici. In questo contesto, gli elementi della concorrenza diventano un importante strumento. Allo stesso modo, si rendono necessarie condizioni quadro con cui le imprese possano affermarsi e svilupparsi sul mercato. Gli strumenti a disposizione (concessione, procedura di ordinazione quale compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni, possibilità di ricorrere a gare pubbliche, convenzioni sulle prestazioni, strategia del proprietario) sono per il momento sufficienti, ma dovranno essere armonizzati e ulteriormente sviluppati nel quadro della riforma delle ferrovie 2 e alla luce delle evoluzioni nell'UE. La Confederazione si impegna affinché le imprese del settore possano consolidarsi rapidamente. A seguito del rifiuto del controprogetto all'iniziativa Avanti, si sta esaminando come risolvere i problemi, oramai indiscussi, che riguardano il traffico negli agglomerati. Sulla base di queste analisi, si procederà eventualmente all'elaborazione di un nuovo progetto.

Strade

La nuova perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni relativamente alle strade nazionali e principali porterà a una nuova regolamentazione della ripartizione dei compiti. L'entrata in vigore non è prevista prima del 2007. Il piano settoriale dei trasporti definisce con criteri funzionali una nuova rete di strade federali che sarà formata da una rete di base e da una rete complementare. Mediante la gestione delle capacità, misure di compensazione locali realizzabili a breve termine, l'eliminazione mirata di strozzature come pure completamenti nella rete verrà garantito su tutto il territorio nazionale il mantenimento di un'offerta equa quanto a qualità dei trasporti, qualità dei collegamenti e sicurezza del traffico. Con la nuova politica della sicurezza stradale, il Consiglio federale intende ridurre il numero di incidenti gravi senza limitare la mobilità.

6.4

Tavola sinottica sullo stato dei progetti più importanti

La seguente tabella mostra in forma semplificata lo stato dei progetti più importanti nei singoli settori del servizio universale.

Settore / progetto	Rilevanza servizio universale	Concetto / rapporto esperti	Consultazione	Decisione CF / messaggio	Parlamento	Referendum / votazione	Esecuzione / attuazione / ordinanza
Telecomunicazioni Legge sulle telecomunicazioni	Piccola revisione nel servizio universale	██████████	██████████	██████████			
Radio/TV Legge RTV	Servizio universale regionale, sorveglianza	██████████	██████████	██████████			
POSTA Ordinanza sulle poste	Attuazione «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera» e attuazione della modifica della legge sulle poste	██████████	██████████	██████████			
TP Piano settoriale dei trasporti (ferrovia) Riforma delle ferrovie 2	Rete, ampliamenti Finanziamento infrastruttura	██████████	██████████	██████████			
Strade Piano settoriale dei trasporti (strade) Politica della sicurezza stradale Nuova perequazione finanziaria strade	Rete, ampliamenti Aumento del livello di sicurezza stradale Nuova ripartizione dei compiti	██████████	██████████	██████████	██████████		
Elettricità Nuova regolamentazione del settore dell'energia elettrica	Decisione CF sulla procedura da seguire, progetto nuova regolamentazione del settore dell'energia elettrica, commissione d'esperti			██████████			
Trasporti aerei Rapporto trasporti aerei					██████████		

Legenda



conclusione entro il 2003



obiettivo per il 2004



presumibilmente nel 2005

I. Basi giuridiche del servizio universale

A Posta

- Legge sulle poste (LPO), RS 783.0
- Ordinanza sulle poste (OPO), RS 783.01
- Legge federale sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (legge sull'organizzazione delle poste, LOP), RS 783.1

B Telecomunicazioni

- Legge sulle telecomunicazioni (LTC), RS 784.10
- Ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST), RS 784.101.1
- Ordinanza sui collegamenti di telecomunicazione al di fuori dei centri abitati, RS 784.101.12

C Radio e televisione

- Costituzione federale (Cost.), RS 101
- Legge federale sulla radiotelevisione (LRTV), RS 784.40
- Ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV), RS 784.401
- Concessione SRG SSR del 18 novembre 1992
- Concessione swissinfo/SRI del 14 giugno 1993
- Diverse concessioni per emittenti radiotelevisive locali e regionali

D Trasporti pubblici

- Legge sulle ferrovie (LFerr), RS 742.101
- Ordinanza concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (ordinanza sulle indennità, OIPAF), RS 742.101.1
- Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS), RS 742.31
- Legge federale sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada (legge sul trasporto viaggiatori, LTV), RS 744.10

E Strade

- Costituzione federale, RS 101
- Decreto federale concernente la rete delle strade nazionali, RS 725.113.11
- Legge federale sulle strade nazionali (LSN), RS 725.11
- Legge federale sulla circolazione stradale (LCSt), RS 741.01
- Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin), RS 725.116.2
- Ordinanza sulle strade nazionali (OSN), RS 725.111
- Ordinanza sulle strade principali, RS 725.116.23

II. Sviluppo dell'occupazione nei settori dei trasporti pubblici, della Posta, delle telecomunicazioni e della sicurezza aerea (incluse FFS, Posta, Swisscom e Skyguide)

A1 Settore dei trasporti pubblici nel suo insieme

Secondo i dati forniti dal Servizio d'informazione per i trasporti pubblici LITRA (cfr. tabella), il numero degli occupati nel settore dei trasporti pubblici è sceso da 61 659 a 56 935 unità tra il 1995 e il 2001. Nello stesso periodo, presso le Ferrovie, ci sono stati tagli per circa 5000 posti.

	1995	2001*
FFS	33 529	28 339
Ferrovie private	7 970	7 430
Ferrovie speciali	6 955	7 459
Mezzi di trasporto del traffico locale	8 204	7 924
Servizio degli autopostali	2 182	2 621
Imprese automobilistiche in concessione	2 103	2 486
Navigazione con battelli	716	676
Totale	61 659	56 935

* in parte indicazioni provvisorie

A2 FFS

1. Evoluzione dell'effettivo del personale 1998–2002

La tabella mostra l'evoluzione dell'effettivo del personale della FFS SA (incl. FFS Cargo SA) dal 1998 al 2002, calcolata ogni volta per fine anno.

	1998	1999	2000	2001	2002
FFS	30 037	28 704	28 116	28 551	27 632

Fino al 1998, le FFS erano una regia federale, dal 1999 sono una società anonima di diritto speciale. Tra il 1999 e il 2002 più di 1000 posti di lavoro sono stati trasferiti dalle FFS ad altri datori di lavoro, quali per esempio AlpTransit, Fondazione della cassa malati atrupi, Securitrans SA, associazione per la formazione lign.

2. Programmi attuali di riduzione del personale

Le seguenti considerazioni si basano su dati già pubblicati dalle FFS.

Il progetto con le maggiori ripercussioni sull'effettivo del personale è «ATR/RCC». ATR (Automatisation Télécommande Réseau) prevede l'automazione dell'esercizio (tra cui la sostituzione delle vecchie cabine di apparati centrali, la creazione di centri di comando centralizzato del traffico), mentre RCC (Rail Control Center) riunisce le funzioni essenziali della disposizione e dell'esercizio in un centro di controllo e

diversi centri regionali. I due progetti si estendono su un arco di tempo superiore a 10 anni e toccano i collaboratori dell'intera rete FFS. Per le tappe comprese dal 2004 al 2006, a seconda del volume degli investimenti sono previsti tagli per 390 posti a tempo pieno.

Negli altri progetti di riorganizzazione la portata della ristrutturazione è più modesta. Soltanto il progetto «Nuovo traffico a carri completi» (Cargo) prevede una soppressione di posti superiori a 200 impieghi per gli anni 2004–2006. Tutte le regioni del Paese sono interessate.

Esempi di progetti di minore entità sono la riorganizzazione della logistica bagagli come pure l'esternalizzazione della custodia delle stazioni ferroviarie. Nel settore della logistica bagagli, le FFS riducono il numero delle relative ubicazioni per via della diminuzione del volume di bagagli trasportati. Al posto degli attuali 580 collaboratori, ne basteranno in futuro tra 400 e 450. Inoltre, le FFS delegano a due aziende private le funzioni di custodia di circa 600 stazioni in tutta la Svizzera. Le grandi stazioni Rail-City non sono interessate da questi progetti.

Finora, le FFS hanno attuato le necessarie riorganizzazioni rendendole socialmente sopportabili e rinunciato così a licenziamenti per motivi finanziari e di esercizio. Ai collaboratori che perdono il proprio posto di lavoro esse offrono la possibilità di affrontare il nuovo orientamento professionale, beneficiando di un sostegno specifico come pure posti di lavoro adeguati alla loro qualifica all'interno o all'esterno delle FFS. Fino al 31 dicembre 2000 è stato applicato il «Contrat social» negoziato con le parti sociali; dal 1° gennaio 2001 si applica il contratto collettivo di lavoro FFS.

3. Previsioni

Le FFS prevedono che nei prossimi anni l'effettivo del personale subirà complessivamente una flessione più lenta che nel quadriennio 1999 – 2002.

B1 Settore postale nel suo insieme

Finora, lo sviluppo dell'occupazione nel mercato postale non è stato oggetto di studi sistematici che abbiano tenuto conto al tempo stesso dei fornitori privati. La nuova ordinanza sulle poste entrata in vigore nel 2004 riesce a colmare questa lacuna. Stando al rapporto di gestione del 2002, il numero complessivo dei posti di lavoro a tempo pieno offerto dalla Posta Svizzera è praticamente uguale a quello del 1999. Dall'attuazione della riforma postale hanno fatto il loro ingresso sul mercato una serie di piccoli e medi fornitori di prestazioni postali che hanno creato nuovi posti di lavoro. Finora non è possibile fornire dati quantitativi consolidati riguardanti gli sviluppi dell'occupazione tra i nuovi operatori.

B2 Posta

1. Evoluzione dell'effettivo del personale 1998–2002

La tabella mostra l'evoluzione dell'effettivo del personale dal 1998 al 2002 (valori medi annui senza il personale a tirocinio) per l'intero gruppo societario (incl. filiali estere) e il gruppo svizzero (casa madre incl. filiali nazionali).

	1998	1999	2000	2001	2002
Gruppo Svizzera	42 447	43 819	44 528	43 864	43 301
Gruppo	42 480	43 853	44 590	44 019	43 764

2. Attuali programmi di riduzione del personale

Le seguenti considerazioni si basano sui dati già pubblicati dalla Posta.

La seguente tabella offre una sintesi dei nuovi grandi progetti lanciati dalla Posta:

Descrizione del progetto	Periodo di realizzazione	Ripercussioni sull'organico e sulle regioni periferiche:
<p><i>Soppressione del canale trasporto valori e denaro:</i></p> <p>Il canale valori, oggi fortemente deficitario (trasporto di valori e raccomandate) deve essere sostituito da un nuovo prodotto redditizio e orientato alla domanda della clientela.</p>	Aprile 2003	<p>Singoli posti di lavoro o funzioni parziali nei centri lettere delle regioni periferiche: Bellinzona, Chiasso, Bienne, Briga, Sion, Olten, San Gallo, Coira.</p> <p>(in tutta la Svizzera: soppressione di circa 40 posti)</p>
<p><i>Ottimizzazione della rete di autorimesse:</i></p> <p>Il ringiovanimento del parco veicoli implica una riduzione del volume degli ordini di manutenzione, poiché i cicli di manutenzione diventano più lunghi. Ne deriva una riorganizzazione delle autorimesse, in parte di dimensioni molto piccole. A seconda delle ubicazioni, sono in discussione le varianti chiusura, management buy outs e soluzioni integrate.</p>	2003–2006	<p>Singoli posti di lavoro nelle autorimesse delle regioni periferiche: Bienne, Briga, Delémont, Sion, Yverdon, Meiringen, Coira, Heiden, Gossau, St. Moritz, Lugano.</p> <p>(in tutta la Svizzera: soppressione di circa 90 posti).</p>
<p><i>Reengineering Mail Processing (REMA):</i></p> <p>Adeguare il processo di trattamento delle lettere alle esigenze del futuro. Trattamenti in 3 centri lungo la linea ai piedi meridionali del Giura e 6 sottocentri nelle regioni di Ginevra, Basilea, Berna, Lucerna, Bellinzona e San Gallo.</p>	2006–2008	<p>In relazione ai dati presi in considerazione nel progetto, soppressione di 2390 posti di lavoro a tempo pieno negli attuali 18 centri lettere. Per i dettagli si rimanda al rapporto REMA.</p>

Descrizione del progetto	Periodo di realizzazione	Ripercussioni sull'organico e sulle regioni periferiche:
<p><i>Rete di uffici postali</i></p> <p>La Posta dispone di una delle più fitte reti di uffici postali al mondo. La domanda muta, i mercati postali vengono liberalizzati, la concorrenza e la pressione dei costi aumentano, motivi questi che rendono necessaria una riorganizzazione della rete. Come imposto dal legislatore, anche in futuro il servizio universale sarà di buona qualità e verrà garantito in tutto il Paese.</p>	2001–2005	<p>Riduzione complessiva del personale: 950 unità</p> <p>Già attuata (8.03): 280 unità</p> <p>Ancora da attuare: 670 unità</p> <p>Nell'attuazione della tipizzazione come pure nella riduzione del tempo di lavoro nel settore degli uffici postali prevista per il 2004, è attribuita particolare attenzione, anche durante la fase di realizzazione, alla problematica della riduzione dei posti di lavoro nelle regioni periferiche.</p>
<p><i>Recapito</i></p> <p>La riduzione del traffico e il mutato comportamento della domanda hanno anche effetti sul recapito, settore in cui nel 2004 saranno soppresse circa 300 unità di personale. L'accordo raggiunto con i sindacati a metà dicembre 2003 prevede l'individuazione di nuove possibilità d'impiego all'interno della Posta per il personale colpito dalla ristrutturazione. Inoltre, la Posta negozierà coi sindacati misure compensatorie.</p>	2004	In tutta la Svizzera, riduzione di circa 300 unità di personale
<p><i>Fusione del Trasporto di invii postali e della Posta-pacchi</i></p> <p>Il progetto ha lo scopo di ottimizzare i costi di gestione e di dare la giusta considerazione alla flessione del volume degli invii. La Posta-pacchi e il Trasporto di invii postali costituiranno a partire da gennaio 2004 l'unità organizzativa Posta-pacchi.</p>	2004	Le unità direttive regionali dei due servizi saranno raggruppate e ottimizzate. Attualmente, non si conoscono i futuri effetti per le regioni periferiche.

In caso di modifiche gestionali e strutturali si applica l'appendice 5 del CCL Posta «accordo sociale». Se le misure dell'accordo sociale non sono sufficienti, in particolare in caso di eventi che colpiscono una parte rilevante dell'effettivo, vengono avviati negoziati con i sindacati, con lo scopo di concludere un piano sociale. Nel 2002 sono stati negoziati tre piani sociali approvati dagli organi decisionali:

Persone interessate	624
Misure socialmente sostenibili	618
Soluzioni in vista	6
Licenziamenti annunciati	–

Nel 2003 sono stati negoziati 3 piani sociali (personale delle autorimesse, REMA, riduzione del tempo di lavoro per la rete di uffici postali). Attualmente si trovano in fase di attuazione; probabilmente REMA non sarà portato a termine prima del 2009.

Finora la Posta non ha dovuto licenziare nessun collaboratore a causa dei suoi progetti di riorganizzazione.

3. Previsioni

Il gruppo prevede per il 2004 un effettivo medio di circa 43 000 unità (senza personale a tirocinio). La pianificazione globale prevede entro il 2008 una riduzione di questo valore di circa 3500 unità. Tutti i progetti finora citati, in particolare REMA con 2400 unità, sono inclusi nella previsione.

C1 Settore delle telecomunicazioni nel suo insieme

Secondo valutazioni dell'Ufficio federale delle comunicazioni, dalla liberalizzazione nel mercato delle telecomunicazioni avvenuta tra il 1998 e il 2002 il numero degli occupati a tempo pieno presso i maggiori fornitori di servizi di telecomunicazione in Svizzera è aumentato da circa 22 900 a 23 500 unità. Nello stesso lasso di tempo, il numero dei posti di lavoro presso Swisscom, ex Telecom PTT, azienda che operava in regime di monopolio, è diminuito da 20 600 a 17 300 posti a tempo pieno (questa statistica contempla soltanto i collaboratori di Swisscom occupati nel settore delle telecomunicazioni).

C2 Swisscom

1. Evoluzione dell'effettivo del personale 1998–2002

La tabella presenta l'evoluzione dell'effettivo del personale dal 1998 al 2002 (calcolo al 31 dicembre) per l'intero gruppo societario (incl. filiali estere) e il gruppo Svizzera.

	1998	1999	2000	2001	2002
Gruppo Svizzera	21 946	19 254	17 459	17 784	17 171
Filiali estere	0	2 523	3 145	3 544	3 299
Gruppo	21 946	21 777	20 604	21 328	20 470

2. Attuali programmi di riduzione del personale

Le seguenti considerazioni si basano sui dati già pubblicati da Swisscom.

Nel gennaio 2003, Swisscom ha comunicato la soppressione di 1190 posti di lavoro a tempo pieno per l'anno in corso. Le misure hanno colpito Fixnet con 120, Calex con 80, Enterprise Solutions con 380, Systems con 470, IT Services con 80 e Corporate con 60 posti di lavoro in meno. D'altro canto, invece, la società affiliata Mobile registra un incremento di 140 FTE (*Full-Time Equivalent*). Ciò corrisponde a una riduzione netta del 5,1 per cento dell'effettivo Swisscom rispetto al 2002. Maggiormente interessati dalle misure di ridimensionamento sono i Cantoni di Friburgo per

il 33 per cento (121 posti di lavoro a tempo pieno), Ginevra per il 14 per cento (81 posti di lavoro a tempo pieno), Lucerna per il 9 per cento (64 posti di lavoro a tempo pieno) e Zurigo per il 7 per cento (213 posti di lavoro a tempo pieno).

Nell'ottobre del 2003, Swisscom ha comunicato che nel 2004 sopprimerà ulteriori 655 posti di lavoro a tempo pieno, pari al 4 per cento dell'effettivo. Le misure riguardano Fixnet con 260, Bluewin con 40, IT-Services con 300 e Swisscom Immobili con 55 posti di lavoro. Le ripercussioni a livello regionale delle misure potranno essere valutate nel loro complesso soltanto nel primo trimestre del 2004. A fine 2004, stando al calendario previsto, Swisscom offrirà in Svizzera circa 15 300 posti di lavoro a tempo pieno.

Mediante fluttuazioni naturali, ridistribuzioni interne di posti vacanti e modelli di lavoro alternativi, Swisscom cercherà in ogni modo di mantenere il più basso possibile il numero delle persone interessate dalle misure di riduzione degli effettivi. A questo scopo l'azienda attua un piano sociale molto avanzato. Dal 1998 Swisscom ha investito circa due miliardi di franchi in piani sociali. I collaboratori interessati dai tagli saranno affiancati nel nuovo orientamento professionale e riceveranno per 12–18 mesi l'intero stipendio. Delle circa 1900 persone che hanno seguito il programma, circa il 90 per cento ha trovato una nuova occupazione. I collaboratori più anziani che soddisfano determinate condizioni hanno diritto alle prestazioni della WORK LINK SA. Quest'impresa offre un'occupazione temporanea per persone fino a 60 anni, prima del pensionamento anticipato. Rientra nel piano sociale anche il programma Co-Motion, che illustra agli interessati possibili alternative per mettersi in proprio.

3. Previsioni

Viste le limitate prospettive di sviluppo in Svizzera, la crescente pressione della concorrenza e la tendenza ad una maggiore regolazione, è probabile che nei prossimi anni Swisscom debba ulteriormente ridurre il suo effettivo in Svizzera.

D1 Skyguide

1. Evoluzione dell'effettivo del personale 1998–2002

L'effettivo di Skyguide ha registrato dal 1998 al 2002 (calcolo al 31 dicembre) il seguente andamento:

	1998	1999	2000	2001	2002
Skyguide	848	859	919	966	1088

2. Attuali programmi di riduzione del personale e previsioni

Non si prevedono tagli al personale, anzi, nei prossimi anni Skyguide aumenterà ulteriormente il suo effettivo. Secondo le previsioni attuali, nel 2007 ci saranno 1264 posti di lavoro a tempo pieno.

III. Grado di liberalizzazione del mercato in Svizzera e nell'Unione europea

A Posta

Limite del monopolio nel settore postale

Anno	UE	CH
2004	Posta-lettere: 100g	Posta-lettere: 1 kg
	Posta-pacchi: nessuno	Posta-pacchi: nessuno
2006	Posta-lettere: 50 g	Posta-lettere: 100 g, a seconda della valutazione e nella misura in cui è garantito il finanziamento del servizio universale

L'UE intende liberalizzare completamente il mercato postale nel 2009: la decisione definitiva in merito sarà presa nel 2007.

B Telecomunicazioni

	UE	CH
Concorrenza	Concorrenza sui mercati <i>retail</i> , mercato dell'accesso e mercati <i>wholesale</i>	Come nell'UE, tuttavia nessuna liberalizzazione del mercato dell'accesso e di alcuni mercati <i>wholesale</i> (oggetto della liberalizzazione della LTC)
Regolazione	Regolazione ex-ante: in caso di posizione di mercato dominante, il regolatore interviene d'ufficio e fissa i prezzi e le condizioni dei mercati <i>wholesale</i>	Regolazione ex-post: in caso di posizione di mercato dominante, il regolatore interviene solo se gli operatori del mercato non hanno raggiunto un accordo

C Radio e televisione

In Svizzera, nell'ambito radiotelevisivo, i mercati sono aperti agli operatori privati interessati e la loro regolazione corrisponde a quella dei media di altri Paesi europei. Per quanto concerne la televisione, con la ratifica nel 1991 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera la Svizzera si è impegnata a rispettare le norme europee. Anche la nuova legge sulla radiotelevisione, attualmente all'esame delle Camere federali, è del tutto compatibile con il diritto europeo. Con la prevista partecipazione al progetto Media dell'UE nell'ambito degli accordi

bilaterali II la Svizzera adoterà le principali disposizioni della direttiva europea sulla televisione (direttiva 89/552/CEE).

D Trasporti pubblici

Per quanto concerne la liberalizzazione di questo settore, per la Svizzera sono rilevanti soprattutto il primo pacchetto di norme dell'UE, che prevede l'apertura del mercato dei trasporti merci su ferrovia nonché singole regolamentazioni. In questo capo la Svizzera non è in ritardo rispetto all'UE, in quanto ha già messo in atto queste norme. L'unico punto controverso, per quanto concerne il recepimento del pacchetto normativo in questione, rimane per la Svizzera l'organizzazione del servizio di assegnazione dei tracciati. Attualmente si sta esaminando una possibile normativa compatibile con le condizioni definite dall'UE, che verrà disciplinata con la riforma delle ferrovie 2.

In relazione alle gare pubbliche nell'ambito del traffico viaggiatori, non esiste una chiara disposizione dell'UE e l'interpretazione della relativa ordinanza è oggetto di controversia tra i Paesi membri. A livello comunitario si profila la possibilità di trovare un consenso sul principio secondo il quale le prestazioni d'interesse generale, che hanno diritto ad indennità, devono essere assegnate secondo una procedura trasparente: in altre parole deve risultare chiaro che dette prestazioni sono state aggiudicate all'impresa di trasporti che offre le condizioni più convenienti. La Svizzera ancora non è in grado di garantire una procedura trasparente, che sarà invece introdotta con la riforma delle ferrovie 2, mediante *benchmarking* e norme sulle gare pubbliche.

E Strade

Nel settore stradale non vi sono ambiti in cui la Svizzera non sia al passo con la normativa europea.

F Corrente elettrica e gas

La legge sul mercato dell'energia elettrica, respinta in occasione della votazione popolare del settembre 2002, avrebbe comportato una liberalizzazione del mercato compatibile con l'UE. Poiché ciò non è avvenuto, vi è una differenza con la normativa europea sia per quanto riguarda la corrente elettrica che per il gas.

Mercato dell'energia elettrica: direttiva 2003/54/CE del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE:

Art. 10

Gestore del sistema di trasmissione indipendente sotto il profilo della forma giuridica, dell'organizzazione e del potere decisionale.

CH: nessuna base giuridica che disciplini l'esecuzione dei compiti del gestore di un sistema di trasmissione.

Art. 20

Garanzia per i terzi di accesso alla rete basato su tariffe pubblicate.

CH: accesso alla rete garantito a seconda dei casi in virtù della legge sui cartelli (LCart). Non esiste una base giuridica che permetta di imporre la pubblicazione di tariffe non discriminatorie.

Art. 21

Accesso per tutti i clienti non civili a partire dal 1.7.2004 e a tutti i clienti dal 1.7.2007.

CH: accesso concesso soltanto in determinati casi secondo la LCart.

Art. 23

Autorità di regolamentazione indipendente dagli interessi dell'industria elettrica con il compito di assicurare la non discriminazione, l'effettiva concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato.

CH: nessuna base giuridica che disciplini l'esecuzione dei compiti dell'autorità di regolamentazione.

Mercato del gas: direttiva 2003/55/CE del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE:

Art. 9

Gestore del sistema di trasporto indipendente sotto il profilo della forma giuridica, dell'organizzazione e del potere decisionale.

CH: nessuna disposizione simile.

Art. 18

Garanzia per i terzi di accesso alla rete basato su tariffe pubblicate.

CH: l'art. 13 della legge federale sugli impianti di trasporto in condotta (RS 746.1) permette l'accesso a terzi solo tramite una rete di gasdotti ad alta pressione, sulle base delle tariffe negoziate. In caso di controversie, l'Ufficio federale dell'energia decide in merito al diritto di transito e annulla le disposizioni contrattuali.

Art. 23

Clienti non civili dal 1.7.2004, tutti i clienti dal 1.7.2007.

CH: accesso già possibile, tuttavia soltanto alla rete di gasdotti ad alta pressione.

Art. 25

Autorità di regolamentazione indipendente dagli interessi dell'industria del gas con il compito di assicurare la non discriminazione, l'effettiva concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato.

CH: esistono le basi giuridiche per l'imposizione dell'accesso alla rete e la decisione relativa alla remunerazione per l'utilizzazione della rete in caso di controverse. Per semplificare l'accesso di terzi alla rete ad alta pressione, l'industria del gas svizzera ha stipulato un accordo con le imprese del settore, che disciplina le condizioni generali di accesso alla rete e il calcolo dei costi di trasporto. L'industria del gas svizzera mette inoltre a disposizione un servizio di coordinamento per la rete regionale di gasdotti ad alta pressione. L'utilizzazione dei gasdotti di transito è disciplinata su base privata.

G Trasporti aerei

Con l'accordo bilaterale sul trasporto aereo, la Svizzera ha recepito integralmente il diritto comunitario in materia e accettato la liberalizzazione del mercato.

Relazioni con la CE e l'AELE

L'accordo bilaterale sul trasporto aereo, il cui contenuto è stato ripreso nell'ambito della revisione della Convenzione di Stoccolma per quanto riguarda i diritti di trasporto, prevede una liberalizzazione graduale del mercato. In un primo tempo è esclusa da questo processo l'ottava libertà (cosiddetto «cabotaggio»); le trattative volte ad integrare i diritti di cabotaggio nell'accordo bilaterale sul trasporto aereo dovrebbero iniziare soltanto cinque anni dopo la sua entrata in vigore, ovvero il 1° giugno 2007. A differenza dei loro concorrenti europei, le imprese di trasporto aereo svizzere non hanno quindi la possibilità di sfruttare linee aeree all'interno di uno Stato membro dell'UE. Tuttavia questa limitazione, che vale anche per le compagnie aeree europee in Svizzera, non ha grosse conseguenze a livello economico, poiché per le imprese estere è estremamente difficile accedere alle rotte interne.