

Disposizione costituzionale sul servizio universale

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

del ...

Compendio

L'avamprogetto di disposizione costituzionale prevede l'obbligo, per le collettività pubbliche, di adoperarsi a favore del servizio universale. Elenca importanti ambiti attinenti al servizio universale e ne formula i principi fondamentali, ampiamente riconosciuti. La disposizione ha una portata generale, sotto forma di criteri e di mandati per la Confederazione e i Cantoni, non ha effetti giuridici diretti ma piuttosto un valore politico e simbolico.

La mozione 05.3232 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) chiede al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un progetto di disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale. Il Consiglio federale si era espresso contro l'accoglimento della mozione e continua tuttora a essere scettico in merito all'introduzione di una disposizione costituzionale di carattere generico relativa al servizio universale. La mozione chiede una disposizione di portata generale che, in particolare non elenchi in maniera esaustiva gli ambiti interessati. Il servizio universale è un ambito estremamente complesso che interessa numerosi settori di attività e che è difficile definire a livello costituzionale con principi giuridici vincolanti, senza creare confusione tra i diversi strumenti regolatori e le diverse problematiche. Quello che invece si può fare è definire a livello simbolico e politico i principi alla base delle misure che la Svizzera già oggi si impegna ad adottare per garantire il migliore accesso della popolazione ai beni e alle prestazioni fondamentali di usuale necessità. L'attuale procedura di consultazione indicherà in particolare se una maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritenga necessaria e utile una nuova disposizione di carattere generale.

1 Grandi linee del progetto

1.1 Contesto

1.1.1 Mandato del Parlamento

L'iniziativa parlamentare 03.465 Maissen Theo, «Service public. Articolo costituzionale sul servizio universale» chiede l'inserimento di un nuovo articolo sul «servizio universale (Service public)» nella Costituzione. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) decide di sospendere l'iniziativa a favore di una mozione della Commissione (05.3232, «Disposizione costituzionale sul servizio universale»). La mozione riprende espressamente le richieste dell'iniziativa parlamentare e incarica il Consiglio federale di presentare all'Assemblea federale un articolo costituzionale sul servizio universale, precisando però alcuni punti: l'articolo deve essere redatto in maniera generale, senza che siano elencati tutti gli ambiti interessati ma definendone i principi generali, alla stregua dell'articolo 73 Cost. sullo sviluppo sostenibile.

Il Consiglio federale aveva già illustrato nella sua risposta alla mozione che una disposizione costituzionale di carattere generico relativa al servizio universale non era opportuna, poiché a causa della diversità degli ambiti interessati non è possibile formulare una disposizione onnicomprensiva sufficientemente chiara. Spiegazioni più dettagliate in merito al parere sfavorevole del Consiglio federale si trovano in particolare al numero 1.2.2.

Le due Camere approvano la mozione e riaffermano la loro posizione nel rapporto 2008 sulle mozioni e i postulati (09.017: BU S 2009 562, BU N 2009 909; cfr. il rapporto del Consiglio federale, FF 2009 1593, 1608).

La mozione propone di utilizzare il rapporto del Consiglio federale del 23 giugno 2004 «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)» come base materiale (04.076, FF 2004 4075, qui di seguito «rapporto 2004 sul servizio pubblico»). Ciò è possibile solo in parte poiché il rapporto tratta soltanto l'ambito dell'infrastruttura e solo nei limiti delle competenze della Confederazione. La mozione va invece intesa come un mandato più ampio che comprende anche altri settori al di fuori dell'infrastruttura e rientra nell'ambito di competenza non solamente della Confederazione ma anche di Cantoni e Comuni.

1.1.2 Il termine «servizio universale»

1.1.2.1 Uso attuale

Va innanzitutto chiarito cosa si intende con «servizio universale» («Grundversorgung»/«service universel»/«servizio universale»). Non esiste una definizione unanimemente riconosciuta di questi termini. Il francese prevede addirittura quattro diversi termini che sembrano esprimere lo stesso concetto: «service public» (ad es. rapporto 2004 sul servizio pubblico 2004¹; Iv. Pa. 03.465), «prestations de base» (ad es. art. 43a cpv. 4 Cost.), «desserte de base» (ad es. mozione 05.3232) e «service

¹ 04.076, FF 2004 4075

universel» (ad es. art. 2 LPO²). In italiano si trovano «servizio universale» e «servizio pubblico». In tedesco oltre a «Grundversorgung» esiste anche «Universaldienst». Sia in tedesco che in italiano è a volte usato anche il termine francese «service public».

1.1.2.2 Termine scelto per l'avamprogetto

Il presente avamprogetto usa in *tedesco* il termine «Grundversorgung», già utilizzato dalla Costituzione federale (art. 43a cpv. 4 e art. 92 cpv. 2 Cost.) e nella legislazione³ e che esprime bene il concetto dell'articolo costituzionale proposto. In *francese* è stato scelto il termine «service universel» che può essere più facilmente esteso a tutti gli ambiti in cui operano non solo società statali, come sarebbe il caso per «service public». Sostituisce l'antiquato e limitato termine «desserte de base», che in prima battuta fa pensare ai mezzi di trasporto. «Service universel» esprime meglio il fulcro della nozione qui utilizzata (cfr. anche paragrafo successivo) in quanto non ricorda le esigenze di base intese come minimo esistenziale «(biens et) services de base» o «service de base». Inoltre l'aggettivo «universel» esprime l'idea che chiunque dovrebbe poter accedere a tali servizi. Ciò che è inteso come esigenza fondamentale («de base») deve essere accessibile a tutti, quindi «universel» comprende anche il concetto di «Grund-»/«de base». Benché il termine «service universel» sia prevalentemente utilizzato oggi nel settore delle poste e delle telecomunicazioni, non si limita semanticamente a questa applicazione; estendere il suo campo di applicazione è giustificato alla luce dei vantaggi sopra elencati. La formulazione *italiana* «servizio universale», vicina al francese, presenta gli stessi vantaggi e dal punto di vista della sistemica è ancora più appropriata in quanto è oggi già molto più in uso del francese «service universel» (cfr. Iv. Pa. 03.465 e mozione 05.3232).

Anche l'articolo 1 capoverso 1 del disegno di legge del 20 maggio 2009 di nuova legge sulle poste (09.049, FF 2009 4557) utilizza «Grundversorgung», «service universel» e «servizio universale». Questo parallelismo linguistico mette a disposizione un termine conciso, chiaro, coerente e di facile uso. Va notato che il termine tedesco non mette l'accento sullo stesso concetto della versione francese e italiana: il termine «Grundversorgung» enfatizza infatti l'elemento «Grund-», cioè la base, la necessità. Il francese «universel» e l'italiano «universale» mettono in luce un altro aspetto, ossia l'orientamento all'intera popolazione. Questa leggera discrepanza va interpretata come un arricchimento e non come uno svantaggio. Entrambe le varianti esprimono concetti fondamentali e collegati tra loro della nozione.

1.1.2.3 Definizione

Ben più importante della scelta del termine è la definizione del contenuto alla base di un'eventuale nuova disposizione costituzionale. Le definizioni utilizzate nei precedenti dibattiti non hanno potuto essere riprese nella stessa forma.

- L'iniziativa parlamentare 03.465 definisce l'offerta del servizio universale come l'insieme di beni e prestazioni di pubblico interesse a cui abbiano ac-

² Legge sulle poste del 30 aprile 1997, LPO, RS 783.0.

³ Art. 1 cpv. 2 della legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni, RS 784.10; sezione 1 del capitolo 2 della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico, RS 734.7; art. 32, 54 e 62 dell'ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie, RS 832.102.

cesso tutte le fasce della popolazione e tutti i settori dell'economia, in tutte le regioni del Paese e a un prezzo sostenibile.

- La definizione data nel rapporto 2004⁴ sul servizio pubblico si riferisce esclusivamente alle infrastrutture e non può essere qui ripresa. Il suo tenore recita: «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». Tale definizione fa del concetto di *Grundversorgung* uno degli elementi della definizione di servizio pubblico («*Service public* umfasst ... eine *Grundversorgung*»).

Sulla base di queste due definizioni, il termine è utilizzato come segue (cfr. cpv. 1 e 2 dell'avamprogetto).

Il servizio universale è un obiettivo che deve essere precisato sulla base di criteri politici e per i quali lo Stato si adopera affinché la popolazione abbia accesso a beni e prestazioni di base di usuale necessità.

Gli elementi di questa definizione sono obbligatoriamente astratti e dipendono da molti fattori. Alcune caratteristiche emergono tuttavia chiaramente:

- si tratta di un *mandato* generale e non di una questione di competenze. La Confederazione e i Cantoni sono tenuti ad agire ma non a raggiungere un obiettivo chiaramente definito;
- il *tipo di misure da adottare* non è fissato dalla disposizione. In generale non è possibile determinare se saranno le forze di mercato a raggiungere da sole un risultato più o meno soddisfacente o se sarà lo Stato a dover adottare delle misure, ed eventualmente quali;
- il servizio universale può avere come *oggetto* beni (acqua, derrate alimentari, medicinali, energia, ecc.) e servizi (telecomunicazioni, trasporti, assistenza medica, ecc.) di qualsiasi tipo;
- il servizio universale concerne tuttavia solo quei beni e prestazioni *di usuale necessità per la popolazione*. Questo aspetto corrisponde in parte al «pubblico interesse» menzionato dall'iniziativa parlamentare 03.465 ed esclude i beni e i servizi di lusso o esclusivi, così come quelli utilizzati da molte persone ma raramente (ad es. il rilascio del passaporto, una prestazione che difficilmente potrebbe essere offerta su tutto il territorio).

L'usuale necessità della popolazione ricopre un numero maggiore di cose che l'assistenza agli indigenti così come previsto dall'articolo 115 Cost., senza parlare delle situazioni di bisogno ai sensi dell'articolo 12 Cost. Il nuovo articolo 41a si propone di aumentare la prosperità dell'insieme della popolazione, mentre l'articolo 115 Cost. si applica quando l'individuo è nel bisogno. L'articolo 12 Cost. sancisce un diritto fondamentale a un minimo necessario per vivere dignitosamente;

- è giustificato limitare la norma ai beni e alle prestazioni *di base*. Questa restrizione riflette un altro aspetto del «pubblico interesse» e fa capire che non bisogna aspettarsi un'offerta troppo particolareggiata. Lo Stato non è tenuto a impegnarsi per una fornitura di beni e servizi che, pur essendo

⁴ 04.076, FF 2004 4075

consumati da molti, non rappresentano un bene fondamentale. Per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico, ad esempio, è sufficiente fare in modo che la popolazione disponga di un'acqua del rubinetto di origine locale, pulita e fresca anche se è normale bere acqua minerale delle Alpi in bottiglia;

- la portata del servizio universale deve essere determinata *secondo criteri politici* per ciascun ambito specifico in cui devono essere adottate misure statali; tali criteri saranno definiti dalla legge. Non può essere sancita in maniera astratta nella Costituzione. Per migliorare concretamente la vita della popolazione, l'azione dello Stato non deve esprimersi in un articolo di principio applicabile in maniera generale bensì in misure pratiche (comprese quelle legislative) in ambiti precisi. Sarebbe comunque improponibile disciplinare il contenuto concreto di determinati regimi di servizio universale nella Costituzione, ad esempio quello delle telecomunicazioni all'articolo 92 Cost.; la legge sulle telecomunicazioni⁵ e l'ordinanza sui servizi di telecomunicazione⁶ sono di un grado legislativo più adatto.

1.1.3 Breve panoramica dell'attuale situazione giuridica

L'attuale situazione giuridica – non solo a livello costituzionale – è descritta qui di seguito con l'ausilio di tre proposte, illustrate da una panoramica di modelli comuni corredati da esempi.

A. Diversi tipi di attori contribuiscono, in diversi ambiti e con diversi mezzi, a garantire un servizio universale con svariati beni e servizi.

Tra i tipi di *attori* vi sono in particolare:

- unità amministrative centrali (uffici cantonali e comunali delle opere pubbliche e ASTRA per le strade);
- istituti (la Posta, aziende industriali comunali per l'elettricità, l'acqua e il gas);
- società anonime ad economia mista e rette da leggi speciali (Swisscom, FFS, aziende industriali comunali per l'elettricità, l'acqua e il gas, in futuro anche la Posta⁷);
- privati (individui come ad esempio i medici generalisti, le aziende a conduzione familiare come ad esempio i contadini, le PMI come ad esempio i commercianti, le imprese di trasporti, le multinazionali).

Mezzi utilizzati comunemente per *garantire il servizio universale* (talvolta anche combinati):

- iniziativa privata, quadro regolamentare limitato essenzialmente a misure di polizia (commercio al dettaglio, servizi finanziari);

⁵ Art. 16 LTC.

⁶ Ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione, OST, RS **784.101.1**, art. 15-23.

⁷ Secondo l'art. 2 del progetto del 20 maggio 2009 di revisione totale della legge sull'organizzazione delle poste del 30 aprile 1997 (POG, RS **783.1**), attualmente in procedura parlamentare 09.050, FF **2009** 4573.

- sistemi di concessione (concessione di servizio universale nell’ambito delle telecomunicazioni, alcuni trasporti pubblici, energia idroelettrica);
- gestione dell’offerta tramite un sistema di ordinazione (alcuni trasporti pubblici);
- sovvenzioni (trasporti pubblici);
- amministrazione di prestazioni classiche, senza concorrenza da parte di privati, ma con il loro ausilio (strade);
- amministrazione di prestazioni in concorrenza con privati (posta, compreso il traffico di pagamenti).

I beni e le prestazioni, che rientrano nell’idea del servizio universale, non possono essere enumerati in maniera esaustiva. Anche la mozione 05.3232 lo esclude. Attualmente le collettività pubbliche svizzere si impegnano a garantire il servizio universale in particolare nei seguenti ambiti:

- acqua potabile;
- elettricità;
- assistenza medica;
- medicinali;
- sicurezza e ordine pubblici attraverso una adeguata pianificazione degli spazi pubblici e una presenza delle forze di polizia;
- offerte per il trasporto di persone e merci a livello nazionale, regionale e locale;
- telefono;
- internet;
- invio e ricezione di lettere e pacchi;
- traffico dei pagamenti (bonifici postali).

B. Diverse disposizioni della Costituzione federale e diverse leggi disciplinano il servizio universale in maniera differentemente particolareggiata. Anche i Cantoni hanno le loro legislazioni.

I tipici esempi sono:

- pura competenza federale, concretizzata da una legislazione che prevede essenzialmente misure di polizia (ad es. art. 98 Cost., concretizzato dalla legislazione sulla vigilanza delle banche e delle assicurazioni);
- pura competenza federale senza specifici mandati alla Confederazione, concretizzata da una legislazione contenente il mandato di garantire un servizio e derogando in parte al principio della libertà economica sancito agli articoli 94 capoverso 1 e 4 Cost. (ad es. art. 87 Cost., concretizzato tra l’altro dalla legislazione sulle ferrovie);
- competenza federale con mandato alla Confederazione di garantire un servizio universale per certi beni e servizi (ad es. art. 92 Cost., concretizzato dalla legislazione federale sulle poste e le telecomunicazioni);
- mandato ai Cantoni in un ambito di loro competenza (ad es. art. 62 Cost., concretizzato dalla legislazione sulla scuola cantonale e il diritto intercantone).

nale; art. 57 Cost., che concerne un ambito della sicurezza e dell'ordine pubblici in cui la competenza principale è dei Cantoni);

- materia non specificatamente menzionata dalla Costituzione nella quale il servizio universale è garantito principalmente dal settore privato; la legislazione si limita essenzialmente alle misure di polizia a tutti i livelli dello Stato (ad es. commercio al dettaglio).

C. La Costituzione trasmette alla Confederazione, in diversi ambiti, competenze che offrono al legislatore federale un più ampio margine di manovra per adattare il regime del servizio universale. Alcuni ambiti fondamentali rimangono tuttavia di competenza dei Cantoni e dei Comuni.

Sulla base dell'articolo 92 Cost., il legislatore federale può ad esempio ampliare o ridurre a sua discrezione il servizio universale nel settore delle poste e delle telecomunicazioni in funzione delle circostanze. Analogamente i legislatori cantonali e comunali possono adattare le modalità di smaltimento dei rifiuti oppure interrompere o ripristinare l'esercizio delle reti pubbliche di fornitura di gas esistenti. Il quadro imposto dalla legislazione federale sulla base dell'articolo 91 Cost. all'esercizio di queste reti, che si trova nella legge sugli impianti di trasporto in condotta⁸, può essere modificato dal legislatore federale e dal Governo. In maniera generale, si può constatare che praticamente nessuna delle misure esaminate oggi richiede modifiche della Costituzione, essendo già presenti le basi costituzionali.

Esistono però degli ambiti in cui manca una base costituzionale per un intervento sul mercato o per un'offerta di beni e servizi da parte dello Stato. Si pensi in particolare a quegli ambiti in cui il servizio universale è garantito dall'economia privata e in cui lo Stato si limita a prevedere delle misure di polizia per evitare gli abusi (ad es. l'ambito dei servizi finanziari nella misura in cui possano essere in qualche modo compresi nella nozione di servizio universale). Rimane comunque il fatto che non sia possibile né auspicabile creare una base giuridica per l'intervento dello Stato sul mercato di questi beni e servizi sotto forma di articolo costituzionale generale.

1.2 Contenuto e valutazione del progetto presentato

1.2.1 Panoramica

Gli interventi parlamentari all'origine del presente rapporto chiedono l'elaborazione di un nuovo articolo costituzionale che *sancisca i principi alla base del servizio universale*, come l'articolo 73 Cost. sancisce il principio dello sviluppo sostenibile.

Secondo l'avamprogetto allegato, la nuova disposizione seguirebbe l'articolo 41 che contiene gli obiettivi sociali della Costituzione. È un modo per dire che non si creano nuovi diritti e obblighi per i singoli e che la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni rimane immutata. Il nuovo articolo incita le collettività pubbliche a tutti i livelli dello Stato federale ad impegnarsi a favore di un servizio universale della miglior qualità possibile. Come è il caso per l'articolo sugli obiettivi sociali, anche l'articolo sul servizio universale non rappresenta una base costituzionale da cui desumere diritti diretti a prestazioni dello Stato.

⁸ Legge del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta, LITC, RS 746.1, ordinanza del 2 febbraio 2000 sugli impianti di trasporto in condotta, OITC, RS 746.11.

L'articolo elenca qualche ambito (cpv. 2) in maniera non esaustiva come richiesto dalla mozione. Menziona la formazione, l'approvvigionamento idrico ed energetico, lo smaltimento dei rifiuti e delle acque di scarico, i trasporti pubblici e privati, i servizi postali e di telecomunicazione e la sanità.

Precisa inoltre i criteri secondo i quali lo Stato deve mirare ad ottimizzare il servizio universale: i beni e le prestazioni devono essere disponibili in tutte le regioni del Paese, accessibili a tutta la popolazione, offerti a un elevato livello di qualità e a prezzi stabiliti secondo principi unitari, abbordabili per tutti e disponibili continuamente (cpv. 3). Infine il finanziamento del servizio deve essere coperto in linea di principio con i prezzi pagati dagli utenti (cpv. 4).

Per maggiori dettagli andare al numero 2.

1.2.2 Spiegazione e valutazione dell'avamprogetto

Gli interventi parlamentari all'origine del progetto intendono ottenere un consenso generale sul servizio universale a livello costituzionale (cfr. in particolare la motivazione della Iv. Pa. Maissen 03.465, 2° paragrafo). Il Consiglio federale non ritiene opportuna una siffatta disposizione di carattere simbolico e programmatico. Tuttavia l'incarico della mozione 05.3232 è vincolante, ragion per cui è posto in consultazione.

Va notato che il mandato conferito dalla mozione 05.3232 non lascia spazio per proporre regole che possano essere fatte valere direttamente dal singolo. Gli ambiti interessati dal servizio universale sono troppo diversi e le misure adottate dalle collettività per ottimizzare l'approvvigionamento sono troppo varie. La norma generale non avrà quindi effetti diretti e concreti, ma assumerà piuttosto una funzione politica simbolica. Solo la legislazione settoriale potrà determinare le misure concrete da adottare nei rispettivi ambiti.

Vi sono pertanto ragioni importanti a sfavore dell'emanazione di una nuova disposizione costituzionale di portata generale. La dottrina teme che una quantità eccessiva di principi costituzionali troppo astratti impoveriscano il potere normativo della Costituzione⁹. Inoltre la disposizione attuale che poggia sul principio di un servizio universale (art. 43a cpv. 4 Cost.) è entrata in vigore recentemente, nel 2008. Sembra strano volerla già modificare o completare senza che le circostanze siano effettivamente cambiate molto.

Si può anche temere che il nuovo articolo proposto metta eccessivamente l'accento su una visione economica e consumistica focalizzandosi troppo sul servizio universale rispetto agli obiettivi sociali e più generali dell'articolo 41 Cost.

1.2.3 Coordinamento di compiti e finanze

Il rapporto tra l'entità e il costo dei compiti concreti derivanti dalla garanzia del servizio universale dovrà essere esaminato per ogni ambito. Le regole dettagliate derivanti da questa analisi dovranno confluire nella legislazione settoriale; non è possibile garantire un coordinamento dei compiti e delle finanze a livello di articolo costituzionale.

⁹ Giovanni Biaggini, *Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verfassungsrecht n. 1 2010, pag. 1, 38–40.

1.2.4 Attuazione

Il Consiglio federale farà proposte concrete di emendamenti nei singoli settori se le circostanze lo esigeranno, indipendentemente dall'adozione di un nuovo articolo costituzionale. Se lo riterrà opportuno proporrà anche di modificare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Per il momento ciò non è necessario.

1.3 Alternative all'avamprogetto

- Secondo il Consiglio federale è preferibile *rinunciare* a una nuova disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale. La rinuncia non avrebbe conseguenze negative tangibili sotto il profilo pratico o giuridico.
- Una *regolamentazione concreta che preveda strumenti regolatori determinati* non è realizzabile nel quadro di una disposizione generale, poiché gli ambiti mirati e gli interventi possibili sono troppo diversi tra di loro. Inoltre la mozione chiede che gli ambiti non siano enumerati e che l'articolo sia redatto in termini generali. Sarebbe possibile, benché poco utile, elencare una serie di esempi di strumenti regolatori senza collegarli ad ambiti specifici.
- Un *mero riconoscimento del servizio universale nella Costituzione* – sarebbe possibile aggiungere all'articolo 41a Cost. un capoverso dal seguente tenore:
«*La Confederazione e i Cantoni si impegnano a favore del servizio universale*».

Con questa soluzione il Consiglio federale non soddisferebbe le esigenze della mozione 05.3232 che chiede che i «principi del servizio universale» siano sanciti dalla Costituzione. Ma questa formula breve presenterebbe il grande vantaggio di avere un valore simbolico a livello politico senza dover mettere sotto un denominatore comune ambiti diversi e poco paragonabili. Non sarebbe necessario adattare l'articolo 43a capoverso 4 Cost., contrariamente alla variante più dettagliata.

- *Obblighi settoriali della Confederazione o dei Cantoni* di garantire il servizio universale in alcuni ambiti (come oggi all'art. 92 cpv. 2 Cost.): questa opzione sarebbe perfettamente degna di essere discussa dal punto di vista del suo contenuto. I progetti risultanti non soddisferebbero tuttavia le esigenze della mozione 05.3232 che chiede esplicitamente una norma *generale*.
- Un *articolo* sul servizio universale *limitato alle infrastrutture* (cfr. rapporto del 2004 sul service public¹⁰) è escluso dalla mozione 05.3232 che chiede esplicitamente un articolo formulato in maniera aperta senza enumerazione degli ambiti interessati. Non è però chiaro quali ambiti rientrino specificatamente nella nozione di «infrastruttura». Quello che è chiaro è che i settori trattati nel rapporto del 2004 sul service public ne fanno chiaramente parte. Si è tuttavia soliti considerare la formazione come parte integrante dell'infrastruttura dello Stato. La limitazione sarebbe quindi relativamente fittizia.

¹⁰ 04.076, FF 2004 4075

- Il *trasferimento di competenze tra la Confederazione e i Cantoni* sarebbe possibile modificando nel titolo terzo il capitolo 2 della Costituzione per conferire alla Confederazione la facoltà o il mandato di agire in nuovi ambiti. Questa opzione sarebbe tuttavia mal vista a livello politico poiché metterebbe in questione il valore dell'autonomia cantonale riaffermato dalla NPC¹¹ e gli sforzi intrapresi per evitare il trasferimento degli oneri tra le collettività pubbliche, senza contare che non corrisponderebbe a quanto richiesto dalla mozione 05.3232.
- Il Consiglio federale proporrà *modifiche concrete nelle leggi federali* al Parlamento se le circostanze lo esigeranno. Il Governo segue costantemente l'evoluzione dei settori interessati e adotterà tutte le misure necessarie, ad esempio adeguando le ordinanze in funzione delle nuove situazioni. Ciò tuttavia non basterebbe a soddisfare le richieste della mozione 05.3232.

1.4 Disbrigo di interventi parlamentari

L'attuale procedura di consultazione è una tappa verso l'attuazione della mozione 05.3232. L'iniziativa parlamentare Maissen 03.465, in sospenso, diventerà obsoleta poiché la mozione ha ripreso le sue richieste e sarà attuata.

2 Spiegazioni alle singole disposizioni

2.1 Art. 41a Cost.

Il *capoverso 1* contiene il mandato generale, indirizzato alle collettività pubbliche a tutti i livelli di impegnarsi a favore del servizio universale nel limite delle loro competenze. Sono menzionati esplicitamente solo la Confederazione e i Cantoni, mentre i Comuni sono, come è consuetudine nella Costituzione, compresi nei Cantoni. La disposizione non crea diritti che possano essere fatti valere direttamente dal singolo né obblighi di fornire risultati da parte delle collettività pubbliche alle quali è chiesto però di agire. Non conferisce competenze. La precisazione secondo la quale la Confederazione e i Cantoni agiscono «nel limite delle loro competenze» (ad esempio), inserita in diversi articoli del capitolo sulle competenze (art. 54 segg., cfr. ad es. gli art. 57 cpv. 1, 61a cpv. 1, 72 cpv. 2 e 89 cpv. 1 Cost.), è sottointesa. Non è necessario esplicitarla poiché il capitolo tratta i principi generali e poiché il concetto si deduce dalle disposizioni generali concernenti la ripartizione delle competenze. È nel capitolo sulle competenze che è necessario evitare qualsiasi tipo di fraintendimento. Anche l'espressione «a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private» dell'articolo 41 Cost. è superflua, poiché ripeterebbe semplicemente il principio della sussidiarietà ribadito nella NPC (art. 5a Cost.).

L'articolo 41a non presenta una clausola di sussidiarietà, a differenza dell'articolo 41 e di diverse altre disposizioni del capitolo sulle competenze. Ma vista la cronologia degli articoli 41, 5a e 41a, è chiaro che dall'assenza di questa clausola non si può dedurre che l'articolo 41a deroghi al principio della sussidiarietà. In occasione della revisione totale della Costituzione del 1999 il principio della sussidiarietà non era ancora stato esplicitamente inserito nella Costituzione. Oggi, dove è il caso

¹¹ NPC: La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni; cfr. i nuovi articoli 5a, 43a cpv. 1, 46 cpv. 3, 47 Cost.; RU **2007** 5293.

all'articolo 5a, precisarlo sarebbe una ripetizione inutile. Anche senza menzionarlo va da sé che non vi è alcun trasferimento delle competenze, che l'iniziativa privata è il punto di partenza e che l'intervento dello Stato deve essere adeguatamente giustificato. Questo carattere sussidiario della norma significa anche che non crea nuove basi che permettano di derogare alla libertà economica (ad es. accordare garanzie statali a imprese con un mandato di servizio universale).

Il *capoverso 2* definisce la nozione di servizio universale posta dal *capoverso 1*, conformemente alle spiegazioni di cui al numero 1.1.2. Cita inoltre qualche settore tipico nel quale le collettività pubbliche devono impegnarsi a favore del servizio universale. La lista, come chiede la mozione, non è esaustiva. Benché la nozione di servizio universale non sia applicabile unicamente agli ambiti in cui le collettività pubbliche apportano un contributo attivo - secondo la definizione qui utilizzata - gli esempi menzionati concernono prevalentemente proprio tali ambiti. La formulazione («i beni e le prestazioni fondamentali di usuale necessità, *segnatamente...*») mette in rilievo il fatto che non tutti i beni e le prestazioni dei settori menzionati sono da considerarsi fondamentali e di usuale necessità. Il servizio universale riguarda una parte di ciascun settore. Anche su questa parte, considerata di servizio universale, sarà continuamente discusso a livello politico dell'opportunità degli interventi statali e delle misure da adottare.

Come illustrato al numero 1.1.3, le esigenze del servizio universale sono soddisfatte nei diversi ambiti attraverso mezzi diversi e ripartizioni diverse tra pubblico e privato. Ad un estremo della casistica si trova l'approvvigionamento idrico, generalmente garantito direttamente dallo Stato secondo un'amministrazione di prestazione classica. All'altro estremo si trovano i servizi finanziari forniti, ad esempio, dal settore privato (ad eccezione del traffico di pagamenti garantito dalla Posta) e per i quali la sorveglianza dello Stato si limita alla lotta agli abusi. L'avamprogetto non modifica in alcun modo questo stato di fatto.

Naturalmente numerosi ambiti che possono essere considerati come attinenti al servizio universale non sono citati per diverse ragioni. È ad esempio il caso di alcuni settori dei servizi finanziari o dello sport, disciplinato all'articolo 68 Cost., oppure della cultura, della radio o della televisione (art. 69 e 93 Cost.). Ciò non significa che l'idea del servizio universale non sia attinente a questi ambiti ma che piuttosto in questi ambiti si manifesta meno tipicamente che nei settori elencati.

Il *capoverso 3* sancisce alcuni criteri in funzione dei quali occorrerebbe misurare gli sforzi per migliorare il servizio universale. Si tratta di obiettivi suscettibili di trovare il consenso generale della popolazione. Poiché il campo di applicazione della norma è molto vasto e aperto, occorre scegliere una serie di criteri che siano applicabili a tutti gli ambiti mirati. Si tratta quindi di principi generali che non devono essere intesi come imperativi in assoluto ma che devono poter essere sempre limitati nella prassi. Ad esempio se si sviluppasse l'offerta senza limiti ai sensi delle lettere a - c, i prodotti non sarebbero più abordabili (lett. e). Ad ogni livello dello Stato federale, il legislatore deve ricercare sempre il compromesso, nel suo ambito di competenza, per trasporre i criteri generali in soluzioni concrete e finanziariamente sostenibili.

I criteri sono i seguenti:

- a. *Disponibilità in tutte le regioni del Paese:* il servizio universale tiene conto della componente geografica delle regioni economicamente più deboli e vuole incitare le regioni più ricche a dare prova di solidarietà. Ad esempio, la copertura delle regioni periferiche poco popolate da parte dei servizi po-

stali è più cara che nelle agglomerazioni. Ciononostante la legislazione sulle poste garantisce che il servizio sia offerto a tutte le regioni del Paese.

- b. *Accesso a tutta la popolazione:* oltre all'aspetto geografico, il principio riflette una dimensione sociale del servizio universale. Ciascun individuo, indipendentemente dalla sua situazione personale, dall'età, dallo stato di salute, dal grado di formazione, ecc., deve aver il miglior accesso possibile ai beni e alle prestazioni coperti dal servizio universale.
- c. *Qualità:* la qualità può riguardare gli aspetti più variati a seconda del bene o della prestazione considerati – affidabilità e rapidità per la distribuzione della posta, valore nutrizionale, freschezza e gusto per gli alimenti di base, capacità di connessione, velocità di download e stabilità per l'accesso a internet, copertura della rete, frequenza e numero di posti a sedere per i trasporti pubblici, stato della rete stradale, ecc.
- d. *Prezzi stabiliti secondo principi unitari:* ciò non significa che i prezzi debbano essere uniformati bensì che la formazione dei prezzi avvenga in base a principi unitari. Ad esempio occorre puntare su una formazione dei prezzi che non penalizzi alcune regioni del Paese o alcune fasce della popolazione in maniera ingiustificata rispetto ad altre (art. 92 cpv. 2 Cost.).

I principi alla base della formazione dei prezzi devono essere il più uniforme possibile, soprattutto all'interno di un dato settore. È difficile formulare delle regole applicabili in maniera generale. Il fatto che i prezzi debbano essere fissati in maniera uniforme non esclude la possibilità che esistano differenze di prezzo, ma prevede che queste obbediscano a principi uniformi. L'articolo costituzionale sul servizio universale non esclude quindi differenze fondate su criteri geografici.

Va notato anche che l'articolo 92 Cost., da cui è ripresa la formulazione, permetterebbe differenze di prezzo ben maggiori di quelle autorizzate oggi dalle disposizioni di legge nell'ambito della posta e delle telecomunicazioni.

Neanche la lettera d può servire da base per degli interventi sul meccanismo dei mercati, per i quali servirebbero piuttosto disposizioni concrete a livello di Costituzione e di legge. Le possibilità delle collettività locali di determinare i prezzi sono dunque molto limitate, in particolare negli ambiti in cui non esistono basi giuridiche che prevedano misure di polizia.

- e. *Abbordabili per tutti:* mentre la lettera d definisce un criterio relativo per i prezzi; la lettera e, invece, esige che non vi siano ostacoli finanziari all'uso dei beni e delle prestazioni del servizio universale. Le misure che permettono di eliminare gli ostacoli finanziari sono varie. Esistono diversi meccanismi per abbassare i prezzi. In alcuni settori, però, lo Stato accorda sovvenzioni a chi non ha i mezzi per pagare i prezzi di mercato. Per chiarire che in questo ambito possono essere applicate le più svariate misure, il criterio dell'abbordabilità, a differenza della lettera d, si riferisce ai beni e alle prestazioni e non ai prezzi.

Va da sé che tutte le misure adottate ai sensi della lettera e dovranno fondarsi sulla Costituzione o sulla legge.

- f. *Disponibili continuamente:* i beni e le prestazioni sono disponibili in maniera continua quando l'offerta non è sporadica, stagionale o proposta secondo un orario che non rispecchia le esigenze degli utenti. Il rapporto 2004 sul

servizio pubblico¹² afferma, al capitolo della continuità, che le prestazioni devono essere fornite senza interruzione. La disponibilità continua prevista dall'avamprogetto comprende diversi criteri temporali in funzione delle caratteristiche di ciascun ambito a valutazione dell'offerta del servizio universale. Il servizio universale dovrà, ad esempio, essere garantito tutto l'anno e non unicamente durante la stagione turistica; l'offerta dovrà essere relativamente stabile da un anno all'altro ed essere accessibile a degli orari che corrispondano alle esigenze degli utenti.

Il *capoverso 3*, lettere *d* ed *e*, affronta la dimensione finanziaria del servizio universale dal punto di vista degli utenti (prezzo dei beni e delle prestazioni). Si rinuncia invece a una disposizione sull'altro lato della dimensione finanziaria, vale a dire sul finanziamento. I legislatori di tutti i livelli hanno adottato soluzioni troppo diverse tra loro, al fine di garantire nei vari ambiti il finanziamento delle misure (altrettanto molteplici) volte a ottimizzare l'approvvigionamento di beni fondamentali. Vi sono ad esempio settori finanziati interamente con i prezzi pagati dagli utenti, come ad esempio quello dell'approvvigionamento elettrico. In altri settori il servizio universale è finanziato interamente con le entrate fiscali, come ad esempio la scuola dell'obbligo. Ma anche nei casi in cui un settore è finanziato complessivamente con i prezzi pagati dagli utenti, finanziamenti trasversali possono servire a garantire il servizio universale anche nelle regioni periferiche. In ultima analisi la scelta di coprire i costi con mezzi diversi dal prezzo pagato dagli utenti o tramite altri meccanismi è una decisione politica. Ciò significherebbe anche che i meccanismi di finanziamento attualmente in vigore e molto diversi tra loro non sarebbero incompatibili con la nuova norma.

2.2 Ulteriori modifiche

L'*articolo 43a capoverso 4 Cost.* (introdotto soltanto alcuni anni fa, RU 2007 5293) deve essere sostituito con un riferimento al nuovo articolo sul servizio universale per evitare una ridondanza tanto inutile quanto fastidiosa. Non è consigliabile stralciare completamente l'*articolo 43a capoverso 4 Cost.* per non dare l'impressione di sopprimere uno dei principi applicabili all'attribuzione e allo svolgimento dei compiti dello Stato. Tuttavia questo timore è ingiustificato dal momento che si vuole solo specificare e completare principi già riconosciuti.

Non è necessario adattare o abrogare le *disposizioni settoriali* poiché la sistemica della Costituzione dimostra chiaramente che il nuovo articolo è di portata generale e consolida un consenso di base sull'idea di servizio universale. Le disposizioni settoriali possono andare oltre oppure derogarvi. Con l'ausilio di alcuni esempi è illustrato qui di seguito il rapporto tra l'articolo costituzionale e le singole disposizioni settoriali.

L'*articolo 57 Cost.* obbliga la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle loro competenze, a provvedere alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione. Quanto all'ordine e alla sicurezza pubblici, la competenza originariamente compete ai Cantoni, benché alla Confederazione spettino svariate competenze nell'ambito della sicurezza tecnica. L'obbligo va decisamente oltre quanto proposto dal nuovo articolo poiché non si tratta solo di un obbligo di agire («si adoperano affinché ...») ma di un obbligo per la collettività di raggiungere l'obiettivo formulato

¹² 04.076, FF 2004 4075

(sicurezza del Paese e protezione della popolazione). Questa situazione non deve essere modificata.

Agli *articoli 61a–66 Cost.* si trovano diverse disposizioni che impartiscono alla Confederazione e ai Cantoni di essere attivi in diversi ambiti della formazione e dell'aggiornamento professionale, attraverso vari canali. Questo aspetto può essere considerato parte del servizio universale. Ma le singole regole sono molto più specifiche del nuovo articolo generale e da diversi punti di vista vanno ben oltre. Possono pertanto essere mantenute tali e quali.

L'*articolo 89 Cost.* e in particolare il relativo capoverso 1 va in parte nella stessa direzione dell'avamprogetto, nell'ambito dell'approvvigionamento energetico. Non si limita tuttavia all'aspetto del servizio universale ma formula altri obiettivi come la diversificazione dell'approvvigionamento, la sicurezza e il rispetto dell'ambiente. Può quindi essere mantenuto tale e quale.

Anche l'*articolo 92 capoverso 2 Cost.*, che conferisce alla Confederazione il compito di provvedere a servizi postali e di telecomunicazione di base, non va stralciato o modificato poiché va oltre quanto proposto dall'avamprogetto in due punti. Da un lato non si rivolge a tutte le collettività pubbliche ma concretamente solamente alla Confederazione; inoltre non obbliga la Confederazione a una mera azione, ma a un risultato («provvede affinché...»).

Neanche l'*articolo 102 Cost.* concernente l'approvvigionamento economico deve essere modificato. I principi previsti dall'avamprogetto si applicano in tempi di approvvigionamento normali, mentre l'articolo 102 Cost. concerne i periodi di necessità o penuria, durante i quali la Confederazione è tenuta a garantire la disponibilità di beni e di prestazioni di prima necessità. In caso di problemi di approvvigionamento, deve intervenire tempestivamente sul mercato, con misure adeguate, per sopperire alla mancanza di offerta. A tal fine può, se necessario, derogare al principio della libertà economica (art. 102 cpv. 2 e 94 cpv. 1 e 4 Cost.). L'articolo generale sul servizio universale si rivolge invece a tutte le collettività pubbliche e non istituisce un obbligo di risultato bensì un obbligo di azione; inoltre non permette di derogare al principio della libertà economica.

3 Ripercussioni

L'articolo generale elaborato in risposta alla mozione 05.3232, se sarà accettato, non avrebbe conseguenze dirette di natura economica o sociale. La sua portata sarebbe principalmente simbolica e politica. Non ne deriverebbero obblighi diretti di legiferare. Vi è tuttavia da temere che troppe disposizioni programmatiche prive di un profilo ben definito indeboliscano la funzione guida della Costituzione federale arrecandole danno.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è stato presentato né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011¹³, né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011¹⁴, ma è previsto sia nel progetto del Consiglio federale quanto nel decreto federale sotto l'obiettivo 4 «ottimizzare l'efficienza

¹³ FF 2008 753

¹⁴ FF 2008 7469, 7471

e l'impiego dell'infrastruttura» «la garanzia dell'approvvigionamento di base» (n. 32 e 34), benché limitatamente all'infrastruttura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel legiferare su strumenti concreti di servizio universale occorre tenere conto degli impegni internazionali della Svizzera, in particolare del diritto internazionale della concorrenza e del commercio (eliminazione delle barriere commerciali, divieto di sussidi statali, ecc.) e dei principi di non discriminazione degli stranieri, ad esempio nei trattati bilaterali con l'UE. Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU; RS 0.103.1) contiene inoltre una serie di disposizioni che vanno nella stessa direzione dell'avamprogetto. I due testi non sono in conflitto.

5.2 Forma dell'atto

La mozione prescrive la forma della revisione della Costituzione. Principi di natura programmatica possono essere integrati nella Costituzione, benché non vi sia una necessità dal punto di vista giuridico.

5.3 Subordinazione al freno alle spese e rispetto dei principi della legge sui sussidi

L'articolo costituzionale proposto, di natura puramente programmatica, non ha conseguenze finanziarie dirette e non interferisce né sul freno alle spese, né sulla legge sui sussidi.

5.4 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto non prevede modifiche all'attuale ripartizione delle competenze. In particolare non prevede nuove competenze legislative per la Confederazione né competenze di emanare ordinanze da parte del Consiglio federale.

