

Rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione 05.3232 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati del 12 maggio 2005

(Disposizione costituzionale sul servizio universale)

del 9 dicembre 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2004 M 05.3232 Disposizione costituzionale sul servizio universale
(S 16.6.05, Commissione dei trasporti e delle telecomunica-
zioni CS; N 6.3.06)

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

9 dicembre 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Si propone di rinunciare a una nuova disposizione costituzionale di carattere generico universale visti i risultati della consultazione effettuata sull'avamprogetto corrispondente. La maggioranza degli interpellati si è infatti detta contraria all'introduzione di un siffatto articolo. Dalla consultazione non è neppure emerso un orientamento generale che consenta di procedere a una rielaborazione del testo. Il Consiglio federale propone dunque al Parlamento di togliere di ruolo la pertinente mozione.

La mozione 05.3232 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) chiede al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un progetto di disposizione costituzionale di carattere generico relativa al servizio universale. Il Consiglio federale si era espresso contro l'accoglimento della mozione mantenendo anche in sede di consultazione il suo scetticismo in merito all'introduzione di un articolo costituzionale di questo tipo. La mozione chiede che l'articolo sia redatto in maniera generale senza elencare tutti i settori interessati. Il servizio universale è un ambito pluridisciplinare estremamente ampio e complesso comprendente numerose problematiche e strumenti regolatori di vario tipo, quindi difficile da inquadrare a livello costituzionale in principi giuridici vincolanti. L'avamprogetto posto in consultazione definiva in modo generico i principi fondamentali che reggono già le misure adottate dalla Svizzera per garantire alla popolazione il migliore accesso possibile ai beni e ai servizi fondamentali di necessità quotidiana. Dalla consultazione è tuttavia emerso che la maggioranza degli interpellati non ritiene né necessaria né opportuna una nuova disposizione di questo tipo, inoltre tutti gli elementi dell'avamprogetto sono stati oggetto di divergenti proposte di modifica. Secondo il Consiglio federale non è possibile sottoporre al Parlamento un progetto in grado di raccogliere la maggioranza dei consensi, soddisfare le esigenze della mozione e tenere debitamente conto delle critiche formulate. Conformemente all'articolo 122 capoverso 3 lettera a della legge sul Parlamento il Consiglio federale propone pertanto lo stralcio della mozione.

Rapporto

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 federale (Cost.)¹. In un primo tempo la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) ha deciso di sospendere l'iniziativa a favore di una mozione della Commissione (05.3232 Disposizione costituzionale sul servizio universale), che riprende espressamente le richieste dell'iniziativa parlamentare. Pertanto ha incaricato il nostro Consiglio 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 i settori interessati ma definendone i principi generali, alla stregua dell'articolo 73 Cost. sullo sviluppo sostenibile.

Nonostante il parere negativo del nostro Collegio, le due Camere hanno approvato la mozione riaffermando la loro posizione nell'ambito dei dibattiti sul rapporto 2008 sulle mozioni e sui postulati².

Nell'autunno 2010 il nostro Consiglio ha deciso di porre in consultazione l'avamprogetto di una nuova disposizione costituzionale. Preso atto dei risultati della consultazione, abbiamo manifestato l'intenzione di proporre lo stralcio della mozione 05.3232 mediante il presente rapporto. Il 5 settembre 2011 la CTT-S ha quindi deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare Maissen 03.465 sospesa a suo tempo.

2 Avamprogetto posto in consultazione

L'avamprogetto posto in consultazione³ intendeva realizzare l'obiettivo degli interventi parlamentari all'origine del progetto, ossia sancire in un nuovo articolo costituzionale i principi del servizio universale, alla stregua di quanto prevede l'articolo 73 Cost. in materia di sviluppo sostenibile.

Secondo il testo posto in consultazione, la nuova disposizione avrebbe seguito l'articolo 41 Cost. che definisce gli obiettivi sociali della Costituzione, evidenziando così che non s'intendeva creare nuovi diritti e obblighi soggettivi e che la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni sarebbe rimasta immutata. Il nuovo articolo conferiva invece alle collettività di tutti i livelli dello Stato federale il mandato generico di impegnarsi per il migliore servizio universale possibile. Come nel caso dell'articolo sugli obiettivi sociali, anche la disposizione sul servizio universale non avrebbe rappresentato una base costituzionale da cui desumere pretese dirette in merito a prestazioni dello Stato.

¹ RS 101

² 09.017: Boll. Uff. 2009 S 562, Boll. Uff. 2009 N 909; rapporto del Consiglio federale, FF 2009 1593 1608.

³ Consultabile all'indirizzo www.admin.ch > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2010 > DFGP.

Come chiesto dalla mozione 05.3232, l'elenco dei settori interessati (cpv. 2) non doveva avere un carattere esaustivo. Esso menzionava 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.

L'avamprogetto precisava inoltre i criteri secondo i quali mirare all'ottimizzazione del servizio universale: i beni e le prestazioni devono essere disponibili in tutte le regioni del Paese, accessibili all'intera popolazione, di ottima qualità, offerti a prezzi stabiliti secondo principi unitari, alla portata di tutti e costantemente disponibili (cpv. 3).

La procedura di consultazione, avviata il 27 agosto 2010, si è conclusa a fine dicembre 2010 dopo una proroga concessa su richiesta dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC).

3 Risultati della consultazione

3.1 Predominanza di pareri contrari

Sebbene tutti gli interpellati abbiano unanimemente riconosciuto la grande rilevanza del servizio universale, un apprezzabile numero di loro (41 su 63) ha tuttavia respinto l'introduzione nella Costituzione di una simile disposizione generica. Un parere sostanzialmente contrario a quanto chiesto dalla mozione è stato espresso dalla maggioranza dei Cantoni (14 su 22), dei partiti (4 su 7) e degli altri partecipanti (23 su 34). Informazioni più dettagliate si trovano al numero 4.2 della sintesi dei risultati della consultazione⁴.

3.2 Principali critiche

Molti interpellati (ad es. PLR, PPD, UDC) hanno avallato il parere del nostro Consiglio secondo cui una nuova disposizione costituzionale di carattere generico non avrebbe alcun vantaggio pratico e comporterebbe anzi effetti dannosi. Le principali critiche si possono riassumere come segue (cfr. anche il n. 4.2 della sintesi dei risultati della consultazione):

- il servizio universale è già adeguatamente disciplinato sia nella Costituzione federale (art. 43a Cost. e singole disposizioni settoriali) sia nelle costituzioni cantonali o nella legislazione speciale;
- il carattere dichiarativo e simbolico del progetto posto in consultazione evidenzia come non sia possibile migliorare in modo sostanziale il servizio universale ricorrendo a una disposizione costituzionale di carattere generico;
- vi è anzi il rischio che la nuova norma crei involontariamente dei diritti il cui rispetto può essere rivendicato per via legale o incoraggiare aspettative in tale direzione;

⁴ Consultabile all'indirizzo www.admin.ch > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2010 > DFGP.

- un’inflazione di disposizioni a carattere simbolico nella Costituzione federale mina la forza normativa di altri articoli costituzionali da cui risultano effetti giuridici concreti;
- anche il carattere intersettoriale dell’avamprogetto – esigenza centrale della mozione – incontra resistenze in quanto ritenuto inopportuno. I settori a cui si fa riferimento sono troppo diversi tra loro per poterli disciplinare con una disposizione di carattere generico. L’avamprogetto non tiene neppure debitamente conto delle importanti differenze geografiche e demografiche delle varie regioni;
- è impossibile formulare una definizione generalmente valida e illimitata per il servizio universale; l’adozione della disposizione proposta costringerebbe il servizio universale in una struttura rigida, impedirebbe di tener conto dei continui mutamenti in atto nella politica, nell’economia e nella società e ne metterebbe in pericolo la qualità;
- una disposizione di carattere generico non è in grado di regolare le ripercussioni finanziarie risultanti dalle varie possibilità di garantire un servizio universale. Tuttavia proprio l’elemento finanziario costituisce l’aspetto centrale senza il quale un disciplinamento è privo di senso;
- infine vi è il rischio di creare confusione nell’ambito della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

3.3 Critiche relative a singoli aspetti

Tutti gli elementi dell’avamprogetto sono stati oggetto di numerose e divergenti proposte di modifica avanzate da più parti (cfr. le proposte dettagliate al n. 5 della sintesi dei risultati della consultazione). Non è stato tuttavia possibile desumere né un orientamento generale né proposte di modifica ampiamente condivise. Attori politici di peso hanno posizioni diametralmente opposte su determinati punti centrali del progetto come ad esempio il carattere dichiarativo, simbolico della disposizione: per certuni tale carattere dovrebbe emergere più chiaramente, per altri occorrerebbero invece regole più concrete ed efficaci.

4 Variante meno problematica: mera dichiarazione d’intenti

Alcuni interpellati hanno sottolineato a ragione che una disposizione sul servizio universale formulata in modo conciso e generico, che ne evidenziasse soltanto la rilevanza, consentirebbe di evitare buona parte degli svantaggi che presenta l’avamprogetto elaborato secondo le aspettative della mozione. Con questa formulazione breve sarebbe possibile disporre di quel valore simbolico a livello politico manifestamente auspicato senza dover mettere sotto un denominatore comune ambiti diversi e poco paragonabili.

Una siffatta dichiarazione generale d’intenti a favore del servizio universale potrebbe ad esempio avere il tenore seguente:

«Art. 41a Servizio universale

La Confederazione e i Cantoni si adoperano per il servizio universale.»

Oppure si potrebbe riprendere una formulazione più ampia comprendente gli elementi centrali dell'avamprogetto posto in consultazione:

«Art. 41a Servizio universale

La Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché la popolazione abbia accesso ai beni e alle prestazioni del servizio universale.»

Dato che una disposizione così formulata non sancisce i principi del servizio universale, essa non permetterebbe al nostro Consiglio di attuare la mozione.

Il nostro Collegio è peraltro dell'avviso che anche una siffatta disposizione di carattere programmatico sarebbe poco efficace e dunque inadeguata.

5 Conclusioni

La mozione in questione intende fissare a livello costituzionale un consenso generale sul servizio universale. Di per sé tale intento è senz'altro lodevole: non vi è dubbio che per il nostro Paese il servizio universale con svariati beni e servizi rivesta particolare importanza. Numerosi dibattiti politici in seno alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni riguardano, per molti versi, aspetti centrali del servizio universale. Si pensi ad esempio alla rete di uffici postali, al monopolio delle lettere, all'entità delle prestazioni di base nell'ambito delle telecomunicazioni, alla frequenza della raccolta dei rifiuti, al numero di allievi per classe, nonché alla chiusura o al mantenimento di scuole situate in zone periferiche, alla rete di autostazioni, al prezzo dell'energia elettrica e all'accesso al relativo mercato o ancora all'ammontare dei contributi d'urbanizzazione per i fondi. In tutti questi ambiti le collettività competenti devono costantemente confrontarsi a livello politico per trovare nuove soluzioni concrete e compromessi. Di regola l'esito di tali discussioni si ripercuote nella legislazione settoriale o in disposizioni costituzionali di carattere settoriale.

Tuttavia, una nuova disposizione costituzionale di carattere generico come chiesto dalla mozione non costituirebbe né un progresso né una maggiore garanzia per il servizio universale. Come illustrato nell'avamprogetto posto in consultazione, riteniamo che se si formulano principi e criteri di valutazione del servizio universale in modo sufficientemente generico da poterli applicare a tutti i settori (cfr. art. 41a cpv. 3 Cost. dell'avamprogetto), essi saranno inevitabilmente in antitesi tra di loro. Infatti, sebbene tutti concordino sul fatto che beni e servizi fondamentali, di buona qualità, andrebbero garantiti all'insieme della popolazione in tutte le regioni del Paese, l'attuazione di tali obiettivi è estremamente costosa ed entra dunque in conflitto con l'altro fine, pure incontestato, in base al quale i beni e i servizi fondamentali devono essere alla portata di tutti. Per trovare soluzioni praticabili in caso di conflitti tra vari obiettivi occorrono interventi settoriali a livello politico.

La creazione di una disposizione come quella proposta nell'avamprogetto non consentirebbe né di far progredire i molteplici dibattiti sul servizio universale in corso nei vari ambiti tanto meno di trovare una soluzione a livello costituzionale.

Non è dunque possibile attuare l'obiettivo auspicato dagli autori della mozione, ossia formulare i principi del servizio universale in modo equilibrato e concreto.

Per questi motivi, in applicazione dell'articolo 122 capoverso 3 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento proponiamo all'Assemblea federale di togliere di ruolo la mozione 05.3232 della CTT-S, «Disposizione costituzionale sul servizio universale».

