

13.036

**Messaggio  
concernente una disposizione costituzionale di carattere  
generale sul servizio universale**

dell'8 maggio 2013

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo tre varianti del disegno di decreto federale concernente una disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale.

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

2005 M 05.3232 Disposizione costituzionale sul servizio universale  
(S 16.6.05, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni 04.076; N 6.3.06)

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

8 maggio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*La mozione 05.3232 chiede che i principi del servizio universale siano sanciti da una nuova disposizione costituzionale di carattere generale. Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone per discussione tre varianti normative. Ritiene tuttavia che sarebbe meglio rinunciare a una siffatta disposizione e quindi propone di non adottare nessuna delle varianti. Essendo il servizio universale un concetto riguardante numerosi settori, una pertinente norma costituzionale deve obbligatoriamente essere di carattere programmatico. Il disciplinamento concreto va invece formulato nei singoli settori specifici.*

### *Situazione iniziale*

*Il servizio universale riveste un'importanza centrale per la Svizzera. La coesione geografica e sociale del Paese dipende dall'accesso di tutta la popolazione ai beni e alle prestazioni di usuale necessità. I settori rilevanti in materia di servizio universale sono molto importanti anche per il mondo dell'economia.*

*In diversi ambiti e in diverse maniere svariati attori si adoperano per assicurare alla popolazione un servizio universale con vari beni e prestazioni. Numerose disposizioni costituzionali, leggi e ordinanze federali disciplinano il servizio universale in maniera più o meno particolareggiata. Esistono anche disciplinamenti cantonali. In determinati ambiti, la Costituzione conferisce alla Confederazione competenze che offrono al legislatore federale un ampio margine di manovra per adattare il regime attuale del servizio universale. Numerosi ambiti importanti sono tuttavia di competenza dei Cantoni e dei Comuni.*

### *Contenuto del disegno*

*L'elemento centrale proposto in tutte e tre le varianti è il mandato, conferito agli enti pubblici di tutti i livelli dello Stato, di adoperarsi affinché tutti abbiano accesso a un servizio universale sufficiente. La variante A si limita a formulare questo mandato.*

*La variante B integra il mandato con una definizione del servizio universale e un elenco di ambiti rilevanti per il servizio universale.*

*La variante C illustra più in dettaglio i principi del servizio universale: i beni e le prestazioni del servizio universale devono essere costantemente disponibili e alla portata di tutta la popolazione in tutte le regioni del Paese. L'obiettivo non è tuttavia quello di un'offerta illimitata; occorre anche tenere conto dei principi secondo cui i costi sono a carico di chi li ha causati e i prezzi devono coprire i costi. I diversi principi applicabili sono in parte discordanti e occorre pertanto trovare, mediante un processo politico, il giusto equilibrio in ogni settore.*

*In tutte le varianti proposte, la Costituzione federale si limita a formulare un mandato agli enti pubblici. Da tale mandato non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato. Inoltre, il mandato non modifica la ripartizione delle competenze tra Confederazione, Cantoni e Comuni.*

---

### ***Posizione del Consiglio federale***

*Il Consiglio federale non ritiene opportuna l'introduzione di una nuova disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale. Non è infatti possibile formulare regole concrete applicabili in egual modo a tutti i settori del servizio universale, molto diversi tra loro. Se ciononostante l'Assemblea federale intendesse creare una siffatta disposizione, il Consiglio federale opterebbe per la variante A.*

# Messaggio

## **1 Puntii essenziali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Mandato del Parlamento**

L'iniziativa parlamentare 03.465 Maissen Theo «Service public. Articolo costituzionale sul servizio universale» chiede di inserire un nuovo articolo sul «servizio universale (Service public)» nella Costituzione federale (Cost.)<sup>1</sup>. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) ha sospeso questa iniziativa a favore di una propria mozione (05.3232, «Disposizione costituzionale sul servizio universale»). La mozione della CTT-S riprende espressamente le richieste dell'iniziativa parlamentare incaricando il nostro Consiglio di presentare all'Assemblea federale un articolo costituzionale sul servizio universale. Essa precisa tuttavia alcuni punti chiedendo un articolo redatto in termini generali, che non deve elencare tutti gli ambiti interessati, ma che definisca i principi generali, alla stregua dell'articolo sullo sviluppo sostenibile (art. 73 Cost.).

La mozione propone di elaborare la disposizione costituzionale sulla base rapporto del Consiglio federale del 23 giugno 2004<sup>2</sup> «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)» (qui di seguito «rapporto 2004 sul servizio pubblico»). Questo è possibile soltanto in parte, poiché il rapporto tratta unicamente il settore dell'infrastruttura, e solamente nei limiti delle competenze della Confederazione. Il mandato contenuto nella mozione riguarda invece anche altri settori e tocca anche ambiti di competenza dei Cantoni e dei Comuni.

#### **1.1.2 Tappe preliminari**

Nella sua risposta alla mozione della CTT-S, il nostro Consiglio ha ritenuto inopportuna l'introduzione nella Costituzione di una disposizione di carattere generale sul servizio universale, considerata la difficoltà di formulare una disposizione che copra tutti i diversi settori interessati.

Nonostante il parere negativo del nostro Consiglio, le due Camere hanno approvato la mozione riaffermando la loro posizione nel rapporto 2008 sulle mozioni e i postulati<sup>3</sup>.

In base a questa decisione, nel 2010 il nostro Consiglio, pur restando scettico, ha posto in consultazione un avamprogetto<sup>4</sup> teso ad attuare le richieste della mozione.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> 04.076, FF 2004 4075

<sup>3</sup> 09.017: Boll. Uff. S 2009 562, Boll. Uff. N 2009 909; cfr. il rapporto del Consiglio federale del 6 marzo 2009, FF 2009 1593 1608.

<sup>4</sup> La documentazione relativa alla consultazione è disponibile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Legislazione > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2010 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

Considerati i pareri sostanzialmente negativi espressi in sede di consultazione (14 Cantoni su 22 e 4 partiti su 7)<sup>5</sup>, il nostro Consiglio ha presentato un rapporto che chiedeva di stralciare la mozione<sup>6</sup>. Il 14 giugno 2012 il Consiglio nazionale ha tuttavia respinto lo stralcio<sup>7</sup>. Tale decisione è definitiva<sup>8</sup>.

Nel frattempo la CTT-S aveva dato seguito all'iniziativa parlamentare Maissen, senza tuttavia raccogliere il consenso dell'omologa commissione del Consiglio nazionale. Dopo il rifiuto del Consiglio nazionale di togliere dal ruolo la mozione, la CTT-S ha di nuovo sospeso l'iniziativa parlamentare in attesa del presente messaggio.

### 1.1.3 Il termine «servizio universale»

#### Uso attuale

Cosa s'intende con «servizio universale» («Grundversorgung»/«service universel»)? Non esiste una definizione unanimemente riconosciuta e sono impiegati diversi termini. Il francese prevede addirittura quattro diversi termini che sembrano esprimere lo stesso concetto: «service public» (p. es. Rapporto 2004 sul servizio pubblico; Iv. Pa. 03.465), «prestations de base» (p. es. art. 43a cpv. 4 Cost.), «desserte de base» (p. es. mozione 05.3232) e «service universel» (p. es. art. 1 LPO<sup>9</sup>). In italiano si trovano «servizio universale» e «servizio pubblico». In tedesco oltre a «Grundversorgung» esiste anche «Universaldienst». Sia in tedesco sia in italiano è a volte usato anche il termine francese «service public».

#### Termine scelto per il disegno

Il presente disegno usa in tedesco il termine «Grundversorgung», già utilizzato dalla Costituzione federale (art. 43a cpv. 4 e art. 92 cpv. 2 Cost.) e nella legislazione<sup>10</sup> e che esprime bene l'idea fondamentale dell'articolo costituzionale. In francese è stato scelto il termine «service universel» che rispetto a «service public» può essere più facilmente esteso a tutti gli ambiti in cui non operano soltanto imprese statali. Il termine «desserte de base», d'altronde antiquato, è applicabile in linea di massima soltanto ai mezzi di trasporto. Rispetto a «(biens et) services de base» o «service de base», «service universel» esprime meglio l'essenza della nozione utilizzata qui di seguito, giacché non fa pensare alle esigenze di base intese come minimo esistenziale. Inoltre l'aggettivo «universel» esprime l'idea che chiunque deve poter accedere a tali servizi. Ciò che è inteso come fondamentale («de base») deve essere accessibile a tutti e quindi «universel» comprende anche il concetto di «Grund-»/«de base». Benché il termine «service universel» sia prevalentemente utilizzato oggi nel settore

<sup>5</sup> Sintesi sui risultati della consultazione (ago. 2011), n. 4.1 (nota 4).

<sup>6</sup> FF **2012** 195 (in base all'art. 122 cpv. 3 lett. a della legge del 13 dic. 2002 sul Parlamento, RS **171.10**).

<sup>7</sup> 12.012; Boll. Uff. N **2012** 849

<sup>8</sup> Art. 122 cpv. 3 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento nella versione secondo la RU **2003** 3543 in combinato disposto con la disposizione transitoria della modifica del 5 ottobre 2007, RU **2008** 2113.

<sup>9</sup> Legge del 17 dicembre 2010 sulle poste, LPO, RS **783.0**.

<sup>10</sup> Art. 1 cpv. 2 della legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni, RS **784.10**; titolo della 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**.

delle poste e delle telecomunicazioni, il suo uso non deve essere limitato a questo ambito; alla luce dei vantaggi sopra elencati è pertanto giustificato estenderlo ad altri settori. La formulazione *italiana* «servizio universale», vicina al francese, presenta gli stessi vantaggi e dal punto di vista della sistematica 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).

La nuova legge sulle poste, sottoposta a revisione totale<sup>11</sup>, utilizza d'altronde «servizio universale», «Grundversorgung» e «service universel». 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 aspetto delle versioni francese e italiana: l'elemento «Grund», cioè base, sottolinea il carattere essenziale dei beni e delle prestazioni in questione, mentre «universel» e «universale» mettono in luce il fatto che tali beni e servizi sono destinati all'intera popolazione. Questa leggera discrepanza va interpretata come un arricchimento del senso della disposizione e non come uno svantaggio. Entrambe le varianti esprimono aspetti centrali della nozione, senza che vi sia contraddizione.

Di conseguenza, i disegni proposti prevedono un'armonizzazione terminologica delle attuali disposizioni costituzionali (art. 43a cpv. 4 in italiano e in francese, art. 92 cpv. 2 in italiano).

### **Definizione del termine**

Ben più importante della scelta è la definizione del termine da inserire in un'eventuale nuova disposizione costituzionale. Non è possibile riprendere invariate le definizioni finora usate.

- L'iniziativa parlamentare 03.465 definisce l'offerta del servizio universale come l'insieme di beni e prestazioni di carattere pubblico cui hanno accesso tutte le fasce della popolazione e tutti i settori dell'economia, in tutte le regioni del Paese e a un prezzo ragionevole. Tale definizione lascia aperte questioni centrali: in primo luogo, cosa s'intende per «carattere pubblico» (ted. «*spezielles öffentliches Interesse*»)? Secondariamente, l'espressione «hanno accesso» (ted. «*Zugang haben*») non corrisponde esattamente all'idea alla base del concetto di servizio universale; ciò che s'intende è piuttosto «*dovrebbero avere accesso*» (in tedesco «*Zugang haben sollten*»).
- La definizione data nel rapporto 2004 sul servizio pubblico si riferisce esclusivamente all'infrastruttura e quindi non può essere ripresa in questa sede. 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* (qui: approvvigionamento di base) uno degli elementi della definizione di servizio pubblico.

Partendo da queste due definizioni, qui il termine è utilizzato come segue:

*Il servizio universale consiste nell'obiettivo, da precisare secondo criteri politici, di garantire alla popolazione l'accesso a beni e prestazioni di usuale necessità. Per lo Stato ha il valore di un mandato di agire impegnandosi a favore di questo obiettivo.*

<sup>11</sup> Legge del 17 dicembre 2010 sulle poste, LPO, RS 783.0.

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

- si tratta di un *mandato* generale conferito agli enti pubblici nei limiti delle loro competenze e non di una questione di competenze;
- la Confederazione e i Cantoni sono tenuti *ad agire* ma non a raggiungere un determinato stato di cose, ben definito;
- anche il *tipo di misure da adottare* non è definito 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 misure, e, se sì, quali;
- il *servizio universale* può avere come *oggetto* beni (p. es. acqua, derrate alimentari, medicinali, energia) e servizi (p. es. telecomunicazioni, trasporti, assistenza medica) di qualsiasi tipo;
- il servizio universale concerne tuttavia solamente i beni e le prestazioni di *usuale* necessità per la popolazione. Questo aspetto corrisponde in parte al «carattere pubblico» menzionato dall’iniziativa parlamentare 3.465 ed esclude i beni e i servizi di lusso o esclusivi, così come quelli utilizzati da molte persone ma raramente (p. es. il rilascio del passaporto, una prestazione che difficilmente potrebbe essere offerta su tutto il territorio);

l’espressione «beni e prestazioni di usuale necessità per la popolazione» comprende un numero maggiore di prodotti rispetto all’assistenza agli indigenti secondo l’articolo 115 Cost., e tanto più rispetto alle situazioni di bisogno ai sensi dell’articolo 12 Cost. Il nuovo articolo 41a si propone di aumentare il benessere di tutta la popolazione, mentre l’articolo 115 Cost. si applica soltanto agli indigenti. L’articolo 12 Cost. statuisce invece un diritto fondamentale a un minimo necessario per vivere dignitosamente;

- la nozione di «usuale *necessità*» è, opportunamente, più limitata rispetto a quella di «usuale *consumo*» e riflette un altro aspetto del «carattere pubblico», lasciando intendere che l’offerta non è né illimitata né troppo particolareggiata. Lo Stato non è tenuto a impegnarsi per una fornitura di beni e servizi che, pur essendo consumati da molti, non rappresentano un bene fondamentale agli occhi della società. Per quanto riguarda l’approvvigionamento idrico, ad esempio, è sufficiente che lo Stato assicuri la fornitura di acqua del rubinetto di origine locale, pulita e fresca, anche se è assolutamente usuale bere acqua minerale delle Alpi in bottiglia. Nell’avamprogetto posto in consultazione tale elemento è stato illustrato con il termine *fondamentale* («i beni e le prestazioni fondamentali di usuale necessità»). Alcuni partecipanti alla consultazione hanno fatto notare, a giusto titolo, che la nozione di «fondamentale» non si lascia distinguere con chiarezza da quella di «usuale», motivo per cui abbiamo mantenuto quest’ultimo termine;
- la portata concreta del servizio universale deve essere determinata a livello legislativo *secondo criteri politici* per ciascun settore in cui vanno adottate misure statali. Tale portata deve essere fissata nella legge e non può essere definita in maniera astratta nella Costituzione. Lo Stato può migliorare le condizioni di vita della popolazione con misure concrete (comprese quelle legislative) in ambiti specifici e non mediante un articolo costituzionale di carattere generale. Sarebbe comunque improponibile disciplinare la portata

di determinate prestazioni del servizio universale nella Costituzione, ad esempio la portata del servizio universale in materia di telecomunicazioni all'articolo 92 Cost.; la legge del 30 aprile 1997<sup>12</sup> sulle telecomunicazioni e l'ordinanza del 9 marzo 2007<sup>13</sup> sui servizi di telecomunicazione sono di un grado legislativo più adatto.

#### **1.1.4                   Panoramica della normativa attuale**

L'attuale situazione giuridica – non soltanto a livello costituzionale – è descritta qui di seguito, senza pretesa di completezza, con l'ausilio di tre principi, illustrati da una panoramica di varianti diffuse e corredati da esempi caratteristici.

*A. In diversi ambiti e in diverse maniere svariati attori si adoperano per assicurare un servizio universale con vari beni e prestazioni.*

Principali tipi di *attori*:

- unità amministrative centrali (per le strade, uffici cantonali e comunali delle opere pubbliche e Ufficio federale delle strade);
- istituti (aziende industriali comunali per l'elettricità, l'acqua e il gas);
- imprese parastatali e società per azioni di diritto speciale (Swisscom, FFS, Posta, aziende industriali comunali per l'elettricità, l'acqua e il gas);
- privati (individui, p. es. i medici di famiglia, aziende a conduzione familiare, p. es. i contadini, piccole, medie e grandi imprese, p. es. i commercianti, le imprese di trasporti, le multinazionali).

*Mezzi* per assicurare il servizio universale (a volte combinati):

- iniziativa privata, quadro regolamentare limitato essenzialmente a misure di polizia (commercio al dettaglio, servizi finanziari);
- sistemi di concessione (concessione per il 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, in parte costruzione di abitazioni sussidiate);
- classiche prestazioni della pubblica amministrazione, senza concorrenza dei privati, ma in parte avvalendosi del loro ausilio (strade, fornitura di acqua corrente, raccolta dei rifiuti);
- prestazioni della pubblica amministrazione in concorrenza con privati (in parte costruzione di abitazioni sussidiate).

*I beni e le prestazioni* oggetto del servizio universale, non possono essere enumerati in maniera esaustiva. Del resto, la mozione 05.3232 chiede che si rinunci a enumerare gli ambiti interessati. Oggi Confederazione, Cantoni e Comuni s'impegnano a favore del servizio universale in particolare nei seguenti ambiti:

<sup>12</sup> Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni, LTC, RS **784.10**, art. 16.

<sup>13</sup> Ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione, OST, RS **784.101.1**, art. 15–23.

- acqua potabile;
- elettricità;
- smaltimento dei rifiuti e delle acque di scarico;
- derrate alimentari;
- alloggio;
- formazione;
- cure mediche;
- offerte per il trasporto di persone e merci a livello nazionale, regionale e locale;
- costruzione stradale;
- invio e ricezione di lettere e pacchi;
- traffico dei pagamenti (bonifici postali).
- telefonia;
- collegamento a Internet;
- media;
- offerte culturali quali teatro, film, musica, folclore;
- infrastrutture sportive ed eventi sportivi;
- sicurezza: protezione della vita e dell'integrità personale, tutela della proprietà, ordine e quiete pubblica, ad esempio attraverso la pianificazione adeguata degli spazi pubblici e la presenza delle forze di polizia

*B. Diverse disposizioni della Costituzione federale e diverse leggi e ordinanze disciplinano il servizio universale in maniera differentemente particolareggiata. Esistono anche pertinenti legislazioni cantonali.*

Le costellazioni tipiche sono:

- esclusiva competenza federale, concretizzata da una legislazione che prevede essenzialmente misure di polizia (p. es. art. 98 Cost., concretizzato dalla legislazione sulla vigilanza delle banche e delle assicurazioni);
- esclusiva competenza federale senza specifici mandati alla Confederazione, concretizzata da una legislazione contenente il mandato di garantire un servizio universale e che deroga in parte al principio della libertà economica di cui all'articolo 94 capoversi 1 e 4 Cost. (p. es. art. 87 Cost., concretizzato ad esempio dalla legislazione sulle ferrovie);
- competenza federale con mandato alla Confederazione di garantire un servizio universale per certi beni e servizi (p. es. art. 92 Cost., concretizzato dalla legislazione federale sulle poste e sulle telecomunicazioni);
- mandato ai Cantoni in un ambito di loro competenza (p. es. art. 62 Cost., concretizzato dalla legislazione cantonale sulla scuola e dal diritto intercantonale; art. 57 Cost., che concerne un ambito della sicurezza e dell'ordine pubblici in cui la competenza originaria è dei Cantoni);

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

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

Sulla base dell'articolo 92 Cost., il legislatore federale può ad esempio adeguare la portata del 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. Le condizioni poste dalla legislazione federale sulla base dell'articolo 91 Cost. all'esercizio di queste reti, si trovano nella legge sugli impianti di trasporto in condotta e nella pertinente ordinanza<sup>14</sup> e possono essere modificate dal legislatore federale e dal Governo. In generale, si può osservare che praticamente nessuna delle misure oggetto di discussione richiede modifiche della Costituzione, poiché le pertinenti basi costituzionali sono già a disposizione.

Esistono però certamente 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 ai settori in cui il servizio universale è oggi garantito dall'economia privata e in cui lo Stato si limita a prevedere misure di polizia per evitare abusi (p. es. nel settore dei servizi finanziari, se possono essere in qualche modo compresi nella nozione di servizio universale). Con un articolo costituzionale di carattere generale non s'intendono né si possono creare nuove basi legali che consentano interventi sul mercato o un'offerta statale di beni e servizi nei suddetti settori.

## **1.2 Possibili nuove normative**

Il presente messaggio presenta tre varianti:

- la *variante A* si limita a conferire un mandato agli enti pubblici dei tre livelli statali (Confederazione, Cantoni e Comuni) e quindi evita di nominare elementi che non raccolgono il pieno consenso di tutti i principali attori politici. Ciononostante permette di lanciare il segnale auspicato nel quadro dei dibattiti parlamentari;
- la *variante B*, oltre a conferire un mandato agli enti pubblici, definisce la nozione di servizio universale. Gli elementi definitivi e i settori citati a titolo di esempio sono in parte controversi;

<sup>14</sup> 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.

- la *variante C* riprende il mandato e la definizione del termine di cui alla variante B e tenta di illustrare più in dettaglio i principi essenziali alla base del servizio universale, ampiamente riconosciuti in Svizzera. Si pronuncia, con prudenza, anche in merito al finanziamento. Nel complesso, non è possibile statuire regole univoche o addirittura giustiziabili. Si possono tutt'al più stabilire principi molto astratti, in parte discordanti. Occorre pertanto trovare, mediante un processo politico, il giusto equilibrio nei vari settori. Nel dettaglio, sono controversi il contenuto e la portata dei principi, nonché alcuni settori citati a titolo di esempio;

nominando principi materiali, la variante C rischia di far sorgere malintesi in relazione al carattere programmatico della disposizione. Per questo motivo abbiamo evidenziato inequivocabilmente la sua natura programmatica, spostando i pertinenti elementi dal vigente articolo sugli obiettivi sociali (art. 41 Cost.) e dichiarandoli così applicabili a tutta la Sezione.

## **1.3 Motivazione e valutazione della normativa proposta**

### **1.3.1 In generale**

Una disposizione costituzionale generale sul servizio universale non può che essere di carattere programmatico. Nel quadro della consultazione e dei dibattiti parlamentari, sia i sostenitori sia gli oppositori di una nuova disposizione hanno confermato questo parere del nostro Consiglio<sup>15</sup>. Ma mentre gli uni accolgono con favore una disposizione programmatica senza carattere giustiziabile, gli altri la respingono. In sede di consultazione, la maggior parte dei partecipanti ha respinto l'avamprogetto, criticando numerosi dettagli e presentando controproposte (cfr. il commento alle diverse varianti al n. 2). Le Camere federali, invece, si sono pronunciate esplicitamente a favore della mozione<sup>16</sup>.

Svariati partecipanti alla consultazione si sono pronunciati sull'idea di elaborare una norma di principio molto breve<sup>17</sup>, come illustrata nel rapporto esplicativo sull'avamprogetto. Una parte sia degli oppositori sia dei sostenitori si è detta disposta a sostenere questa variante; determinati oppositori hanno chiesto che nel caso in cui non si rinunci a una disposizione, quest'ultima dovrebbe essere breve<sup>18</sup>. Alla luce di questa situazione abbiamo ritenuto opportuno presentare più possibilità normative.

La variante C sancisce i principi del servizio universale, come richiesto dalla mozione, evitando tuttavia di imporre conseguenze giuridiche indesiderate. Anche la consultazione ha confermato che la definizione della nozione di «servizio universale» e la codificazione dei principi da applicare non raccolgono il pieno consenso di tutti gli schieramenti politici. Nonostante il consenso generale sul fatto che la Svizzera debba offrire un buon servizio universale, il problema della variante C è costituito dal fatto che non è possibile formulare principi materiali su come assicurare e

<sup>15</sup> Cfr. in partic. Boll. Uff. N **2012** 849, intervento Amherd; Sintesi sui risultati della consultazione, n. 4.2 e 4.3 (cfr. nota 4).

<sup>16</sup> 05.3232: Boll. Uff. S **2005** 658, N **2006** 11; 09.017: Boll. Uff. N **2009** 909, S **2009** 562; 12.012: Boll. Uff. N **2012** 849.

<sup>17</sup> Sintesi sui risultati della consultazione, n. 1.3 (cfr. nota 4).

<sup>18</sup> Sintesi sui risultati della consultazione, n. 4.4 (cfr. nota 4).

finanziare il servizio universale in modo tale che la normativa raccolga davvero un consenso generale. La mozione 05.3232 e l'intervento parlamentare 03.465 hanno tuttavia l'obiettivo dichiarato di realizzare un consenso generale a livello costituzionale.

Anche la variante A consente di introdurre una disposizione di carattere programmatico nella Costituzione. Essa conferisce una nuova importanza al servizio universale nella Costituzione, rinunciando a dettagli controversi e senza far sorgere il malinteso secondo cui la norma conferirebbe diritti simili a quelli fondamentali. La variante B si avvicina a questo intento, ma anche il suo contenuto concreto è controverso e quindi meno adatto a raccogliere l'auspicato consenso generale.

Il nostro Consiglio è tuttora del parere che sarebbe meglio rinunciare a una disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale. Pertanto propone di non adottare nessuna delle varianti illustrate. Se ciononostante l'Assemblea federale intendesse creare una siffatta disposizione, il Consiglio federale opterebbe per la variante A. Il fatto che questa si limiti a un principio molto circoscritto corrisponde alla natura obbligatoriamente programmatica della disposizione.

Il nostro Consiglio segue attentamente l'evoluzione di tutti gli ambiti rilevanti in materia di servizio universale, a prescindere dall'emanazione di un'eventuale nuova disposizione costituzionale. Se occorrerà intervenire, adotteremo le misure legislative necessarie, senza escludere eventuali adeguamenti della Costituzione. Attualmente, tuttavia, una simile necessità d'intervento non è data.

### 1.3.2 Soluzioni respinte

Le alternative illustrate sono già state dibattute nel quadro della consultazione e in parte anche sostenute dagli interpellati. Sono state respinte per i motivi seguenti:

- un *disciplinamento concreto che prescriva determinati strumenti normativi* non è realizzabile nel quadro di una disposizione generale, poiché i singoli settori e le forme d'intervento sono troppo divergenti. La mozione chiede esplicitamente che gli ambiti non siano elencati in maniera esaustiva e che l'articolo sia redatto in termini generali. Sarebbe ipotizzabile, benché poco utile, elencare una serie di esempi di strumenti regolatori senza assegnarli a singoli ambiti specifici;
- l'introduzione di *obblighi settoriali della Confederazione o dei Cantoni* di garantire il servizio universale in determinati ambiti andrebbe esaminata caso per caso (cfr. art. 92. cpv. 2 Cost. e le revisioni costituzionali in corso menzionate al n. 2.6);
- la mozione 05.3232 esclude una *disposizione sul servizio universale limitata all'infrastruttura* (cfr. rapporto 2004 sul servizio pubblico), poiché chiede esplicitamente l'introduzione di un articolo formulato in maniera aperta senza elenco esaustivo degli ambiti interessati. Non è possibile stabilire quali settori rientrino nella nozione di «infrastruttura». Chiaro è unicamente che sono contemplati i settori trattati nel rapporto 2004 sul servizio pubblico. Si è tuttavia soliti considerare la formazione come parte integrante dell'infrastruttura dello Stato. La limitazione si rivelerebbe quindi ampiamente fittizia;

- un *trasferimento di competenze tra la Confederazione e i Cantoni* sarebbe possibile modificando il Capitolo 2 del Titolo terzo della Costituzione, in particolare per conferire alla Confederazione la facoltà o il mandato di agire in nuovi ambiti. Questa opzione non sarebbe tuttavia opportuna dal punto di vista politico, poiché pregiudicherebbe il rispetto dell'autonomia cantonale affermato dalla NPC<sup>19</sup> e gli sforzi tesi a evitare il trasferimento di oneri tra Confederazione e Cantoni.

## **1.4 Coordinamento di compiti e finanze**

Il rapporto tra l'importanza dei compiti concreti derivanti dalla garanzia del servizio universale e i loro costi dovrà essere esaminato per ogni singolo settore. Le normative specifiche che ne risulteranno dovranno essere inserite negli atti legislativi che disciplinano i singoli settori; una disposizione costituzionale di carattere generale non è in grado di garantire il coordinamento dei compiti e delle finanze. Questo vale per tutte e tre le varianti presentate.

## **1.5 Interventi parlamentari**

Con il presente messaggio il nostro Consiglio attua la mozione CTT-S 05.3232 (cfr. n. 1.2). L'iniziativa parlamentare Maissen 03.465, in sospenso, diventa obsoleta poiché la mozione ha ripreso le sue richieste.

## **2 Commento ai singoli articoli**

### **2.1 Adeguamenti puramente formali (titoli, art. 41)**

I titoli prima degli articoli 7 e 41 devono ora menzionare anche il servizio universale. Il termine «obiettivi sociali», sinora usato come titolo del Capitolo 3, deve quindi essere ripreso in tutte le varianti come titolo dell'articolo 41 Cost.

### **2.2 Variante A: semplice mandato agli enti pubblici**

La variante A si limita a conferire un mandato generale agli enti pubblici di tutti i livelli (ossia alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni) di adoperarsi, nell'ambito delle proprie competenze, affinché tutti abbiano accesso a un servizio universale sufficiente (art. 41a).

Nonostante la sua brevità, la disposizione proposta non è lacunosa. In questa forma la Costituzione lascia i legislatori, di tutti i livelli, liberi di inserire nella nozione di «servizio universale» contenuti inerenti ai settori e ai principi materiali. Ogni settore può essere disciplinato separatamente, il che permette di emanare norme più concrete.

<sup>19</sup> NPC: nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni; cfr. gli art. rivisti 5a, 43a cpv. 1, 46 cpv. 3, 47 Cost.; RU 2007 5765.

Alla stregua della norma sugli obiettivi sociali, dalla disposizione sul servizio universale non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato (cfr. art. 41 cpv. 4). Agli enti pubblici incombe unicamente l'obbligo di agire.

La disposizione non conferisce neanche competenze. La precisazione secondo cui la Confederazione e i Cantoni devono agire «nell'ambito delle loro competenze» (o simili), inserita in diversi articoli<sup>20</sup> del capitolo sulle competenze, è sottointesa e, contrariamente a una proposta<sup>21</sup> presentata in sede di consultazione, non è necessario esplicitarla. Il capitolo tratta infatti i principi generali e la restrizione si deduce dalle disposizioni generali concernenti la ripartizione delle competenze nello Stato federale. Soltanto nel capitolo sulle competenze è necessario evitare qualsiasi tipo di malinteso.

A differenza dell'articolo 41 Cost., nell'articolo 41a proponiamo di rinunciare all'espressione «a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private», poiché ripeterebbe semplicemente il principio della sussidiarietà sottolineato dalla NPC (art. 5a Cost.). L'articolo 41a, a differenza dell'articolo 41 e di diverse altre disposizioni nel capitolo sulle competenze, non contiene una clausola di sussidiarietà. Ma considerata 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 vi era ancora stato esplicitamente sancito, mentre oggi è sancito dall'articolo 5; ribadirlo sarebbe pertanto inutile. Anche senza menzionarlo, va da sé che l'iniziativa privata è il punto di partenza e che l'intervento dello Stato deve essere adeguatamente giustificato.

Anche se sono menzionati esplicitamente soltanto la Confederazione e i Cantoni, i Comuni sono compresi nei Cantoni. La ripartizione dei compiti tra Cantoni e Comuni è retta dal diritto cantonale. Nonostante la Costituzione federale preveda eccezioni a questa tecnica di disciplinamento, ovvero disposizioni che menzionano esplicitamente i Comuni<sup>22</sup>, sarebbe illogico se il nuovo articolo li citasse, dato che l'articolo 41, nella stessa sezione, menziona soltanto i Cantoni e sottintende i Comuni.

L'avamprogetto indicava la popolazione quale destinataria del servizio universale. In sede di consultazione alcuni interpellati hanno obiettato che anche il mondo dell'economia o le aziende sono destinatari importanti. Si potrebbe del resto chiedere che vengano menzionati anche altri attori sociali, ad esempio, le scuole o le associazioni. Conviene tuttavia evitare di complicare la disposizione e pertanto il presente disegno, ispirandosi al controprogetto all'iniziativa popolare «Si alla medicina di famiglia»<sup>23</sup>, chiede che il servizio universale sia *accessibile a tutti*. Il servizio universale è accessibile a tutti se la prestazione in questione è accessibile all'intera popolazione in tutte le regioni del Paese e in tempo utile. La formulazione breve copre così le dimensioni geografica, sociale e finanziaria. Queste tre dimensioni saranno illustrate più in dettaglio nel commento alla variante C (cfr. n. 2.4, commento all'art. 41a cpv. 3 e 4).

<sup>20</sup> Art. 54–125, cfr. art. 57 cpv. 1, 61a cpv. 1, 72 cpv. 2 e 89 cpv. 1 Cost.

<sup>21</sup> Cfr. per le proposte di modifica presentate in sede di consultazione la sintesi sui risultati della consultazione, in partic. n. 5.2 (cfr. nota 4).

<sup>22</sup> Art. 75b, 89 cpv. 5, 100 cpv. 4, 128 cpv. 2, 129 cpv. 1 e 134 Cost.

<sup>23</sup> Decreto federale concernente la medicina di base (controprogetto all'iniziativa popolare «Si alla medicina di famiglia»), 11.062, FF 2011 6713 7083; proposta per l'art. 117a cpv. 1 Cost.

Contrariamente a una proposta fatta in sede di consultazione che chiedeva un servizio universale quanto più esaustivo («*möglichst umfassende Grundversorgung*»), analogamente all'attuale formulazione dell'articolo 92 capoverso 2 Cost. la disposizione prevede un servizio universale *sufficiente*. L'idea del servizio universale è infatti quella di garantire i beni e le prestazioni basilari (come espresso dal termine tedesco *Grundversorgung*).

La variante A non prevede un adeguamento materiale dell'articolo 43a capoverso 4 Cost., diversamente dalla variante C che riprende e sviluppa nel nuovo articolo 41a il principio statuito in questa disposizione. Con l'introduzione dei termini «servizio universale» e «service universel» nei testi italiano e francese si è proceduto a un adeguamento puramente redazionale ai fini dell'uniformità terminologica (cfr. n. 1.1.3).

Anche l'adeguamento del testo italiano dell'articolo 92 persegue lo stesso obiettivo.

### **2.3 Variante B: mandato agli enti pubblici e definizione con elenco dei settori**

L'articolo 41a capoverso 1 è identico alla variante A. Rimandiamo pertanto ai commenti relativi a quest'ultima.

In base ai criteri illustrati al numero 1.1.3 («beni e prestazioni di usuale necessità»), il *capoverso 2* definisce inoltre la nozione di servizio universale figurante al capoverso 1. Cita inoltre alcuni settori importanti e tipici in cui gli enti pubblici devono adoperarsi per garantire il servizio universale.

Questo complemento non modifica il carattere prettamente programmatico della disposizione. Non fonda diritti giustiziabili né obblighi per gli enti pubblici di fornire risultati; non esonera il singolo dalla sua responsabilità e non modifica l'ordinamento federalistico delle competenze.

Conformemente alla mozione, l'elenco non è esaustivo. Benché – secondo la definizione qui utilizzata – la nozione di servizio universale non si applichi unicamente agli ambiti in cui gli enti pubblici apportano un contributo attivo, gli esempi menzionati concernono prevalentemente proprio tali settori. La formulazione («i beni e le prestazioni di usuale necessità, segnatamente quanto a ...») evidenzia che non tutti i beni e le prestazioni dei settori menzionati sono da considerarsi di usuale necessità. Il servizio universale riguarda soltanto una parte di ciascun settore. Anche per questa parte considerata oggetto del servizio universale è costantemente necessario svolgere un dibattito politico e giuridico sull'opportunità degli interventi statali e sulle misure da adottare.

Come illustrato al numero 1.1.4, in ciascun ambito le esigenze del servizio universale sono soddisfatte nei modi più disparati e attraverso svariate forme di partecipazione dell'economia privata e del settore pubblico. A un estremo della casistica si trova l'approvvigionamento idrico, generalmente una prestazione tradizionalmente fornita dallo Stato. All'altro estremo si trovano i servizi finanziari, forniti dal settore privato (ad eccezione del traffico di pagamenti garantito anche dalla Posta) e per i quali lo Stato si limita a compiti di sorveglianza per impedire abusi. Il disegno non modifica in alcun modo questo stato di cose.

Numerosi ambiti che possono essere considerati attinenti al servizio universale non sono citati nella disposizione. È ad esempio il caso dei servizi finanziari.

Una buona parte dei settori nominati nella definizione è già specificatamente menzionata e in parte disciplinata nel dettaglio nella vigente Costituzione federale. Tra questi settori figurano la sanità<sup>24</sup>, l'alloggio<sup>25</sup> le poste e le telecomunicazioni<sup>26</sup> l'istruzione<sup>27</sup>, i media<sup>28</sup> e la sicurezza<sup>29</sup>. Se questi ambiti non fossero menzionati, il quadro del servizio universale in Svizzera risulterebbe incompleto: si potrebbero menzionare soltanto i settori che non sono contemplati né da una competenza federale né da una disposizione costituzionale specifica. Il fatto che i suddetti settori vengano menzionati non significa che le vigenti disposizioni specifiche debbano essere soppiantate. Se si scostano dalla disposizione di carattere generale sul servizio universale, quelle specifiche prevalgono in quanto norme speciali.

La vigente disposizione sugli obiettivi sociali menziona i settori in cui il servizio universale riveste una grande importanza: la sanità, l'alloggio e la formazione<sup>30</sup>. Gli aspetti essenziali del servizio universale in questi settori sono già coperti da questa disposizione, anch'essa di carattere generale. Abbiamo tuttavia ritenuto opportuno menzionare i tre settori anche nella nuova disposizione per evitare che l'elenco apparisse incompleto.

Il *reddito minimo garantito*<sup>31</sup> è difficilmente sussumibile sotto la nozione di «beni e prestazioni» ed è inoltre anch'esso già contemplato dalla disposizione sugli obiettivi sociali (art. 41 cpv. 1 lett. d Cost.). L'esigenza di un servizio universale *a prezzi accessibili* solleva una questione simile, che tratteremo tuttavia in un capitolo successivo (art. 41a cpv. 3 e 4 variante C).

La *conservazione delle basi vitali*, proposta in sede di consultazione, non è ripresa. L'articolo 73 Cost. intitolato «Sviluppo sostenibile» contiene già una disposizione equivalente di carattere generale.

Per quanto riguarda *il trasporto di persone e di merci, l'approvvigionamento idrico ed energetico e lo smaltimento dei rifiuti e delle acque di scarico* è mantenuto il principio attuale secondo cui gli enti pubblici non sono tenuti a garantire l'urbanizzazione al di fuori delle zone edificabili<sup>32</sup>.

Nonostante *l'approvvigionamento idrico e lo smaltimento delle acque di scarico* (depurazione) siano strettamente correlati e spesso assicurati dalle stesse aziende, si tratta pur sempre di due compiti distinti con obiettivi diversi, motivo per cui sono menzionati separatamente nell'articolo.

In deroga all'avamprogetto l'espressione «trasporti pubblici e privati» è ora sostituita con *trasporto di persone e di merci*. In questo modo si chiarisce che, da un lato, la

<sup>24</sup> Art. 10 cpv. 2, 117 e 118 Cost.

<sup>25</sup> Art. 108 e 109 Cost.

<sup>26</sup> Art. 13 cpv. 1, 92 Cost.

<sup>27</sup> Art. 19, 20 e 61a–67a Cost.

<sup>28</sup> Art. 17 e 93 Cost.

<sup>29</sup> Art. 10 cpv. 1 e 2 Cost.; art. 57–61 Cost.; svariate disposizioni in relazione alla sicurezza tecnica nelle Sezioni Ambiente e pianificazione del territorio, Opere pubbliche e trasporti nonché Energia e comunicazione, art. 73–93 Cost.

<sup>30</sup> Art. 41 cpv. 1 lett. b, e, f Cost.

<sup>31</sup> Per questa e le seguenti modifiche proposte in sede di consultazione si veda la sintesi sui risultati della consultazione, in partic. n. 5.3 e 5.4 (cfr. nota 4).

<sup>32</sup> Cfr. a riguardo della restrizione dell'obbligo d'urbanizzazione l'art. 19 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700).

disposizione interessa, oltre che i trasporti pubblici e la rete stradale, anche il trasporto ferroviario di merci e, dall'altro, che continua a sussistere, come in tutti i settori, la possibilità del Costituente e del legislatore di promuovere differentemente, o non promuovere affatto, determinati vettori di trasporto.

Le *poste e le telecomunicazioni*, ma anche i *media* (radio, televisione, stampa e nuovi media) potrebbero anche essere riassunti con il termine «comunicazione». Tuttavia, per motivi di chiarezza il disegno li menziona separatamente.

La nozione di *sicurezza* potrebbe anche essere suddivisa, ad esempio, in «protezione della vita e dell'integrità personale, tutela della proprietà, ordine e quiete pubblica». Il termine di «sicurezza», più pregnante, si ricollega tuttavia meglio all'articolo 57 Cost. e al titolo della sezione che lo precede.

Il settore della *cultura* interessa sia i beni di consumo culturali (p. es. i libri) e le rappresentazioni (p. es. teatro, cinema) sia le attività culturali (p. es. scuole di circo, teatro amatoriale, associazione musicale). Ma questo non significa che la nuova norma obblighi lo Stato ad intervenire in tutti questi ambiti.

Analogamente alla variante A, la variante B non prevede una modifica materiale dell'*articolo 43a capoverso 4*, ma soltanto un adeguamento terminologico nelle versioni italiana e francese.

Anche l'adeguamento del testo italiano dell'*articolo 92* è di natura prettamente terminologica.

## **2.4 Variante C: mandato, definizione con elenco di settori e principi**

*Art. 41: modifiche prettamente formali (spostamento di singoli elementi)*

Oltre agli adeguamenti formali menzionati al numero 2.1, questa variante prevede lo spostamento di tre elementi dall'articolo 41 all'articolo 41*b* affinché siano applicabili anche nel quadro del nuovo articolo 41*a*. Detti elementi sono l'espressione «a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private» del *capoverso 1* e i *capoversi 3 e 4* dell'articolo 41. Si veda anche il commento all'articolo 41*b*.

*Art. 41a cpv. 1 e 2: principio e definizione con elenco dei settori*

I primi due capoversi corrispondono a quelli della variante B, fatta eccezione per la soppressione, al capoverso 1, dell'espressione «affinché tutti abbiano accesso a» che copre principi illustrati in modo più dettagliato ai capoversi 3 e 4.

Per il resto rimandiamo al commento della variante B.

*Art. 41a cpv. 3: criteri di valutazione del servizio universale*

Il *capoverso 3* sviluppa i criteri menzionati nella variante B fissando determinati principi in funzione dei quali misurare gli sforzi per migliorare il servizio universale. Visto che il campo di applicazione della norma è molto vasto e aperto, occorre scegliere una serie di criteri applicabili ai diversi ambiti. Ciascun criterio rappresenta, di per sé, un obiettivo parziale che non va inteso come imperativo, poiché deve poter essere soggetto a restrizioni di ordine pragmatico. Un'offerta illimitata,

ad esempio, renderebbe i prodotti troppo costosi o non permetterebbe di tenere conto del principio della causalità e di quello della copertura dei costi (cpv. 4). A ogni livello dello Stato federale, il legislatore dovrà sempre cercare, nel suo ambito di competenza, una soluzione di compromesso per trasporre i criteri generali in soluzioni concrete e sostenibili dal punto di vista finanziario. Questa relativizzazione rende la differenza materiale rispetto alla variante B molto più esigua di quanto non potrebbe lasciar supporre la portata molto estesa del disciplinamento: né l'una né l'altra variante consentono di fondarsi direttamente sulla Costituzione per prendere decisioni concrete in un settore particolare.

La disposizione non fonda diritti che possano essere fatti valere direttamente dal singolo né obblighi per la Confederazione e i Cantoni di fornire risultati concreti; il singolo non è esonerato dalla sua responsabilità personale e l'ordinamento federalistico delle competenze resta immutato. Il capoverso 3, ad esempio, non va oltre il capoverso 1, ma ne precisa soltanto determinati aspetti. Anche questo capoverso è rivolto unicamente agli enti pubblici e non fonda obblighi per i privati.

I criteri sono i seguenti:

- a. *accessibilità per tutta la popolazione*: il servizio universale ha un aspetto sociale. 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 del servizio universale;
- b. *accessibilità in tutte le regioni del Paese*: oltre all'aspetto sociale, il criterio riflette una dimensione geografica del servizio universale, in base alla quale si deve tenere conto delle regioni economicamente più deboli e ci si aspetta una certa solidarietà dalle regioni più ricche. La messa a disposizione, ad esempio, dei servizi postali nelle regioni periferiche poco popolate è più cara pro capite che nelle agglomerazioni urbane. Ciononostante la legislazione sulle poste garantisce che il servizio sia offerto a tutte le regioni del Paese. Considerato tuttavia che il servizio universale è destinato principalmente alla popolazione residente e non ai turisti, i suoi principi non si applicano alle zone turistiche frequentate stagionalmente. È invece del tutto ipotizzabile che, entro limiti ragionevoli, rientrino nel servizio universale determinati settori circoscritti anche in regioni non abitate tutto l'anno, ad esempio assicurando collegamenti di telecomunicazione alle zone più discoste<sup>33</sup>;
- c. *beni e prestazioni a prezzi accessibili per tutti*: non vi devono essere ostacoli finanziari all'uso dei beni e delle prestazioni del servizio universale. Le misure che permettono di conseguire questo obiettivo sono molteplici. Esistono, ad esempio, svariati modi per ridurre i prezzi. In alcuni settori, tuttavia, lo Stato accorda sovvenzioni a chi non ha i mezzi per pagare i prezzi di mercato. Con l'esigenza secondo cui i beni e le prestazioni devono avere un prezzo accessibile per tutti è formulato un obiettivo relativamente prudente, che consente di tenere conto della diversità degli ambiti interessati. La disposizione costituzionale sulle poste e le telecomunicazioni è tendenzialmente più estesa poiché parla di «prezzo ragionevole» (art. 92 cpv. 2 Cost.). Seguono invece un altro approccio quelle sull'approvvigionamento energe-

<sup>33</sup> Cfr. l'art. 18 dell'ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione (RS 784.101.1) e l'ordinanza del DATEC del 15 dicembre 1997 sui collegamenti di telecomunicazione al di fuori dei centri abitati (RS 784.101.12).

tico (approvvigionamento «economico», art. 89 cpv. 1 Cost.) e sulla promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà (dove si parla di «razionalizzazione» e «riduzione del prezzo», art. 108 cpv. 2 Cost.). Considerato il carattere generale della disposizione sul servizio universale, simili norme settoriali derogative prevalgono su di essa;

è chiaro che tutti gli interventi statali che toccano diritti o meccanismi di mercato (p. es.: prescrizioni sui prezzi) devono fondarsi su una base costituzionale o legislativa; la nuova disposizione non crea simili basi legali. Le possibilità degli enti pubblici di determinare i prezzi sono dunque molto limitate, in particolare negli ambiti in cui esistono soltanto basi giuridiche per misure di polizia;

- d. *disponibilità continua*: i beni e le prestazioni sono disponibili continuamente quando l'offerta non è sporadica, stagionale o proposta secondo un orario che non rispecchia le esigenze degli utenti. Il rapporto 2004 sul servizio pubblico sottolinea, alla voce continuità, che le prestazioni devono essere fornite senza interruzione. La disponibilità continua prevista dal presente disegno comprende, a seconda delle caratteristiche di ciascun ambito, diversi criteri temporali per valutare l'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 orari che corrispondano alle esigenze degli utenti. Questo non significa tuttavia che le zone turistiche debbano garantire la stessa offerta (p. es.: in termini di derrate alimentari, prestazioni mediche ecc.) anche nella bassa stagione. Quello che conta è che la popolazione residente possa sfruttare le offerte che, secondo il servizio universale, rispondono all'usuale necessità anche nella bassa stagione (cfr. n. 1.1.3, definizione di «servizio universale»). A determinate condizioni e a seconda dell'ubicazione più o meno centrale, questo può comportare tragitti più lunghi rispetto all'alta stagione.

L'espressione «*in misura comparabile*» impiegata all'articolo 43a capoverso 4 Cost. è soppressa, perché il concetto si desume dal principio generale dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost.). L'accessibilità in tutte le regioni del Paese e per tutta la popolazione consente di tenere conto degli aspetti fondamentali (cfr. a. e b. sopra).

Rispetto all'avamprogetto, il disegno non menziona più la *qualità*<sup>34</sup>; da un lato, perché si tratta di una nozione difficile da definire e, dall'altro, perché è ovvia.

La disposizione di carattere generale sullo sviluppo sostenibile (art. 73 Cost.) rende superfluo citare in questa sede l'esigenza della *sostenibilità* dei beni e delle prestazioni del servizio universale. Lo stesso vale per l'integrazione proposta in sede di consultazione, secondo cui i prodotti vanno offerti a *condizioni di lavoro socialmente sostenibili*; principio questo già coperto in particolare dalla disposizione sugli obiettivi sociali (art. 41 Cost.)

È ovvio che il servizio universale sarà *adeguato allo sviluppo economico, sociale e tecnologico*. I principi menzionati sono aperti e devono essere letti alla luce del contesto pertinente.

<sup>34</sup> Cfr. per le proposte di modifica fatte in sede di consultazione la sintesi sui risultati della consultazione, in particolare n. 5.5 (cfr. nota 4).

L'avamprogetto stabiliva infine che i beni e le prestazioni devono essere *offerta a prezzi stabiliti secondo principi unitari*. Questo principio è sostituito dal sottostante capoverso 4.

*Art. 41a cpv. 4: Finanziamento del servizio universale*

Il capoverso 3 affronta la dimensione finanziaria del servizio universale dal punto di vista degli utenti (a prezzi accessibili). I principi secondo cui i costi sono a carico di chi li ha causati e i prezzi devono coprire i costi di cui al *capoverso 4* ne sono il contrappeso.

Il capoverso 4, come il capoverso 3, si limita a precisare la norma fondamentale di cui al capoverso 1 ed è indirizzato unicamente agli enti pubblici, ossia alla Confederazione e ai Cantoni.

Il principio secondo cui i costi sono a carico di chi li ha causati definisce *chi* deve partecipare al finanziamento dei costi. Il principio della copertura dei costi lo completa fissando *l'importo* del trasferimento dei costi. Come già menzionato nel capoverso 3, questi principi non possono essere presi in considerazione in maniera isolata, ma occorre tenerne *adeguatamente conto* (cfr. l'osservazione introduttiva nel commento al cpv. 3).

In definitiva le soluzioni di finanziamento nei singoli ambiti sono molto diverse fra loro: vi sono settori interamente finanziati dai prezzi pagati dagli utenti, come ad esempio quello dell'approvvigionamento elettrico, mentre in altri il servizio universale è finanziato interamente dalle entrate fiscali, come ad esempio la scuola dell'obbligo (cfr. art. 19 e 62 cpv. 2 Cost.). Può tuttavia anche succedere che, nei settori finanziati dai prezzi pagati dagli utenti, si ricorra a finanziamenti trasversali per garantire il servizio universale nelle regioni periferiche. In ultima analisi, la scelta di coprire i costi con mezzi diversi dal prezzo pagato dagli utenti o con altri meccanismi è una decisione politica. Questo significa che gli attuali meccanismi di finanziamento, molto diversi tra loro, non sono incompatibili con la nuova norma.

*Art. 41b: Attuazione degli obiettivi sociali e del servizio universale*

Questo articolo stabilisce alcuni principi da rispettare nell'attuazione sia degli obiettivi sociali sia del servizio universale. La formulazione sottolinea il carattere programmatico, non giustiziabile, delle norme. Il titolo s'ispira a quello dell'articolo 35 Cost. («Attuazione dei diritti fondamentali»). Le norme sono riprese senza modifiche sostanziali dall'articolo 41 Cost.

L'esplicita menzione di questi principi è opportuna nella variante C, poiché questa cita, in modo più esaustivo rispetto alle varianti A e B, i criteri in funzione dei quali è misurato il servizio universale. In questo modo si evita di dar adito al malinteso secondo cui, contrariamente al mandato di base, questi criteri non sarebbero di natura prettamente programmatica.

*Il capoverso 1* riprende il principio della sussidiarietà sancito dall'articolo 41 capoverso 1 Cost. («a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private») e lo combina con il contenuto dell'articolo 41 capoverso 3 Cost., secondo cui la disposizione non modifica la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e le attività dello Stato non possono superare i limiti costituiti dai mezzi a disposizione.

*Il capoverso 2* corrisponde all'articolo 41 capoverso 4 Cost. secondo cui dagli obiettivi sociali non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato.

*Art. 43a cpv. 4: Sostituzione mediante rimando ai fini della chiarezza della sistematica*

L'articolo 43a capoverso 4 Cost. (*introdotto soltanto pochi anni fa*<sup>35</sup>) deve essere sostituito mediante un rimando al nuovo articolo sul servizio universale, per evitare di avere due disposizioni di carattere generale sullo stesso tema. L'abrogazione di tale disposizione non è opportuna, poiché lascerebbe intendere che si vuole sopprimere uno dei principi applicabili all'attribuzione e all'adempimento dei compiti statali. Questo non è tuttavia il caso, poiché s'intendono soltanto precisare e completare principi riconosciuti.

Nelle versioni italiana e francese è inoltre uniformata la terminologia («servizio universale», «service universel»).

*Art. 92 cpv. 2 primo periodo*

Come nelle altre varianti, l'adeguamento della versione italiana serve a uniformare la terminologia.

## **2.5 Nessuna modifica delle disposizioni settoriali**

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

*L'articolo 57 Cost.* obbliga la Confederazione e i Cantoni a provvedere, nell'ambito delle loro competenze, alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione. L'ordine e la sicurezza pubblici rientrano nella competenza originaria dei Cantoni, benché alla Confederazione spettino svariate competenze nell'ambito della sicurezza tecnica. L'obbligo va oltre quanto proposto dal nuovo articolo poiché non si tratta soltanto di un obbligo di agire («si adoperano affinché ...»), ma di un obbligo per la Confederazione e i Cantoni di provvedere al conseguimento dell'obiettivo formulato (sicurezza del Paese e protezione della popolazione). Questa situazione giuridica non è modificata.

Agli *articoli 61a–66 Cost.* si trovano diverse disposizioni che impongono alla Confederazione e ai Cantoni di intervenire in svariati modi in diversi ambiti della formazione e del perfezionamento. Ciò può essere considerato parte del servizio universale. Le norme menzionate sono tuttavia molto più specifiche dell'articolo di carattere generale proposto in questa sede e, da diversi punti di vista, vanno ben oltre. Possono quindi essere mantenute. In questo contesto va altresì notato che la nuova disposizione non può limitare il diritto fondamentale a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita (art. 19 Cost.): i principi secondo cui i costi sono a carico di chi

li ha causati e i prezzi devono coprire i costi (art. 41a cpv. 4 variante C) non si applicano all'istruzione scolastica di base.

L'articolo 89 Cost., e in particolare il capoverso 1, persegue in parte, nel settore dell'approvvigionamento energetico, gli stessi obiettivi del presente disegno. Non si limita tuttavia all'aspetto del servizio universale, bensì formula altri obiettivi, come la diversificazione dell'approvvigionamento, la sicurezza e il rispetto dell'ambiente. L'articolo 89 può pertanto restare invariato.

Anche l'articolo 92 capoverso 2 Cost., che incarica la Confederazione di provvedere affinché nel settore delle poste e delle telecomunicazioni sia assicurato un servizio universale sufficiente, non va stralciato o modificato, poiché diverge da quanto proposto dal disegno in due punti: non si rivolge agli enti pubblici di tutti i livelli, bensì soltanto alla Confederazione e non obbliga quest'ultima solamente ad agire, ma anche a fornire un risultato («provvede affinché ...»).

Non occorre modificare nemmeno l'articolo 102 Cost. sull'approvvigionamento in beni e servizi vitali. I principi previsti dalla disposizione costituzionale proposta si applicano in tempi di approvvigionamento normali, mentre l'articolo 102 Cost. concerne i periodi di necessità o penuria (cfr. anche il n. 4.2 sulla protezione delle infrastrutture critiche). L'articolo 102 Cost. obbliga la Confederazione a garantire la disponibilità di beni e di prestazioni di prima necessità. In caso di problemi di approvvigionamento, essa deve intervenire temporaneamente sul mercato, con misure mirate, 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 tutti gli enti pubblici e non sancisce l'obbligo di fornire un risultato, bensì di agire; non permette inoltre di derogare al principio della libertà economica.

## 2.6 Coordinamento con le altre revisioni costituzionali

Il termine di deposito delle firme per l'iniziativa popolare «A favore del servizio pubblico» scade il 28 agosto 2013<sup>36</sup>. L'iniziativa prevede l'introduzione di un nuovo articolo 43b Cost. secondo il quale, in materia di prestazioni di base, la Confederazione non mira a conseguire profitti e non sovvenziona trasversalmente altri settori dell'amministrazione (cpv. 1). Occorre inoltre provvedere affinché i salari e gli onorari dei collaboratori di imprese che assolvono compiti inerenti a prestazioni di base non siano superiori a quelli dell'Amministrazione federale (cpv. 2 secondo periodo). Queste norme si applicano, da un lato, alle imprese controllate dalla Confederazione mediante una partecipazione maggioritaria e, dall'altro, anche alle imprese che assolvono compiti legali inerenti a prestazioni di base della Confederazione (cpv. 2 primo periodo). Infine, la legge dovrà disciplinare i dettagli e in particolare garantire la trasparenza quanto ai costi delle prestazioni di base e all'impiego delle entrate che ne derivano (cpv. 3). L'iniziativa prevede quindi un approccio diverso da quello delle varianti presentate in questa sede. Il suo obiettivo non è di raccogliere un consenso di base attorno al servizio universale in generale, ma piuttosto di precisare determinati aspetti finanziari del servizio universale e disciplinarli in modo relativamente concreto. La normativa contempla soltanto l'ambito della Con-

<sup>36</sup> Decisione della Cancelleria federale del 14 febbraio 2012 sull'esame preliminare dell'iniziativa popolare federale «A favore del servizio pubblico», FF 2012 1269.

federazione, ma non gli sforzi dei Cantoni a favore del servizio universale e interessa le imprese private soltanto se adempiono un mandato della Confederazione inerente a prestazioni di base. A livello giuridico, i disegni presentati in questa sede non escludono l'adozione di una simile disposizione speciale, dal campo di applicazione relativamente ristretto, che vada oltre la formulazione generale delle varianti proposte in questa sede. Se l'iniziativa sarà accettata, l'Assemblea federale potrà decidere se presentare uno dei disegni come controprogetto diretto. Il nesso materiale è incontestato.

La mozione 12.3013 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) incarica il Consiglio federale di presentare una «legge quadro sull'aiuto sociale» snella, analoga alla legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali<sup>37</sup>. Il legislatore federale può emanare una simile legge soltanto se la Costituzione federale gli attribuisce una nuova competenza. L'aiuto sociale serve a garantire il minimo vitale e mira pertanto a uno standard meno elevato rispetto al servizio universale. Un eventuale articolo costituzionale che abiliti la Confederazione a emanare principi generali nel settore dell'aiuto sociale non dovrebbe quindi interferire con le disposizioni presentate in questa sede.

Il decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) è attualmente dibattuto in Parlamento<sup>38</sup>. Il progetto contiene una nuova disposizione costituzionale che affida alla Confederazione e ai Cantoni il mandato di provvedere a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici (art. 81a cpv. 1). Da un lato, va oltre la disposizione di carattere generale presentata in questa sede, poiché obbliga la Confederazione e i Cantoni a *provvedere* a un'offerta sufficiente, il che significa che devono garantire un risultato. Contiene inoltre indicazioni più precise sul finanziamento. Dall'altro, il suo campo di applicazione è più ristretto, in quanto non si estende a ogni tipo di trasporto, ma interessa soltanto quelli pubblici. Il rapporto tra la disposizione di carattere generale e le disposizioni speciali è lo stesso di quello esposto in relazione ad altre normative settoriali sul servizio universale: la disposizione generale si applica in aggiunta a quelle speciali, salvo che queste non prevedano disposizioni derogatorie (cfr. n. 2.5).

Lo stesso rapporto tra disposizione generale e speciale si applica anche nel caso del controprogetto all'iniziativa popolare «Si alla medicina di famiglia»<sup>39</sup>, anch'esso attualmente dibattuto in Parlamento. Contiene, da un lato, un mandato generale a favore della medicina di base e segue un'idea di fondo analoga a quella alla base del presente progetto; dall'altro, prevede disposizioni che hanno conseguenze giuridiche concrete, in particolare il conferimento di competenze alla Confederazione<sup>40</sup>. L'articolo generale sul servizio universale, invece, non implica un simile conferimento.

<sup>37</sup> Legge federale del 6 ottobre 2002 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali; RS **830.1**.

<sup>38</sup> 12.016; messaggio: FF **2012** 1283.

<sup>39</sup> 11.062; messaggio: FF **2011** 6713 7083.

<sup>40</sup> Art. 117a cpv. 2 e 3 del controprogetto diretto menzionato.

Indipendentemente dalla variante scelta, una disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale non avrebbe conseguenze dirette di natura economica o sociale. Da questa disposizione, come dalla disposizione sugli obiettivi sociali (art. 41 Cost.), non possono essere desunte pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato. Nonostante l'obbligo della Confederazione e dei Cantoni di adoperarsi per il servizio universale, previsto dal primo periodo (l'unico nella variante A) del nuovo articolo 41a, non ne risulta una necessità concreta di legiferare. Come oggi, soltanto le disposizioni settoriali della Costituzione conterrebbero prescrizioni concrete sulla realizzazione dell'obiettivo prefissato.

La nuova disposizione avrebbe così ripercussioni tutt'al più a livello simbolico e politico.

A livello linguistico ciò è sottolineato dal verbo *adoperarsi*, che figura in tutte e tre le varianti («*si adoperano*»). La collocazione sistematica accanto agli obiettivi sociali lo ribadisce. Nella variante C lo spostamento di diversi elementi dall'articolo 41 al nuovo articolo 41b evidenzia nuovamente questo aspetto. Nonostante questa garanzia supplementare della variante C, il tenore e la collocazione sistematica non lasciano alcun dubbio nemmeno nelle varianti A e B.

Neppure l'esigenza secondo cui i beni e le prestazioni del servizio universale devono essere a disposizione a prezzi accessibili nonché i principi di causalità e di copertura dei costi avranno ripercussioni finanziarie dirette. In diversi casi, detta esigenza e i due principi entrano in un rapporto di conflitto che va appianato nei diversi ambiti settoriali. La nuova disposizione esprime questa situazione obbligando la Confederazione e i Cantoni (soltanto) ad *adoperarsi* per il servizio universale *tenendo conto* dei principi secondo cui i costi sono a carico di chi li ha causati e i prezzi devono coprire i costi.

Va tuttavia osservato che troppe disposizioni programmatiche prive di un profilo ben definito rischiano di indebolire la forza normativa della Costituzione.

In occasione della procedura di consultazione è stato anche espresso il timore che la nuova disposizione possa suscitare aspettative inopportune nei confronti dello Stato.

## **4 Programma di legislatura e strategia nazionale del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>41</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>42</sup> sul programma di legislatura. È necessario per attuare la mozione 05.3232 della CTT-S.

<sup>41</sup> FF 2012 305

<sup>42</sup> FF 2012 6413

## **4.2 Rapporto con la strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche**

Nell'estate 2012 il nostro Consiglio ha adottato la strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche<sup>43</sup>. Sono considerate critiche le infrastrutture che assicurano la disponibilità di beni e servizi vitali, quali ad esempio, l'approvvigionamento energetico, la comunicazione o il traffico. Interruzioni su vasta scala hanno gravi ripercussioni sulla popolazione e sull'economia. La protezione delle infrastrutture critiche comprende quindi una parte importante dei settori del servizio universale. La differenza sta nel fatto che il servizio universale si riferisce alla situazione normale, mentre la protezione delle infrastrutture critiche riguarda gravi perturbazioni o attacchi all'infrastruttura. Con la protezione delle infrastrutture critiche s'intendono soprattutto evitare interruzioni gravi su vasta scala. Anche se l'obiettivo principale della protezione delle infrastrutture critiche non è fornire beni e prestazioni su tutto il territorio, comprese le regioni periferiche, nei pertinenti ambiti del servizio universale deve essere tuttavia garantito un funzionamento senza interruzioni.

## **5 Aspetti legali**

### **5.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Nel legiferare su strumenti concreti nell'ambito del servizio universale occorre tenere conto degli impegni internazionali della Svizzera, in particolare del diritto internazionale sulla concorrenza e sul commercio (eliminazione delle barriere commerciali, divieto di sussidi statali ecc.) e del principio di non discriminazione degli stranieri, ad esempio nei trattati bilaterali con l'UE. Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>44</sup> relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I) contiene inoltre una serie di disposizioni dal contenuto simile a quello del disegno. I due testi non si contraddicono.

### **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.

L'Assemblea federale sottopone le modifiche della Costituzione federale al voto del Popolo e dei Cantoni sotto forma di decreto federale (art. 23 della legge del 13 dicembre 2002<sup>45</sup> sul Parlamento).

<sup>43</sup> FF 2012 6875

<sup>44</sup> RS 0.103.1

<sup>45</sup> RS 171.10

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

L'articolo costituzionale proposto è di natura puramente programmatica in tutte e tre le varianti e non ha ripercussioni finanziarie dirette. Non interferisce pertanto né sul freno alle spese, né sulla legge sui sussidi.

### **5.4 Delega di competenze legislative**

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