



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG
Ambito direzionale Diritto pubblico

Agosto 2011

Avamprogetto di disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale; attuazione della mozione 05.3232

Sintesi dei risultati della consultazione

1 Oggetto posto in consultazione

L'avamprogetto di disposizione costituzionale posto in consultazione 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 del Consiglio degli Stati (CTT-S) 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, anche in sede di consultazione, ha mantenuto il suo scetticismo in merito all'introduzione di una disposizione costituzionale di carattere generico in materia di servizio universale. L'avamprogetto proposto attua la richiesta della mozione secondo cui l'articolo deve essere redatto in maniera generale, senza che siano elencati tutti i settori interessati, ma definendone i principi generali. Il servizio universale è un ambito pluridisciplinare estremamente ampio e complesso, comprendente numerose problematiche e strumenti regolatori di vario tipo. Il progetto definisce, in termini simbolici e politici, i principi sui quali si fondano le misure già oggi adottate dalla Svizzera per garantire alla popolazione il migliore accesso ai beni e ai servizi fondamentali di necessità quotidiana.

2 Procedura di consultazione

Il 25 agosto 2010 il Consiglio federale ha avviato la consultazione in merito all'avamprogetto di disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale (in attuazione della mozione 05.3232). La consultazione si è conclusa il 30 novembre 2010; per i Cantoni il termine è stato prorogato fino alla fine di dicembre 2010. Sono stati invitati a esprimersi i Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le Associazioni mantello dell'economia nonché altre organizzazioni interessate.

Si sono pronunciati 22 Cantoni, 7 partiti politici, nonché 34 organizzazioni e altri partecipanti (di cui 14 invitati ufficialmente e 20 espressi spontaneamente).

Hanno espressamente rinunciato a inoltrare il loro parere il Cantone GL, la Conferenza dei Governi cantonali, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale. L'associazione H+ (Gli Ospedali svizzeri) ha rinunciato a esprimersi sulla necessità di una disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale ma ha commentato alcuni dettagli dell'avamprogetto.

3 Elenco dei partecipanti

Cfr. allegato.

4 Valutazione generale dell'avamprogetto

4.1 Valutazione complessiva

Gli interpellati concordano in linea di principio nel considerare il servizio universale un tema che riveste grande rilevanza. Le opinioni divergono invece per quanto concerne invece la necessità di una disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale. La maggioranza (41 su 63) è contraria all'introduzione di una siffatta disposizione nella Costituzione. Un parere sostanzialmente contrario al progetto è stato espresso dalla maggioranza dei Cantoni (14 su 22)¹, dei partiti (4 su 7)² nonché degli altri partecipanti (23 su 34)³.

Una minoranza relativamente consistente (22 partecipanti) è favorevole a una nuova disposizione costituzionale di carattere generale sul servizio universale. Il progetto è stato in sostanza accolto con favore da 8 Cantoni (su 22), 3 partiti (su 7) nonché da 11 altri partecipanti (su 34). Chi ha espresso un parere sostanzialmente favorevole propende in parte per la forma⁴ presentata dal Consiglio federale, in parte per delle varianti⁵ di tale proposta e in parte per una disposizione costituzionale di carattere generale molto concisa sotto forma di semplice riconoscimento del servizio universale⁶.

Ambedue le parti hanno formulato numerose proposte dettagliate per il caso in cui la proposta venga accolta.

Qui di seguito dunque una sintesi dei pareri pervenuti. Per scrupolo di chiarezza, si è rinunciato a farvi figurare tutti i particolari delle argomentazioni e motivazioni. Per ulteriori dettagli si rinvia all'insieme dei pareri inoltrati, disponibili presso l'Ufficio federale di giustizia (UFG)⁷.

4.2 Pareri sostanzialmente contrari

Sebbene nessuno metta in discussione la rilevanza del servizio universale, la maggioranza dei consultati ha tuttavia decisamente respinto⁸ l'introduzione nella Costituzione di una disposizione a sé stante sul servizio universale, e molti condividono⁹ espressamente il parere sfavorevole del Consiglio federale.

A giustificazione di tale parere negativo viene soprattutto addotto che 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 speciale¹⁰. Una disposizione di questo tipo è superflua poiché il servizio universale funziona egregiamente e non

¹ AI, AR, BE, BL, BS, GE, NE, NW, SG, SZ, TG, TI, VD, ZG.

² PPD, PEV, PLR, UDC.

³ ASTAG, costruzioni svizzera, Centre Patronal, economie suisse, Forum dell'energia, FER, FRS, CDS, interpharma, kf, Media, Posta, ASB, FFS, Schneider Alex, SGCI, ACS, UCS, TCS, UTP, AES, USIE, ASIG.

⁴ FR, JU; FRC, litra, USC, FPC.

⁵ GR, SO, UR, VS; PCS, PES, SP; SAB, SAP, SGB, ACS, transfair, Travail.Suisse, ATA.

⁶ AG, OW; cfr. n. 4.4.

⁷ Ufficio federale di giustizia, Ambito direzionale Diritto privato, Bundesrain 20, 3003 Berna; tel. 031 322 49 62; fax 031 322 78 37; e-mail christianne.saya@bj.admin.ch.

⁸ AI, AR, BE, BL, BS, GE, NE, NW, SG, SZ, TG, TI, VD, ZG; PPD, PEV, PLR, UDC; ASTAG, costruzioni svizzera, Centre Patronal, economie suisse, Forum dell'energia, FER, FRS, interpharma, kf, Media, Posta, ASB, FFS, Schneider Alex, SGCI, USAM, TCS, UTP, AES, USIE, ASIG.

⁹ BS, NE, TG; PEV; ASTAG, Centre Patronal, Forum dell'energia, FER, FRS, interpharma, kf, Media, SGCI, TCS, AES, USIE.

¹⁰ AI, AR, BL, BS, SG, SO, TG, VD, ZG, CDS; PEV, PLR; ASTAG, costruzioni svizzera, economie suisse, Forum dell'energia, FER, FRS, Posta, FFS, SGCI, UCS, UTP, AES, USIE.

si ravvisa né un'emergenza né un'evoluzione preoccupante che renda necessario un intervento legislativo in materia¹¹. Molti partecipanti ritengono che il disciplinamento settoriale nella legislazione speciale costituisca l'approccio adeguato e auspicano che anche in avvenire si proceda in tal modo in quanto giudicano inopportuno inserire nella Costituzione una disposizione intersettoriale di carattere generale¹².

Ha inoltre raccolto aspre critiche il carattere dichiarativo, simbolico e politico del progetto: la disposizione non ha effetti diretti e non è possibile dedurne alcun diritto.¹³ Tuttavia, secondo molti partecipanti, ciò non è palese, ragion per cui la disposizione potrebbe suscitare aspettative alle quali non sarebbe possibile dar seguito¹⁴. Ritengono inoltre opportuno rinunciare all'adozione della norma proposta, poiché troppe disposizioni di carattere programmatico privano la Costituzione federale della sua forza normativa¹⁵ e non vi è necessità giuridica di integrare principi programmatici nella Costituzione¹⁶. Anche le norme costituzionali devono presentare un certo grado di applicabilità¹⁷. Una nuova disposizione avrebbe senso soltanto se formulata in modo più preciso e vincolante e se posizionata altrove nonché se fossero definite le ripercussioni finanziarie per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni¹⁸.

Anche il carattere intersettoriale dell'avamprogetto incontra resistenze. Gli ambiti a cui si fa riferimento sono troppo diversi per poterli disciplinare con una disposizione di carattere generale¹⁹, e l'avamprogetto non tiene neppure debitamente conto delle importanti differenze geografiche e demografiche delle varie regioni²⁰. Di sopraggiunta è poco chiaro il nesso con le altre disposizioni costituzionali²¹. Due consultati temono persino che un disciplinamento di carattere generale possa indebolire il servizio universale in quanto la molteplicità degli ambiti interessati richiede imperativamente almeno un minimo comune denominatore applicabile a tutti i settori. In questo modo si rischierebbe addirittura di giustificare la riduzione di servizi che oltrepassano il minimo fissato dalla Costituzione federale²².

Alcuni oppositori dell'avamprogetto affermano che è impossibile formulare una definizione generalmente valida e illimitata per il servizio universale e che l'adozione della disposizione proposta ingabbierebbe la struttura del servizio universale, di modo da non consentire di tener conto dei continui mutamenti in atto nella politica, l'economia e la società e di mettere in pericolo la qualità del servizio universale. Per tali motivi sarebbe preferibile mostrarsi aperti ai mutamenti piuttosto che sancire norme costituzionali²³.

Alcuni pochi partecipanti ritengono probabili ripercussioni finanziarie imprevedibili per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni in caso di adozione del progetto²⁴. Sovraccaricando lo Stato si rischia di indebolirlo.²⁵ Si teme pure che l'adozione della disposizione comporti un massiccio rincaro delle prestazioni fornite nell'ambito del servizio universale poiché

¹¹ NW, SG; PPD, UDC; ASTAG, economiesuisse, FER, FRS, kf, USAM, TCS.

¹² BE, BL, GE; PPD, PLR; economiesuisse, Forum dell'energia, FER, FRS, interpharma, UTP, AES.

¹³ AI, AR, BE, BL, GE, NE, SG, SO, SZ, TG, TI, ZG; PPD, UDC; ASTAG, AES, USIE.

¹⁴ AI, GE, NW, SO, TI, VD; UDC.

¹⁵ AI, BL, NE, SO, SZ; costruzioni svizzera, ASB.

¹⁶ BE.

¹⁷ UDC.

¹⁸ GE.

¹⁹ AR, BE, BL; Media, interpharma, kf, AES, USIE.

²⁰ VD.

²¹ SZ.

²² Economiesuisse, ASB.

²³ PLR, CDS; ASTAG, Centre Patronal, FRS.

²⁴ PPD; ASTAG, FRS.

²⁵ SO.

all'occorrenza potrebbero venir estese senza che ve ne sia la domanda²⁶ con il rischio di nuocere all'attività economica dello Stato nonché allo sviluppo economico²⁷.

I Cantoni AG, AI e VD respingono la disposizione proposta poiché definisce un elenco di servizi universali comprendenti prestazioni rientranti nella sfera di competenza dei Cantoni, affievolendo in tal modo la separazione tra competenze cantonali e federali o restringendo le attribuzioni cantonali.

4.3 Pareri sostanzialmente favorevoli

Secondo i partecipanti favorevoli al progetto, la disposizione costituzionale va adottata nonostante il suo carattere simbolico. Principale argomentazione dei sostenitori è che la disposizione dà rilievo al servizio universale e lancia un segnale politico chiaro per una maggiore considerazione delle esigenze del servizio universale a tutti i livelli politici²⁸. Stabilisce principi importanti sul piano politico, ossia l'intenzione di garantire alla popolazione il migliore accesso a beni e servizi fondamentali di necessità quotidiana²⁹. Sarebbero proprio questi i principi da inserire nella Costituzione federale³⁰.

Secondo alcuni consultati occorre legiferare in materia di servizio universale, poiché nel corso degli ultimi anni il «service public» è stato smantellato o rischia di esserlo³¹.

Taluni ritengono che l'articolo costituzionale sul servizio universale fornirebbe un contributo rilevante al funzionamento del Paese e della piazza economica svizzera e promuoverebbe lo sviluppo economico³². Molti partecipanti favorevoli reputano l'integrazione della disposizione proposta estremamente importante per la coesione nazionale e sociale, la solidarietà tra le regioni, l'equilibrio e lo sviluppo armonioso delle regioni, il bene della popolazione e l'attuazione delle pari opportunità³³. Vale in particolare per le regioni periferiche, che subiscono gli elevati costi del servizio universale, indispensabile al funzionamento di tali regioni³⁴. Il Cantone GR accoglie con favore l'obbligo, per la Confederazione, di garantire il servizio universale nelle regioni discoste³⁵.

Molti sostenitori approvano l'approccio globale al tema del servizio universale. La formulazione aperta consente giustamente di sancire un mero principio, evitando di intralciare il dinamismo del settore del servizio universale³⁶. La disposizione riflette un concetto fondamentale e condiviso della politica in materia di servizio universale e offre un indirizzo costituzionale comune alle normative settoriali³⁷, in parte già disciplinate nella Costituzione, in parte non ancora, come ad esempio i trasporti pubblici³⁸. Per il Cantone UR e il SAB, l'approccio

²⁶ FRS, TCS.

²⁷ ASTAG, *economiesuisse*.

²⁸ UR; PCS; SAB, ACS.

²⁹ PES, PS.

³⁰ Transfair.

³¹ PES; FRC, FPC, in particolare nelle regioni rurali e alpine: ACS.

³² JU, UR, VS; PES, SP; SAB, SGB, ACS, transfair, Travail.Suisse.

³³ FR, JU, UR, VS; PCS, SP; litra, SAB, USC, ACS, transfair, Travail.Suisse.

³⁴ GR, UR.

³⁵ Secondo il Consiglio federale invece (cfr. rapporto esplicativo per la procedura di consultazione, n. 2.1), tutte le collettività pubbliche sono chiamate ad attivarsi, ma non a fornire un determinato risultato.

³⁶ UR; SAB, Associazione dei Comuni.

³⁷ FR, UR; SAB, USS, Associazione dei Comuni.

³⁸ PES, PS.

globale e la codificazione nella Costituzione formano la terza colonna portante della Nuova politica regionale (NPR), della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC).

4.4 Sostenitori di una mera dichiarazione d'intento a favore del servizio universale nella Costituzione federale

Nel rapporto esplicativo per la procedura di consultazione (n. 1.3) il Consiglio federale aveva proposto in alternativa all'avamprogetto una formulazione molto breve con una mera dichiarazione d'intento a favore del servizio universale. I Cantoni AG e OW condividono pienamente l'inserimento di una siffatta disposizione costituzionale sul servizio universale.³⁹

Secondo SG⁴⁰, TI⁴¹, VD, PPD e UTP, nel malaugurato caso in cui fosse accettato il progetto, una dichiarazione di questo tipo sarebbe sufficiente.

Per gli interpellati favorevoli FRC e FPC, qualora il progetto fosse respinto, anziché l'articolo proposto va prevista una dichiarazione generale d'intento a favore del servizio universale.

5 Proposte dettagliate e risposte fornite al questionario (domande 2–7)

Nei capitoli seguenti sono esaminate le risposte alle domande contenute nel questionario come pure le proposte pervenute. Molti oppositori hanno inoltrato proposte dettagliate per l'eventualità che il progetto venga accettato.

5.1 Osservazioni in merito alla posizione scelta per questo articolo, vale a dire negli obiettivi sociali (art. 41 Cost.)

La maggior parte di chi si è espresso in merito ritiene adeguato posizionare l'articolo negli obiettivi sociali⁴². Uno dei consultati è del parere che la posizione sia irrilevante, basta che la disposizione venga inserita⁴³.

Taluni respingono la posizione proposta alla luce del carattere prevalentemente economico e non sociale del servizio universale, motivo per cui la disposizione andrebbe integrata (se non si può fare altrimenti) nella sezione «Economia»⁴⁴ o nel capitolo dedicato ai compiti dello Stato e in quello sulla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni⁴⁵.

Il Cantone SO chiede che la disposizione venga piuttosto accostata all'articolo 81 Cost. o che vada a integrare l'articolo 102 Cost., visto obiettivi sociali e servizio universale non sono correlati in alcun modo.

³⁹ Formulazione nel rapporto esplicativo, n. 1.3: «La Confederazione e i Cantoni si impegnano a favore del servizio universale»; il Canone AG propone: «La Confederazione e i Cantoni si impegnano ad assicurare il servizio universale nei loro rispettivi settori di competenza».

⁴⁰ Proposta SG: nuovo art. 43b Cost.: Accesso al servizio universale: cpv. 1: «La Confederazione e i Cantoni si impegnano a favore del servizio universale», cpv. 2: «Le prestazioni del servizio universale devono essere accessibili a ognuno in misura comparabile».

⁴¹ Proposta TI: «La Confederazione e i Cantoni si adoperano ad assicurare il servizio universale nei campi di loro competenza».

⁴² AI, FR, JU, OW, TI, VD, VS; PES, PS; Travail.Suisse, UTP.

⁴³ PCS.

⁴⁴ ASTAG, costruzioneesvizzera, FRS, TCS.

⁴⁵ AES, USIE.

Alcuni consultati ritengono insoddisfacente porre sullo stesso piano il servizio universale e gli obiettivi sociali, che ne risultano attenuati⁴⁶.

Un partecipante ritiene errata la posizione proposta perché gli obiettivi sociali riguardano cerchie di persone determinabili di volta in volta senza che sia possibile desumerne diritti diretti a prestazioni statali. Il servizio universale per contro interessa l'insieme della popolazione. Il collocamento negli obiettivi sociali dunque rende meno netta la separazione sistematica tra diritti fondamentali, civili e sociali e i compiti statali come pure la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni⁴⁷.

Un unico partecipante chiede un capitolo a sé stante per il servizio pubblico⁴⁸.

5.2 Commenti sul mandato conferito alla Confederazione e ai Cantoni così come è formulato al capoverso 1

In linea di principio, il parere favorevole o sfavorevole espresso in merito alla disposizione costituzionale proposta vale anche per il primo capoverso, che include proprio l'elemento centrale della questione.

Tre partecipanti respingono espressamente l'assegnazione di un mandato per i motivi seguenti:

- il capoverso 1 è superfluo poiché il mandato riveste un significato meramente simbolico e politico⁴⁹;
- formulare un mandato concreto è impossibile dal momento che i vari settori sono disciplinati in modo molto diverso e implicano competenze differenziate⁵⁰;
- l'UTP è contrario al termine «accesso» al servizio universale, poiché poco chiaro, e preferisce una mera riconoscimento dichiarazione, che non includa tale termine.

Sono inoltre state formulate numerose proposte di dettaglio:

- la disposizione deve rivolgersi soltanto alla Confederazione⁵¹;
- il mandato va completato con un altro articolo che consenta di tracciare chiare direttive sul genere di prestazioni che si intendono fornire (garantite dall'economia privata, sulla base di contratti di prestazione o concessioni, compito dell'ente pubblico, ecc.)⁵²;
- GR, PES, PS e USS chiedono di riformulare come segue il capoverso 1: «La Confederazione e i Cantoni provvedono, nel limite delle loro competenze, a un servizio universale sufficiente conforme al capoverso 3»⁵³. PES e PS motivano la loro richiesta adducendo che il mandato previsto dal capoverso 1 non è sufficientemente vincolante. Vanno tuttavia esaminati gli effetti di tale formulazione sull'articolo 43a Cost. (in part. sul cpv. 4)⁵⁴;

⁴⁶ SG; UCS.

⁴⁷ ASIG.

⁴⁸ Transfair.

⁴⁹ TG.

⁵⁰ SO.

⁵¹ CDS.

⁵² PCS.

⁵³ Del medesimo tenore la proposta del ATA: «La Confédération et les cantons veillent dans le cadre de leurs compétences à un service public suffisant selon l'alinéa 3».

⁵⁴ PES, PS.

- il capoverso 1 va, semmai, modificato come segue: «La Confederazione e i Cantoni vigilano affinché la popolazione abbia accesso a un servizio universale» (invece di «...si adoperano...»)⁵⁵;
- il mandato va completato menzionando i Comuni⁵⁶;
- Transfair chiede una formulazione più incisiva e propone il tenore seguente: «La popolazione ha accesso ai beni e alle prestazioni del servizio pubblico»⁵⁷;
- il capoverso 1 va, semmai, completato specificando la sussidiarietà dell'attività statale: «La Confederazione e i Cantoni si adoperano, a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, affinché la popolazione abbia accesso al servizio universale»⁵⁸. Altrimenti non è infatti possibile evincere che i poteri pubblici si attivano soltanto a titolo sussidiario all'iniziativa privata⁵⁹;
- il capoverso 1 non deve menzionare soltanto la popolazione, bensì anche «le imprese»⁶⁰;
- il capoverso 1 va completato come segue: «La Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché la popolazione abbia accesso al servizio universale più completo possibile»⁶¹.

5.3 Osservazione sulla definizione del termine «servizio universale » (cpv. 2)

Molti partecipanti che si sono pronunciati sulla definizione del termine accettano la definizione proposta⁶², che tiene debitamente conto dei cambiamenti in atto; è altresì considerata adeguata la formulazione riguardante i beni e i servizi fondamentali di necessità quotidiana⁶³. Tuttavia, la portata di tale formulazione va definita con un dibattito politico, e la necessità quotidiana deve ovviamente ricoprire un numero maggiore di beni e servizi rispetto all'assistenza agli indigenti (art. 115 Cost.) e all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.)⁶⁴.

Altri partecipanti si dicono contrari alla definizione utilizzata, poiché troppo generica, imprecisa, incompleta e non abbastanza delimitativa⁶⁵. In particolare deplorano la mancanza di contenuti urbani (quali la sicurezza sociale e pubblica, l'alloggio) ritenendo la definizione troppo incentrata sulle regioni periferiche⁶⁶.

Altri fanno notare che il concetto di servizio universale, essendo polivalente, non può essere definito in una norma di portata generale⁶⁷. In particolare le differenze regionali non consentono la specificazione univoca su scala nazionale del concetto di beni e servizi fondamentali di necessità quotidiana⁶⁸. La formulazione proposta dall'avamprogetto è oltremodo imprecisa

⁵⁵ ASTAG, FRS, AES, USIE.

⁵⁶ Transfair, Travail.Suisse.

⁵⁷ In alternativa, se si mantenesse il termine «Grundversorgung»: «...der Grundversorgung».

⁵⁸ AI, AR e TI.

⁵⁹ AI.

⁶⁰ VS (il cpv. 2 va di conseguenza adeguato, cfr. n. 5.3).

⁶¹ SAP.

⁶² GE; PCS, SP; SAP, AES, USIE, UTP.

⁶³ GR; PES, SP.

⁶⁴ PES, SP.

⁶⁵ SG, SO, SZ, TG, TI, VD, ZG.

⁶⁶ SO.

⁶⁷ PPD; costruzione svizzera.

⁶⁸ TG.

– in particolare i termini «fondamentale» e «usuale»⁶⁹ – motivo per cui il servizio universale va come sinora specificato in riferimento a una prestazione concreta⁷⁰. Al fine di ridurre il margine interpretativo, il Cantone TG propone di menzionare (semmai) i beni e i servizi «necessari» o di «necessità fondamentale» invece di beni e servizi «di usuale necessità». Come già per il capoverso 1, il Cantone VS propone di menzionare, oltre alle necessità della popolazione, anche quelle delle imprese («... répondant aux besoins usuels de la population et des entreprises, notamment dans les domaines...»).

Due consultati propongono di sostituire «Grundversorgung» e «service universel» con il termine generalmente noto di «service public», che ha il medesimo significato in tutte le lingue⁷¹.

5.4 Osservazioni in particolare sull'elenco a titolo di esempio degli ambiti interessati (cpv. 2)

Taluni partecipanti si dicono espressamente favorevoli all'elenco esemplificativo degli ambiti interessati e la loro formulazione aperta⁷², la quale consente di adeguare alle varie necessità il concetto di servizio universale⁷³. Per il PS è positivo che la disposizione non tange il servizio universale garantito dall'economia privata.

Alcuni consultati criticano l'elenco esemplificativo. Tre Cantoni ne chiedono persino lo stralcio,⁷⁴ perché privo di valore informativo dal momento che non tutti i beni e servizi appartenenti agli ambiti menzionati rivestono un carattere fondamentale⁷⁵. Inoltre l'elenco comprende soltanto temi di attualità, che a ragione degli sviluppi sociali e tecnologici in atto rischiano di diventare rapidamente obsoleti e incompleti⁷⁶. Il PPD si chiede come mai l'alloggio, la sicurezza, la pace sociale, l'ordine, la tutela della proprietà, i prodotti alimentari o il reddito minimo garantito non siano contemplati e per quale motivo si procede a una distinzione tra trasporti pubblici e privati, omettendo tale differenziazione per la sanità e l'istruzione.

Nel dettaglio sono state formulate le proposte seguenti:

- la formazione va stralciata dall'elenco in quanto non facente parte delle infrastrutture e già disciplinata dall'articolo 61a segg. Cost.⁷⁷;
- lo smaltimento delle acque di scarico può essere tralasciato visto che l'approvvigionamento idrico è contemplato⁷⁸;
- va mantenuto il principio attuale secondo cui le collettività pubbliche non sono tenute a garantire alcun servizio di urbanizzazione al di fuori delle zone edificabili (in particolare l'approvvigionamento idrico, lo smaltimento delle acque e i trasporti)⁷⁹;

⁶⁹ PPD.

⁷⁰ AI.

⁷¹ Transfair, Travail.Suisse.

⁷² GE, UR, VS; SP.

⁷³ PCS.

⁷⁴ OW, SG e TI.

⁷⁵ SG.

⁷⁶ VD.

⁷⁷ AI, FR, GR, NW, SZ, TG, TI, VS, ZG.

⁷⁸ Travail.Suisse.

⁷⁹ GR.

- i trasporti privati vanno stralciati se per essi s'intende attribuire al servizio universale la costruzione di autostrade e strade⁸⁰ nonché i servizi del trasporto aereo⁸¹;
- i servizi postali e di telecomunicazione vanno inclusi nel concetto generale di «comunicazione»⁸²;
- la sanità va stralciata poiché già adeguatamente disciplinata nella Costituzione ed esposta a particolari problemi di definizione⁸³;
- vanno inoltre inseriti gli ambiti seguenti: sicurezza⁸⁴, conservazione delle basi essenziali⁸⁵, trasporto interno di merci su rotaia⁸⁶, radiotelevisione⁸⁷ e cultura⁸⁸;
- per i vari settori va specificato il tipo di prestazioni da fornire⁸⁹;

5.5 Osservazioni sui criteri di valutazione del servizio universale (cpv. 3)

Tre consultati approvano espressamente i criteri di valutazione proposti nel capoverso 3⁹⁰.

Altri invece criticano che i vari settori legislativi divergono troppo per sperare di trovare criteri comuni⁹¹. I criteri di valutazione andrebbero formulati in modo molto differenziato in funzione dell'ambito specifico (per l'acqua è ad es. adeguato il concetto di «elevata qualità», mentre in ambito sanitario si parlerebbe piuttosto di «qualità necessaria»)⁹². I vari criteri e la loro formulazione andrebbero (semmai) ripensati poiché sono difficili da attuare o richiedono un onere finanziario sproporzionato⁹³. I vari concetti sono formulati in modo troppo aperto e poco chiaro: vanno definiti⁹⁴. Un partecipante teme che i criteri di valutazione possano creare tutta una serie di problemi applicativi, in particolare nei settori che funzionano bene o che potrebbero funzionare adeguatamente applicando le norme vigenti⁹⁵. I criteri di valutazione rischiano di suscitare richieste e aspettative che non possono essere soddisfatte⁹⁶ poiché il cittadino non è in grado di individuare i beni e i servizi effettivamente garantiti: infatti l'elenco potrebbe essere inteso come la promessa di rendere sempre tutto disponibile, ovunque e totalmente a carico dell'ente pubblico⁹⁷. I Cantoni AI e TI chiedono di rinunciare ai criteri di valutazione e di optare per una formulazione aperta, come ad esempio quella dell'articolo

⁸⁰ PES, PS; ATA.

⁸¹ PES, PS.

⁸² TG.

⁸³ H+.

⁸⁴ Transfair, Travail.Suisse.

⁸⁵ Transfair.

⁸⁶ PES, PS; ATA.

⁸⁷ PES, PS; USS.

⁸⁸ PES, PS; Transfair, Travail.Suisse.

⁸⁹ PCS.

⁹⁰ UR, VS; SAB.

⁹¹ TG, TI.

⁹² TG.

⁹³ BL.

⁹⁴ SO.

⁹⁵ UTP.

⁹⁶ GE, SG.

⁹⁷ UTP.

43a Cost. Gli scettici intravedono in particolare una contraddizione nella disponibilità continua e generalizzata di beni e servizi a prezzi abbordabili per tutti⁹⁸.

Un partecipante critica la definizione di uno standard minimo del servizio universale anche per gli agglomerati discosti ed economicamente deboli, in quanto ritiene che gli agglomerati abbandonati devono poter essere smantellati («risanamento passivo»)⁹⁹.

A complemento o rettifica dei criteri di valutazione sono state formulate le proposte seguenti:

- l'incipit del capoverso 3 invece di «La Confederazione e i Cantoni operano affinché...» dovrebbe piuttosto avere il tenore seguente: «La Confederazione e i Cantoni vegliano affinché...»¹⁰⁰ oppure «La Confederazione e i Cantoni operano nell'ambito delle loro competenze costituzionali e delle loro disponibilità affinché...»¹⁰¹;
- la lettera a, anziché menzionare «tutte le regioni del Paese», dovrebbe piuttosto parlare di «regioni del Paese abitate tutto l'anno»¹⁰²;
- la lettera c, piuttosto che di «elevata qualità», dovrà parlare di «buona qualità»¹⁰³;
- la lettera c va integrata con l'espressione «secondo principi uniformi»¹⁰⁴;
- la lettera d va stralciata poiché potrebbe cagionare costi indiretti ai Cantoni, in particolare nelle zone discoste, dove il costo dei servizi eccede il prezzo pagato¹⁰⁵;
- la lettera e va stralciata poiché spalanca la porta a nuove richieste politiche insostenibili in termini finanziari¹⁰⁶. Viene suggerito di ricorrere (semmai) alla formulazione seguente: «... finanziati, per quanto possibile, in base ai principi della causalità e delle copertura dei costi»¹⁰⁷;
- il tenore proposto della lettera e va (semmai) adeguato come segue: «economicamente equi per tutti»¹⁰⁸;
- una nuova lettera g che preveda la sostenibilità di beni e servizi («nachhaltig»¹⁰⁹; «durables»¹¹⁰), particolarmente importante nell'ambito del servizio universale;
- una nuova lettera g, che reciti «adeguati allo sviluppo economico, sociale e tecnologico»¹¹¹;
- un'aggiunta in base alla quale sia i beni sia i servizi vanno offerti a condizioni di lavoro socialmente sostenibili¹¹²;

⁹⁸ AG, SG, SO.

⁹⁹ Schneider Alex.

¹⁰⁰ ASTAG, FRS, AES, USIE.

¹⁰¹ AI, AR.

¹⁰² GR.

¹⁰³ SO.

¹⁰⁴ SAP.

¹⁰⁵ VD.

¹⁰⁶ ASTAG, costruzione svizzera, FRS.

¹⁰⁷ ASTAG, FRS.

¹⁰⁸ AES, USIE.

¹⁰⁹ PES.

¹¹⁰ ATA.

¹¹¹ Travail.Suisse, come pure transfair, chiedono un accenno allo sviluppo futuro dei beni e dei servizi.

¹¹² Transfair.

- i criteri di valutazione vanno (semmai) limitati alla lettera a (disponibilità in tutte le regioni del Paese) e alla lettera b (accessibilità a tutta la popolazione), poiché gli altri criteri non si applicano a tutti i settori menzionati¹¹³;

Le FFS ritengono la formazione dei prezzi secondo principi unitari (lett. d) e l'abbordabilità (lett. e) vanno intesi nel senso che i terzi incaricati di fornire prestazioni inerenti al servizio universale dispongono di un margine di manovra sufficientemente ampio.

5.6 Altre osservazioni

Sono pervenute le seguenti proposte per capoversi aggiuntivi:

- «Le disposizioni sul servizio universale non consentono di desumere alcun diritto diretto a una prestazione statale»¹¹⁴;
- «Se la fornitura di beni e servizi del servizio universale è affidata a terzi, la Confederazione e i Cantoni indennizzano le spese suppletive che ne derivano»¹¹⁵;
- «Prima di emanare nuove disposizioni legali, la Confederazione e i Cantoni ne esaminano le ripercussioni sul servizio universale»¹¹⁶; è indispensabile valutare ex ante gli effetti prodotti da decisioni legislative o finanziarie¹¹⁷;
- sancire il principio secondo il quale la costruzione e la manutenzione della rete di infrastrutture restano di competenza statale¹¹⁸;
- «La Confederazione e i Cantoni stabiliscono di comune accordo i settori del servizio universale obbligatoriamente garantiti dall'ente pubblico» (variante: «... che non possono in alcun caso essere privatizzati»); è indispensabile stabilire il fornitore di determinati servizi per impedire la privatizzazione di taluni settori¹¹⁹.

Inoltre si chiede di modificare l'articolo 43a Cost. come segue:

- in caso di approvazione della disposizione proposta, l'articolo 43a capoverso 4 Cost. andrebbe abrogato poiché il riferimento ai principi del servizio universale diventerebbe superfluo¹²⁰;
- l'articolo 43a Cost. va completato con un nuovo capoverso 5: «Le autorità di regolamentazione settoriale sono unità organizzative autonome che vigilano in particolare sul rispetto delle disposizioni in materia di servizio universale»¹²¹.

¹¹³ TG.

¹¹⁴ AI, AR; ASIG (per analogia).

¹¹⁵ FFS.

¹¹⁶ Proposta del Cantone VS: «La Confédération et les cantons examinent, avant de les décréter, les effets de nouvelles dispositions juridiques sur le service universel».

¹¹⁷ UR, VS; SAB, ACS.

¹¹⁸ PES, PS.

¹¹⁹ PCS.

¹²⁰ GR.

¹²¹ SAB, ACS; altrettanto il Cantone VS: «Les autorités sectorielles de régulation surveillent, en tant qu'organismes indépendants, le respect des dispositions du service universel».

Il PS condivide le spiegazioni fornite dal Consiglio federale¹²² secondo cui non è necessario modificare le disposizioni settoriali della Costituzione (art. 57, 61a – 66, 92 cpv. 2 e 102 Cost.).

Sebbene accolga con favore il progetto, il Cantone GR è scettico riguardo al rapporto tra la disposizione costituzionale di carattere generale e i disciplinamenti settoriali (in particolare in materia di formazione, approvvigionamento energetico, posta e telecomunicazioni); quest'ultime andrebbero armonizzate.

¹²² Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione, n. 2.2).

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni:

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext./ Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
CdC	Conférence des Gouvernements Cantonaux
CdC	Conferenza dei Governi Cantionali

Gerichte / Tribunaux / Tribunali:

BGer	Schweizerisches Bundesgericht
TF	Tribunal fédéral suisse
TF	Tribunale federale svizzero
BStGer	Bundesstraengericht
TPF	Tribunal pénal fédéral
TPF	Tribunale penale federale

BVGer	Bundesverwaltungsgericht
TAF	Tribunal administratif fédéral
TAF	Tribunale amministrativo federale

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:

CSP	Christlich-soziale Partei
PCS	Parti chrétien-social
PCS	Partito cristiano sociale svizzero
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
PDC	Parti Démocrate-Chrétien
PPD	Partito Popolare Democratico
EVP	Evangelische Volkspartei
PEV	Parti Evangélique Suisse
PEV	Partito evangelico svizzero
FDP	Die Liberalen
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PLR	I Liberali
PLD	Ils Liberals
GPS	Grüne Partei der Schweiz
PES	Parti écologiste suisse
PES	Partito ecologista svizzero
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS	Parti Socialiste Suisse
PS	Partito Socialista Svizzero
SVP	Schweizerische Volkspartei
UDC	Union Démocratique du Centre
UDC	Unione Democratica di Centro
PPS	Partida Populara Svizra

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna:

SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Gemeindeverband	Schweizerischer Gemeindeverband
ACS	Association des Communes Suisses
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri

SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses
UCS	Unione delle città svizzere

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia:

economiesuisse economiesuisse economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
Litra Litra Litra	Litra Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr Service d'information pour les transports publics Servizio d'informazione per i trasporti pubblici Survetsch d'informaziun per il traffic public
SBA ASB ASB	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri Swiss Bankers Association
SBV USP USC	Schweizerischer Bauernverband Union Suisse des Paysans Unione Svizzera dei Contadini
SGB USS USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri

Travail.Suisse

VöV	Verband öffentlicher Verkehr
UTP	Union des transports publics
UTP	Unione dei trasporti pubblici

Interessierte Organisationen / Organisations intéressées / Organizzazioni interessate:

FRC	Fédération romande des consommateurs
kf	Konsumentenforum
SKS FPC FPC	Stiftung für Konsumentenschutz Fondation pour la protection des consommateurs Fondazione per la protezione dei consumatori

**Nicht individuell eingeladene Teilnehmer / Participants qui n'avaient pas été sollicités /
Cerchie non consultate ufficialmente:**

ASTAG	Schweizerischer Nutzfahrzeugverband
ASTAG	Association suisse des transports routiers
ASTAG	Associazione svizzera dei trasportatori stradali

bauenschweiz	Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft
constructionsuisse	L'organisation nationale de la construction
costruzione svizzera	Organizzazione nazionale della costruzione

Centre Patronal

Energieforum	Energieforum Schweiz
Forum de l'énergie	Forum suisse de l'énergie
Forum dell'energia	Forum svizzero dell'energia

FER	Fédération des Entreprises Romandes
------------	-------------------------------------

FRS	strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs
FRS	routesuisse – Fédération routière suisse
FRS	Federazione svizzera del traffico stradale

H+	Die Spitäler der Schweiz
H+	Les Hôpitaux de Suisse
H+	Gli Ospedali Svizzeri

Interpharma	Verband der forschenden pharmazeutischen Firmen der Schweiz
Interpharma	Association des sociétés pharmaceutiques suisses pratiquant la recherche

Medien	Schweizer Medien
Médias	Médias Suisses
Media	Media Svizzeri

Post	Die Schweizerische Post
Poste	La Poste Suisse
Posta	La Posta Svizzera

SAP	Autonome Pöstler Gewerkschaft
SAP	Syndicat Autonome des Postiers
SAP	Sindacato autonomo dei postini

SBB	Schweizerische Bundesbahnen
CFF	Chemins de Fer Fédéraux
FFS	Ferrovie Federali Svizzere

Schneider Alex

SGCI	Chemie Pharma Schweiz
-------------	-----------------------

TCS	Touring Club Schweiz
TCS	Touring Club Suisse
TCS	Touring Club Svizzero

transfair	Der Personalverband
transfair	Le syndicat
transfair	Il sindacato
VCS	Verkehrsclub der Schweiz
ATE	Association Transports et Environnement
ATA	Associazione Traffico e Ambiente
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
AES	Association des entreprises électriques suisses
AES	Associazione delle aziende elettriche svizzere
VSEI	Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen
USIE	Union Suisse des Installateurs-Electriciens
USIE	Unione Svizzera degli Installatori Elettricisti
VSG	Verband der Schweizerischen Gasindustrie
ASIG	Association Suisse de l'Indusdtrie Gazière
ASIG	Associazione Svizzera dell'Industria del Gas