

98.446

**Iniziativa parlamentare
Posta, FFS, Swisscom. Posti di lavoro in tutta la Svizzera
(Hämmerle)**

**Rapporto della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
del Consiglio nazionale (CTT-N)**

del 14 novembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli, la CTT-N vi sottopone il presente rapporto, trasmesso nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone, con 11 voti contro 10, di approvare l'allegato disegno di una legge federale che introduce in taluni atti normativi disposizioni concernenti i posti di lavoro e di tirocinio della Posta, dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione e delle Ferrovie federali svizzere.

Una minoranza della Commissione (Theiler, Binder, Durrer, Föhn, Heim, Hegetschweiler, Kurrus, Schenk, Tschuppert, Vaudroz) propone di non entrare in materia.

14 novembre 2000

In nome della Commissione:

Il presidente, Bezzola

Compendio

L'iniziativa parlamentare (98.446) chiede una modifica della legge sull'organizzazione delle poste, della legge sull'azienda delle telecomunicazioni e della legge sulle ferrovie federali svizzere, volta a impegnare le tre aziende a offrire posti di lavoro e di tirocinio su tutto il territorio svizzero, a impedire uno smantellamento unilaterale di tali posti in alcune regioni e a mantenere un equilibrio tra le regioni nella creazione di nuovi posti di lavoro.

Il 27 settembre 1999 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 74 voti contro 58. L'oggetto è stato quindi rinviato alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, la quale ha elaborato un progetto trasmesso alla sua Camera il 23 ottobre 2000 con 11 voti contro 10.

Con il progetto la maggioranza della Commissione intende appoggiare le regioni periferiche, particolarmente colpite dallo smantellamento di posti di lavoro da parte di Swisscom e delle FFS e in futuro, presumibilmente, anche da parte della Posta. La minoranza, che chiede di non entrare in materia sul progetto, ritiene che l'imposizione di condizioni relative al mantenimento di posti di lavoro comprometta la competitività delle tre aziende.

I Parte generale

1 Situazione di partenza

1.1 Iniziativa parlamentare per posti di lavoro in tutta la Svizzera

Il 10 dicembre 1998 il Consigliere nazionale Andrea Hämmerle ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiede di modificare tre atti normativi – la legge federale del 30 aprile 1997¹ sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione, la legge federale del 20 marzo 1998² sulle Ferrovie federali svizzere e la legge federale del 30 aprile 1997³ sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione – in modo che la Posta, le FFS e Swisscom siano tenute ad offrire i loro posti di lavoro e di tirocinio in tutto il territorio svizzero, che le riduzioni degli effettivi non avvengano unicamente nelle regioni periferiche e di montagna e che le tre aziende offrano nuovi posti di lavoro e nuovi posti di tirocinio pure in tali regioni.

1.2 Motivazione dell'iniziativa

Nella sua motivazione l'autore dell'iniziativa fa valere che, anche dopo la loro parziale privatizzazione e l'ottenimento di una certa autonomia, la Posta, le FFS e Swisscom sono tuttora completamente o preponderantemente proprietà della Confederazione, la quale, in quanto proprietaria, a livello di legge deve stabilire per le sue imprese condizioni quadro sociali e politiche. L'autore ritiene che le tre aziende in questione, essendo tenute in virtù del «service public» ad offrire i loro servizi sull'intero territorio nazionale, per corollario sono pure tenute ad offrire posti di lavoro e di tirocinio in tutta la Svizzera. Sempre secondo l'autore da parte di queste aziende si delinea invece una tendenza a smantellare posti di lavoro nelle regioni periferiche e di montagna, con riferimento alla «libertà imprenditoriale», e a concentrare i propri effettivi in determinati agglomerati urbani, un'evoluzione che l'autore considera economicamente e politicamente indesiderata.

1.3 Esame preliminare dell'iniziativa parlamentare

L'iniziativa è stata oggetto di un esame preliminare in due sedute della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale. La Commissione ha discusso a fondo le proposte dell'iniziativa e ha inoltre sentito rappresentanti delle tre aziende interessate e di due Cantoni situati in regioni periferiche (NE, TI). Inoltre è stato tenuto conto di prese di posizione scritte di diverse imprese private di telecomunicazione. Le aziende interessate e le imprese private del settore si sono pronunciate contro, i Cantoni invece a favore dell'iniziativa.

¹ Legge sull'organizzazione delle poste, LOP; RS 783.1

² LFFS; RS 742.31

³ Legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC; RS 784.11

Con 16 voti contro 8 la Commissione ha proposto al Consiglio nazionale di dare seguito all'iniziativa. Secondo la maggioranza, le riforme delle ferrovie e delle poste, sfociate nella liberalizzazione e privatizzazione parziale della Posta, delle FFS e di Swisscom, hanno portato a uno smantellamento di posti di lavoro, talvolta inevitabile, che ha colpito soprattutto le regioni periferiche e quelle di montagna, sia con l'eliminazione di posti di lavoro, sia con il trasferimento di posti di lavoro in zone più centrali. Secondo la maggioranza sebbene con le riforme iniziate sia andata persa in parte la possibilità di influire politicamente sul corso degli eventi, la Confederazione, al contrario di quanto vale per l'economia privata, nell'ambito fissato dalle disposizioni legislative e in quanto proprietaria ha tuttora la possibilità di influire sulla politica aziendale della Posta, delle FFS e di Swisscom. Non è ammissibile che la liberalizzazione si esaurisca nella richiesta di efficienza e ottimizzazione dei guadagni. Piuttosto, si tratta di garantire, tenendo conto della prospettiva economica interna globale, che posti di lavoro qualificati rimangano a disposizione in tutto il Paese, anche in vista del legittimo diritto alla parità di trattamento della popolazione svizzera. La maggioranza ha inoltre ritenuto che già oggi il principio della libertà imprenditoriale delle tre imprese in questione non sia intangibile. Infatti sono loro imposte condizioni di esercizio derivanti, ad esempio, dall'obbligo di garantire i servizi di base sull'intero territorio nazionale («service public») e a livello di applicazione del diritto del personale (applicazione della legge sul personale federale al personale della Posta e delle FFS; condizioni per i contratti collettivi di lavoro della FFS SA; obbligo di ammettere il personale alla cassa pensioni della Confederazione). Allo stesso modo, per motivi di politica regionale legati alla struttura decentralizzata della popolazione, si possono imporre alle tre aziende in questione condizioni per la distribuzione dei posti di lavoro.

Secondo la minoranza della Commissione invece con imposizioni relative alla conservazione di posti di lavoro si comprometterebbe la competitività delle tre aziende, costrette, a seguito della riforma della posta e delle ferrovie, a imporsi sul libero mercato. Proprio per questi motivi anche i concorrenti diretti di Swisscom consultati per iscritto si sono pronunciati contro le misure proposte dall'iniziativa. Secondo la minoranza da queste prese di posizione e dalla consultazione di Swisscom traspare inoltre che nell'ambito delle telecomunicazioni non si assiste unicamente a uno smantellamento di posti di lavoro ma pure alla creazione di numerosi posti nuovi da parte degli operatori privati. Anche questi ultimi dovrebbero essere sottoposti alle medesime condizioni sul mantenimento e la creazione di posti di lavoro, se si vogliono evitare distorsioni dei meccanismi della concorrenza sul libero mercato. La minoranza ha ritenuto che, ottenuta l'indipendenza, le tre aziende siano appieno competenti e responsabili per la propria gestione aziendale. Se si vuole influire sulla politica aziendale in merito al mantenimento di posti di lavoro, non si deve ricorrere a misure di legge che limitano la libertà aziendale, ma piuttosto a interventi dei rappresentanti della Confederazione e dei dipendenti nel consiglio di amministrazione. Se si intende davvero mantenere e creare posti di lavoro nelle regioni periferiche, questo deve avvenire sulla base di una valutazione globale della distribuzione di tutti i posti di lavoro della Confederazione, in particolare i posti dell'esercito, dell'amministrazione, delle aziende annesse e delle aziende a partecipazione maggioritaria, e tenendo in considerazione la politica dei sussidi e il volume di ordinazioni della Confederazione nei Cantoni. Una soluzione puntuale della problematica solo per le tre imprese menzionate dall'iniziativa non è apparsa opportuna agli occhi della minoranza. Inoltre, essa ritiene che non sia sufficiente prendere in considerazione unicamente la situazione nei Cantoni periferici in quanto vi sono Cantoni

centrali che conoscono problemi simili o addirittura più gravi pure legati allo smantellamento di posti di lavoro da parte delle tre aziende in questione.

Nella sua seduta del 27 settembre 1999 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 74 voti favorevoli e 58 voti contrari.

2 Elaborazione di un disegno di legge e considerazioni della Commissione

Nella sua seduta del 17 gennaio 2000 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale decise di instaurare una sottocommissione, composta di 5 membri, che durante tre sedute si è occupata di elaborare un disegno di legge da sottoporre alla Commissione. Considerato che nell'ambito dell'esame preliminare avevano già avuto luogo consultazioni, si è rinunciato a interpellare nuovamente le imprese in questione o altre cerchie interessate.

Riunita in seduta plenaria il 23 ottobre 2000, la Commissione si è nuovamente chiesta sulla problematica di fondo che riguarda la necessità o meno di introdurre prescrizioni sul mantenimento, la creazione e lo smantellamento di posti di lavoro da parte delle tre precedenti regie statali. La formulazione dei singoli articoli non è per contro stata oggetto di controversie.

A complemento dell'argomentazione già presentata in occasione dell'esame preliminare, la maggioranza della Commissione ha sottolineato che l'obiettivo non è un'applicazione meccanica dell'iniziativa ma impedire che talune regioni continuino, come in passato, a essere penalizzate dai mutamenti strutturali. Scopo del progetto è fermare le ineguaglianze a livello regionale nello smantellamento dei posti di lavoro e di fare in modo che nuovi posti di lavoro siano ripartiti equamente su tutto il territorio. Secondo la maggioranza, gli effetti positivi che gli interventi depositati negli ultimi due anni hanno avuto nella pratica mostrano che è possibile correggere a livello politico un processo non equilibrato. Le tre aziende in questione hanno creato servizi interni di consulenza, di collocamento e di perfezionamento professionale e hanno intensificato e sviluppato la formazione di apprendisti, in particolare nelle regioni colpite. Attualmente Swisscom sta preparando in collaborazione con l'ufficio federale dell'educazione e dell'informatica il lancio di una campagna di informatica.

L'argomento della minoranza, secondo cui proprio alcuni dei Cantoni nelle regioni di montagna registrano i tassi più bassi di disoccupazione, non è accettato dalla maggioranza in quanto oggi le persone colpite si spostano nelle città più o meno vicine per esercitare il loro lavoro oppure hanno già lasciato la regione. Per quel che concerne i posti di lavoro creati grazie alla realizzazione della NFTA o alla costruzione di dighe, la maggioranza rileva che tali posti sono di durata limitata nel tempo e inoltre occupati in genere da manodopera straniera che al termine di un progetto rientra in patria.

A sostegno della propria proposta di non entrata in materia, la minoranza, oltre a richiamare le considerazioni addotte in occasione dell'esame preliminare dell'iniziativa, ricorda che nel frattempo è noto che anche il Consiglio federale intende adottare delle misure al riguardo. La minoranza di massima appoggia tali misure, si chiede però se il piano d'azione andrà a beneficio delle regioni giuste. Inoltre attira l'attenzione sul fatto che con il progetto si corre il rischio che Cantoni che in parte

registrano un tasso di disoccupazione molto basso (Uri, Grigioni) siano costretti a mantenere o a creare posti di lavoro anche quando nella regione non sono disponibili forze di lavoro. Precisa inoltre che è proprio nelle regioni periferiche che la NFTA e altri grandi progetti contribuiscono a creare nuovi posti di lavoro.

La minoranza critica inoltre il fatto che le conseguenze finanziarie dell'iniziativa non sono ancora note o non lo sono sufficientemente. Se nelle regioni periferiche sono mantenuti o creati posti di lavoro che da un punto di vista meramente aziendale occorrerebbe smantellare, non è ancora chiaro chi dovrà sostenere questi costi e versare eventuali contributi di compensazione.

3 Stato dei lavori nell'Assemblea federale e nell'amministrazione sullo stesso oggetto

3.1 Interventi esaminati o ancora in sospeso nell'Assemblea federale

- Un'iniziativa parlamentare depositata il 30 settembre 1999 dal consigliere nazionale Alexander Tschäppat (99.449), volta a creare un fondo di coesione alimentato con i guadagni della Confederazione su dividendi e benefici della Posta, delle FFS e di Swisscom, è stata rigettata dal Consiglio nazionale il 24 marzo 2000 con 86 voti contrari e 84 voti favorevoli. L'iniziativa proponeva di destinare i mezzi del fondo esclusivamente a progetti di conversione e innovazione nell'ambito del service public in genere e in particolare nelle regioni colpite dallo smantellamento dei posti di lavoro e delle prestazioni.
- Le iniziative cantonali di medesimo tenore, depositate dai Cantoni Grigioni (il 9 dicembre 1999; 99.309), Vallese (il 3 aprile 2000; 00.305), Ticino (il 30 maggio 2000; 00.313) e Sciaffusa (il 5 settembre 2000; 00.316), sono state rifiutate dal Consiglio degli Stati all'unanimità il 5 ottobre 2000. La Camera ha riconosciuto la necessità di agire in questo campo, ma ha espresso riserve in particolare in merito alla destinazione vincolata di tali fondi. Nel contempo ha trasmesso una mozione (00.3419) al Consiglio federale con cui chiede una liberalizzazione della Posta, delle FFS e di Swisscom secondo modalità che garantiscano l'approvvigionamento della popolazione e dell'economia.
- Il 13 marzo 2000 il consigliere nazionale Odilo Schmid ha presentato un'interrogazione ordinaria concernente lo smantellamento di posti di lavoro nelle regioni periferiche (00.1012). Nella sua risposta del 13 settembre 2000 il Consiglio federale ribadisce la sua grande comprensione per la richiesta delle regioni periferiche di un'adeguata distribuzione dei posti di lavoro della Posta, delle FFS e di Swisscom. Nel contempo ha sottolineato la sua convinzione che le grandi aziende federali debbano essere gestite secondo principi di economia aziendale.
- Il 20 marzo 2000 il consigliere agli Stati Berger ha depositato un'interpellanza (00.3078) sulla strategia che il Consiglio federale intende adottare in reazione alla chiusura di uffici postali. Il 19 giugno 2000 il Consiglio federale ha risposto che una rete postale vasta e ramificata, per quanto rivesta un'importanza centrale in vista della garanzia di un servizio di base su tutto il territorio, non rappresenta tuttavia una struttura fissa e inamovibile e che

la Posta deve poter adattare la propria rete alle mutevoli esigenze dei clienti e del mercato.

- Il 23 marzo 2000 il consigliere agli Stati Maissen ha depositato un'interpellanza sul futuro della politica regionale svizzera (00.3132) incentrata su questioni relative al service public e alla situazione dei posti di lavoro nelle regioni periferiche. Nella sua risposta del 5 giugno 2000 il Consiglio federale menziona tra l'altro le misure che intende adottare per il mantenimento del service public (proseguimento della politica regionale, nuova perequazione finanziaria, misure mirate nell'ambito della formazione, ecc.).
- Il 20 giugno 2000 infine il Consiglio nazionale (con 107 voti contro 42) ha trasmesso una mozione della Commissione speciale «Programma di legislatura» (00.3215) che incarica il Consiglio federale di precisare la sua nozione di service public garantito su tutto il territorio e di indicare le misure necessarie per la futura messa in atto di tale nozione. In particolare si chiede al Consiglio federale di elaborare una strategia in merito alle possibilità di garantire il service public anche in quegli ambiti e in quelle regioni in cui ne è esclusa la redditività. Il Consiglio degli Stati ha accettato una mozione di identico tenore il 3 ottobre 2000.

3.2 Stato dei lavori nel Consiglio federale e nell'amministrazione

Nella seduta della Commissione del 23 ottobre 2000, un rappresentante dell'amministrazione ha riferito sullo stato dei lavori concernenti la problematica dello smantellamento dei posti di lavoro nelle regioni periferiche e la questione dell'approvvigionamento di base, presentando al riguardo, in sintesi, il quadro seguente:

È obiettivo dichiarato del Consiglio federale garantire in tutte le regioni un approvvigionamento di base che copra tutto il territorio. Questo obiettivo è stato ribadito a più riprese e il Consiglio federale si impegna per la sua realizzazione. Il livello dell'approvvigionamento di base è definito nelle relative leggi e ordinanze e in parte negli obiettivi strategici del Consiglio federale per la Posta, le FFS e Swisscom. Gli strumenti per l'organizzazione e il finanziamento dell'approvvigionamento di base sono tuttavia di natura diversa. Il Consiglio federale ha adottato un pacchetto di misure che andrà in consultazione alla fine del 2000 e l'anno prossimo sottoporrà al Parlamento il relativo messaggio.

Nelle ex regie statali si assiste a uno smantellamento di posti di lavoro: Swisscom ha eliminato 4000 posti e conta di sopprimerne ulteriori 3000. Le FFS hanno eliminato 10'000 posti negli ultimi otto anni, un processo che, seppure a ritmo rallentato, procede a tutt'oggi. La Posta non ha ancora proceduto a soppressioni di posti di lavoro, ma in futuro si prevede anche qui una riduzione a causa della crescente concorrenza sul mercato delle poste e a causa della situazione finanziaria dell'azienda.

Perlomeno nel settore delle telecomunicazioni lo smantellamento dei posti di lavoro è compensato con i posti creati dai concorrenti di Swisscom. A livello di economia nazionale in Svizzera si riuscirà quindi a compensare queste ristrutturazioni grazie alla buona situazione congiunturale.

L'amministrazione considera che vi è necessità di agire a livello regionale in quanto la soppressione di impieghi non è equilibrata geograficamente. Nella sua seduta del

23 agosto 2000 il Consiglio federale ha deciso di proporre alle Camere federali un credito di 80 milioni di franchi per il finanziamento di misure di accompagnamento di politica regionale destinate ai Cantoni particolarmente colpiti dalle ristrutturazioni della Posta, delle FFS e di Swisscom. Questo piano d'azione prevede cinque ambiti prioritari: intensificazione del collocamento, misure mirate di formazione, di formazione continua e di perfezionamento professionale, sostegno alla fondazione di imprese, messa a disposizione di immobili e di riserve di terreno e impulsi a progetti turistici. Il Consiglio federale ha definito le seguenti regioni come destinatari di queste misure: i Cantoni Uri, Soletta, Ticino, Grigioni, S. Gallo, Vallese, Giura e alcune regioni dei Cantoni Berna, Vaud, Neuchâtel e Friburgo. In totale sono quindi undici i Cantoni interamente o parzialmente interessati dalle misure. Un gruppo pilota, composto di rappresentanti dell'amministrazione federale, dei Cantoni e delle tre aziende oggetto della presente iniziativa è incaricato di assicurare la coordinazione tra i partner coinvolti e di presentare proposte di applicazione delle misure. Il gruppo si è riunito per la prima volta il 17 ottobre 2000 e secondo le informazioni fornite dall'amministrazione prevede di poter presentare entro la fine del 2000 proposte concrete sull'applicazione delle misure e sulla ripartizione delle risorse disponibili. In relazione con le misure di politica regionale va pure menzionato che il Consiglio federale ha svolto una consultazione sulla riforma della perequazione finanziaria, consultazione conclusasi nel novembre 1999. La nuova perequazione finanziaria completerà le misure di politica regionale e contribuirà a compensare le differenze regionali.

II Parte speciale

4 Basi legali

Conformemente all'articolo 87 della Costituzione federale⁴ la legislazione sui trasporti ferroviari compete alla Confederazione. La Confederazione è azionario unico delle Ferrovie federali svizzere (FFS SA), i cui compiti e impegni sono disciplinati dalla LFFS.

Conformemente all'articolo 92 Cost., pure il settore delle poste e delle telecomunicazioni compete alla Confederazione, la quale, secondo il capoverso 2 del medesimo articolo, provvede affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali e di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole. La Confederazione è unica proprietaria de «La Posta svizzera», i cui compiti e impegni sono disciplinati dalla LOP.

Swisscom, i cui compiti e impegni sono disciplinati dalla LATC, è una società anonima, retta da una legge speciale, di cui la Confederazione è tenuta a detenere la maggioranza delle azioni e dei voti. Le tre leggi regolano nella sezione 5 («Personale») i rapporti d'impiego del personale delle rispettive aziende.

⁴ Cost., RS 101

Le modifiche delle tre leggi non avrebbero per la Confederazione ripercussioni finanziarie dirette o conseguenze dirette sull'effettivo del personale. Comporterebbero tuttavia un dispendio maggiore a livello di economia aziendale delle tre imprese interessate. Le ripercussioni finanziarie che deriverebbero qualora si decidesse di addossare alla Confederazione tale dispendio supplementare non possono attualmente essere stimate.