

ad 99.450

**Iniziativa parlamentare
Obbligo di formazione professionale per società di servizi
in concessione nei settori delle telecomunicazioni,
dei servizi postali e dei trasporti ferroviari**

**Rapporto del 13 agosto 2001 della Commissione dei trasporti
e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale**

Parere del Consiglio federale

del 26 giugno 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 13 agosto 2001 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale concernente l'iniziativa parlamentare «Obbligo di formazione professionale per società di servizi in concessione nei settori delle telecomunicazioni, dei servizi postali e dei trasporti ferroviari».

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

26 giugno 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 30 settembre 1999 il consigliere nazionale Rudolf Strahm ha depositato un'iniziativa parlamentare (99.450) con cui chiede che le concessioni di esercizio nel settore delle infrastrutture pubbliche (telecomunicazioni, posta, ferrovie) vengano accordate a condizione che le società in concessione, incluse quelle del settore privato, si assumano l'obbligo della formazione professionale. Tale condizione impone alle società in concessione già esistenti e a quelle che in futuro si costituiranno nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti ferroviari e dei servizi postali di creare un numero sufficiente di posti di apprendistato.

Il 24 marzo 2000 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Strahm. Il 17 settembre 2001 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale ha sottoposto alla sua Camera un rapporto del 13 agosto 2001 sull'iniziativa, rapporto trasmesso nel contempo al nostro Consiglio per parere.

Per l'essenziale la Commissione propone una modifica della legge federale sulle poste, della legge sulle telecomunicazioni e della legge sul trasporto viaggiatori volta a conferire al Consiglio federale la competenza di obbligare le società in concessione a offrire posti di formazione (formazione professionale di base e perfezionamento professionale).

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Contesto

L'iniziativa popolare «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)», depositata il 26 ottobre 1999, chiede di iscrivere nella Costituzione federale il diritto a una formazione professionale di base e di creare un fondo nazionale per la formazione professionale per finanziare le necessarie offerte. Nel nostro messaggio del 25 ottobre 2000 vi abbiamo chiesto di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Nella nostra risposta del 24 gennaio 2001 all'interrogazione ordinaria urgente Strahm (00.1125 Obbligo di formazione e di riconversione nelle aziende di energia elettrica. Calendario esecuzione LMEE) abbiamo affermato la nostra intenzione di garantire il coordinamento e la coerenza tra la formazione e la riconversione professionali da un lato e il sistema di formazione professionale dall'altro, segnatamente in rapporto alla legge federale sulla formazione professionale e alla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Durante la sessione invernale 2001 il Consiglio nazionale ha esaminato il disegno di legge sulla formazione professionale (cfr. il nostro messaggio del 6 settembre 2000, FF 2000 4957), approvandolo con 118 voti favorevoli e nessun voto contrario. La nuova legge tiene adeguatamente conto delle esperienze fatte, soprattutto mediante la creazione di scuole professionali specializzate.

In occasione della discussione sul primo e secondo decreto sui posti di tirocinio (RS 412.100.4), la mancanza di posti di tirocinio fu riconosciuta quale problema di ordine strutturale piuttosto che quantitativo (ad es. disparità tra l'offerta di posti di tirocinio nelle città e negli agglomerati rispetto all'offerta nelle regioni di campagna, tendenza delle donne in formazione a scegliere un numero limitato di professioni, mancanza di posti di formazione in taluni settori nonché in generale nel segmento qualitativo superiore e inferiore).

2.2 Valutazione dell'iniziativa parlamentare

Il nostro Consiglio appoggia l'idea di base enunciata nell'iniziativa parlamentare Strahm secondo cui sul mercato di lavoro deve essere offerto un numero sufficiente di posti di formazione dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Siamo tuttavia dell'opinione che con le misure proposte nell'iniziativa questo non sia possibile. Riteniamo che le imprese conoscano meglio i bisogni del mercato e che offrire posti di formazione sia nel loro interesse. Il nostro Consiglio considera importante il mantenimento del sistema di formazione duplice, poiché esso rappresenta l'unica possibilità di tenere in considerazione le nuove esigenze del mercato.

In quest'ottica la nuova legge sulla formazione professionale segue una linea che associa l'iniziativa del settore privato con l'intervento sussidiario dei poteri pubblici. Essa tiene inoltre in considerazione le richieste dell'iniziativa parlamentare Strahm. Per completare il finanziamento pubblico della formazione professionale e quello attualmente fornito dalle organizzazioni competenti, il disegno di legge consente la creazione di fondi per la formazione professionale per ogni settore dell'economia al finanziamento dei quali potranno essere costrette a partecipare pure le aziende del settore che non sono membri delle relative associazioni.

Infine riteniamo doveroso ricordare che a medio termine lo strumento della concessione nell'ambito delle telecomunicazioni sarà soppresso e che comunque non è possibile delimitare con precisione i confini dei settori interessati dalle misure. Un trattamento diseguale dei mercati delle merci e dei fattori, strettamente interdipendenti, potrebbe causare distorsioni della concorrenza.

2.3 Conclusioni

Il mantenimento del sistema di formazione duplice in Svizzera è di importanza vitale. Con singole misure settoriali esso non può tuttavia essere garantito. Siffatti interventi asimmetrici sono inadeguati a raggiungere tale scopo. Per considerazioni concernenti l'uguaglianza di trattamento di tutte le aziende, il nostro Consiglio ritiene inoltre che la legge sulla formazione professionale sia la sede più opportuna anche per accogliere misure preventive del genere proposto. Secondo il nostro Consiglio, nel primo e secondo decreto sui posti di tirocinio e nella legge sulla formazione professionale riveduta, in particolare con i fondi per la formazione professionale, è già stato tenuto conto della proposta Strahm. Respingiamo pertanto la proposta di legge della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale.

Se il Parlamento non dovesse tuttavia concordare con il nostro parere, il nostro Consiglio propone i seguenti adeguamenti volti a garantire la coerenza e l'applicabilità della normativa:

Condizioni per imporre l'obbligo di formazione professionale

I proposti articoli 4a e 5 capoverso 2^{bis} della legge sulle poste, 6 capoverso 1^{bis} della legge sulle telecomunicazioni e 4 capoverso 3^{bis} della legge sul trasporto viaggiatori danno al Consiglio federale la competenza di obbligare le imprese concessionarie a offrire posti di formazione. Nelle leggi non è tuttavia precisato esplicitamente a quali condizioni il Consiglio federale può far uso di questa competenza. Il rapporto della Commissione si limita a indicare che l'obiettivo è ovviare alla mancanza di manodopera specializzata, segnatamente nell'ambito delle tecnologie dell'informazione: secondo il rapporto, il Consiglio federale dovrebbe intervenire soltanto «in caso di veri e propri inconvenienti».

L'articolo 164 capoverso 1 Cost. esige che le disposizioni importanti e fondamentali debbano essere emanate sotto forma di legge federale. Questo principio si applica anche alla limitazione di diritti garantiti dalla Costituzione. Ora, l'obbligo di offrire possibilità di formazione professionale costituisce un'ingerenza nella libertà economica e nella garanzia della proprietà. Per quanto non vi è dubbio che il Consiglio federale farà uso della sua competenza unicamente nel senso inteso dalla Commissione, considerate le condizioni imposte dalla Costituzione all'emanazione di norme di diritto riteniamo opportuno disciplinare formalmente nelle leggi anche le condizioni per l'esercizio di tale competenza.

Rapporto tra ordinanze del Consiglio federale e concessioni

La legge dovrebbe inoltre disciplinare esplicitamente il rapporto tra le ordinanze del Consiglio federale e le concessioni: occorre cioè precisare se l'obbligo di formazione debba essere sancito direttamente ed esclusivamente in un'ordinanza del Consiglio federale oppure se si debba procedere subordinando la concessione alle relative condizioni.

La formulazione scelta nel progetto di modifica della legge sulle poste implica che spetta esclusivamente all'autorità di concessione (al Dipartimento) decidere se la concessione debba essere subordinata a un obbligo di offrire una formazione professionale o no (art. 5 cpv. 2^{bis}). La formulazione scelta nella legge sulle telecomunicazioni suggerisce invece che l'autorità di concessione sia il Consiglio federale e che l'obbligo di offrire una formazione professionale possa essere statuito unicamente nella concessione (art. 6 cpv. 1^{bis}). Infine, la formulazione nella legge sul trasporto viaggiatori sembra indicare che un obbligo di questo genere debba essere imposto all'azienda concessionaria mediante ordinanza (art. 4 cpv. 3^{bis}).

Il nostro Consiglio ritiene importante che le leggi si esprimano chiaramente anche su questo punto e che, nel limite del possibile, si opti per una formulazione identica nei tre testi normativi in questione. Proponiamo una soluzione analoga a quella della proposta modifica della legge sul trasporto viaggiatori.