

00.086

**Messaggio  
relativo all'iniziativa popolare «per un'offerta appropriata  
di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)»**

del 25 ottobre 2000

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio relativo all'iniziativa popolare «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)», invitandovi a sottoporla al voto di popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Il disegno di decreto federale corrispondente si trova in allegato.

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

25 ottobre 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*L'iniziativa popolare «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)» è stata depositata il 26 ottobre 1999 sotto forma di progetto elaborato con 113 032 firme valide. Essa vuole ancorare nella Costituzione il diritto alla formazione professionale di base e, per finanziare le necessarie offerte, istituire, a livello nazionale, un fondo per la formazione professionale alimentato mediante contributi dei datori di lavoro.*

*L'obiettivo cui mirano gli autori dell'iniziativa – offrire a tutti la possibilità di seguire una formazione professionale di base – è sicuramente lodevole. La via proposta è però inadeguata per i motivi seguenti:*

- *Con la revisione della legge sulla formazione professionale, la Confederazione crea condizioni quadro migliori che consentiranno di offrire posti di formazione affinché ognuno possa formarsi a seconda delle sue capacità. La nuova legge prevede la possibilità di obbligare, a determinate condizioni, le imprese che non offrono possibilità di formazione, a versare contributi di solidarietà destinati ad alimentare fondi per la formazione professionale gestiti dai diversi settori dell'economia.*
- *La gestione del fondo per la formazione professionale esigerà da parte delle autorità federali un lavoro amministrativo considerevole per il calcolo e la riscossione delle tasse. A causa della diversità delle situazioni nei diversi settori sarà molto difficile trovare soluzioni valide partendo dal principio alquanto generale proposto dall'iniziativa. Inoltre l'impiego di queste risorse determinerà un onere supplementare anche per i Cantoni e le organizzazioni cantonali dei partner sociali.*
- *L'introduzione di un fondo uniforme per la formazione professionale potrebbe indurre le imprese a impegnarsi meno in favore della formazione professionale poiché le forme attuali della formazione professionale saranno completate dalle offerte statali, che godono di un sostegno maggiore.*
- *Vi è infine da temere che l'ampliamento dell'offerta proposta dallo Stato rompa il legame stretto e utile tra la formazione professionale e la pratica.*

*Per questi motivi il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)» con la raccomandazione di respingerla.*

# Messaggio

## **1** **Parte generale**

### **1.1** **Aspetti formali**

#### **1.1.1** **Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa federale «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)» è stata depositata alla Cancelleria federale il 26 ottobre 1999 sotto forma di progetto elaborato. L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

*Art. 34<sup>ter</sup> a (nuovo)\**

<sup>1</sup> Il diritto a una formazione professionale appropriata è garantito.

<sup>2</sup> La Confederazione e i Cantoni assicurano un'offerta sufficiente in materia di formazione professionale. Questa formazione deve rispondere a criteri di qualità e può avere luogo in aziende e scuole professionali, scuole statali o istituzioni analoghe che sottostanno alla sorveglianza dello Stato.

<sup>3</sup> La Confederazione istituisce un fondo per la formazione professionale.

<sup>4</sup> Il fondo è finanziato mediante contributi di tutti i datori di lavoro. I costi dei posti di formazione offerti sono presi in considerazione purché soddisfino le condizioni qualitative.

<sup>5</sup> La Confederazione disciplina la ripartizione dei mezzi finanziari tra i Cantoni. L'utilizzazione di questi mezzi è di competenza dei Cantoni. Essi coinvolgono i partner sociali. Questi collaborano in particolare nella valutazione della qualità dei posti di formazione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

*Art. 24 (nuovo)\**

Nel caso in cui la legge d'applicazione non entri in vigore entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 34<sup>ter</sup>a\*, il Consiglio federale prende immediatamente i necessari provvedimenti per via d'ordinanza.

\* In seguito alla votazione popolare del 18 aprile 1999, questi articoli corrispondono ora rispettivamente all'articolo 63 e 197 della nuova Costituzione federale.

### **1.1.2 Riuscita**

Con decisione dell'8 novembre 1999, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)», depositata il 26 ottobre 1999, era formalmente riuscita con 113 032 firme valide (FF 1999 8086).

### **1.1.3 Termine per la trattazione**

In virtù dell'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), il messaggio del Consiglio federale relativo alla presente iniziativa va presentato all'Assemblea federale entro 12 mesi dal deposito dell'iniziativa, ossia al più tardi entro il 25 ottobre 2000.

L'Assemblea federale deve decidere se accettare o respingere l'iniziativa nella forma nella quale è stata depositata al più tardi 30 mesi dopo il deposito, ossia al più tardi entro il 25 aprile 2002. Questa scadenza può essere prorogata di un anno dall'Assemblea federale se almeno uno dei due Consigli decide di opporre una controproposta.

## **1.2 Validità**

### **1.2.1 Unità formale e materiale, compatibilità con il diritto internazionale**

Giusta gli articoli 139 capoversi 2 e 3 e 194 capoverso 3 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.), un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale può rivestire esclusivamente la forma di proposta generica o progetto elaborato. Le forme miste non sono ammesse. La presente iniziativa «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)» riveste la forma di progetto elaborato. Il principio dell'unità formale è pertanto adempiuto.

L'unità della materia (art. 139 cpv. 3 e 194 cpv. 2 Cost.) intende evitare che un'iniziativa tratti più oggetti senza alcun legame tematico tra loro. Questo principio serve a garantire un'espressione libera e autentica della volontà popolare.

L'obiettivo dell'iniziativa è chiaro: essa esige un diritto alla formazione professionale di base. Per garantire l'esercizio di questo diritto, la Confederazione e i Cantoni si impegnano affinché vi sia un numero sufficiente di posti di formazione. I costi della formazione professionale di base devono essere coperti da un fondo per la formazione professionale alimentato con contributi dei datori di lavoro. I diversi aspetti hanno un rapporto diretto, per cui l'unità della materia è data.

L'articolo 194 capoverso 2 della Costituzione federale prescrive che una revisione parziale non può violare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Volendo garantire un diritto alla formazione professionale, la presente iniziativa non viola evidentemente le disposizioni cogenti del diritto internazionale. È pertanto ammissibile anche dal profilo del diritto internazionale.

### **1.2.2 Attuabilità**

Anche se l'attuazione della presente iniziativa comporterebbe alcune difficoltà (cfr. n. 3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione), essa è nondimeno applicabile.

## 2

## Parte speciale

### 2.1

### Contenuto e interpretazione dell'iniziativa

Qui sotto le disposizioni costituzionali proposte sono spiegate come segue:

- Un primo paragrafo espone gli obiettivi dell'iniziativa in base a un opuscolo redatto dagli autori della stessa<sup>1</sup>.
- Un secondo paragrafo propone un'interpretazione complementare dei punti trattati.

#### *Articolo 63a capoverso 1*

«Il diritto a una formazione professionale appropriata è garantito.»

Secondo le spiegazioni degli autori dell'iniziativa, tutti i giovani devono avere il *diritto garantito dalla Costituzione* di seguire una formazione professionale. La formazione è un diritto della persona per tutti i giovani e la chiave per la futura integrazione nella vita professionale. La formazione professionale di base dev'essere *sufficiente*, ossia il tirocinio deve consentire ai giovani di sviluppare capacità e conoscenze di base di qualità, indispensabili al perfezionamento professionale durante tutta la vita.

L'introduzione di un diritto individuale alla formazione professionale di base impegna lo Stato a fare in modo che ognuno possa esercitare questo diritto. Il testo dell'iniziativa non specifica l'età in cui questo diritto potrebbe essere esercitato né che cosa si intenda con formazione professionale «sufficiente». Si può presupporre che si intenda una prima formazione professionale di base. Una seconda formazione o una riconversione non rientrerebbero pertanto in questo termine.

#### *Articolo 63a capoverso 2*

«La Confederazione e i Cantoni assicurano un'offerta sufficiente in materia di formazione professionale. Questa formazione deve rispondere a criteri di qualità e può avere luogo in aziende e scuole professionali, scuole statali o istituzioni analoghe che sottostanno alla sorveglianza dello Stato.»

In materia di formazione professionale l'offerta dev'essere *sufficiente*. Il comitato d'iniziativa ritiene sufficiente l'offerta quando il numero dei posti di tirocinio è nettamente superiore alla domanda, per cui i giovani hanno un certo margine di manovra nella scelta di una professione e possono quindi decidere più liberamente a seconda dei loro desideri e delle loro capacità. In cifre, gli autori dell'iniziativa ritengono che l'offerta è sufficiente quando vi sono 4-6 posti di tirocinio per 100 impieghi a tempo pieno.

Il mandato assegnato alla Confederazione e ai Cantoni di garantire un'offerta sufficiente potrebbe essere realizzato in diversi modi: per mezzo della gestione di istituti di formazione, incitando le imprese ad ampliare l'offerta di formazione professionale o affidando mandati a terzi.

L'iniziativa chiede che la formazione sia *di qualità*. Tuttavia, siccome il testo non offre maggiori precisazioni, occorre presumere che si tratti sia della qualità dei contenuti della formazione sia della qualità degli istituti che offrono la formazione di

<sup>1</sup> R. Strahm [concezione]; U. Häberlin, R. Margreiter, C. Renfer, C. Schärer e P. Siegrist [redazione], «Lehrstelleninitiative», Zurigo, 1998.

base (imprese, scuole, ecc.). Ai fini dell'unità, i criteri di qualità dovrebbero essere stabiliti dal legislatore, mentre il controllo della stessa dovrebbe spettare agli organi d'esecuzione.

#### *Articolo 63a capoverso 3*

«La Confederazione istituisce un fondo per la formazione professionale.»

Il fondo per la formazione professionale è lo strumento che deve permettere alla Confederazione di garantire che tutti i giovani possano beneficiare del loro diritto a una formazione professionale sufficiente. Secondo il comitato d'iniziativa, le risorse del fondo devono andare ad aggiungersi ai contributi fiscali che la Confederazione e i Cantoni investono nella formazione professionale.

Secondo gli autori dell'iniziativa le risorse del fondo per la formazione professionale andrebbero ad aggiungersi ai mezzi investiti dai poteri pubblici – questo non risulta tuttavia chiaramente dal testo. Se le somme così riunite dovessero superare i bisogni, non viene però precisato in che misura occorrerebbe ridurre la tassa a carico dei datori di lavoro e i mezzi investiti dai poteri pubblici. Il testo dell'iniziativa non dice se in questo caso si procederebbe a una riduzione della tassa, dei mezzi investiti dallo Stato o di entrambi. Questo verrà stabilito in una legge al momento dell'attuazione dell'iniziativa. Sarebbe auspicabile una riduzione sia della tassa sia dei mezzi investiti dallo Stato.

#### *Articolo 63a capoverso 4*

«Il fondo è finanziato mediante contributi di tutti i datori di lavoro. I costi dei posti di formazione offerti sono presi in considerazione purché soddisfino le condizioni qualitative.»

Secondo il comitato d'iniziativa, le imprese possono dedurre dalla *tassa che devono pagare i costi netti delle loro attività di formazione professionale* (costi globali, compreso il personale di formazione, dopo deduzione del reddito derivante dal lavoro dei tirocinanti).

Sempre secondo gli autori dell'iniziativa, nel fondo dovrebbero fluire *circa 400-500 milioni di franchi all'anno*.

L'iniziativa lascia al legislatore la scelta dei criteri per il prelievo della tassa. Per quanto concerne l'*ammontare* della tassa, gli autori dell'iniziativa enumerano alcuni fattori che potrebbero servire come base per il calcolo: numero di impiegati, valore aggiunto lordo, cifra d'affari o cashflow. L'*ammontare* della tassa varia tuttavia in funzione dell'offerta globale di posti di tirocinio: se l'offerta è elevata, la tassa può essere relativamente bassa, se invece il numero di posti di tirocinio è insufficiente, la tassa sarà aumentata di conseguenza.

Spetterà al legislatore stabilire le esigenze di qualità che devono adempiere i posti di formazione.

#### *Articolo 63a capoverso 5*

«La Confederazione disciplina la ripartizione dei mezzi finanziari tra i Cantoni. L'utilizzazione di questi mezzi è di competenza dei Cantoni. Essi coinvolgono i partner sociali. Questi collaborano in particolare nella valutazione della qualità dei posti di formazione.»

La ripartizione tra i Cantoni delle risorse del fondo dev'essere disciplinata dalla legge. Essa potrebbe avvenire in funzione della loro destinazione, di cui gli autori dell'iniziativa forniscono gli esempi seguenti: gestione delle scuole professionali, misure di formazione permanente, misure in favore della parità dei sessi, campagne di motivazione e marketing dei posti di tirocinio, corsi di integrazione, corsi di introduzione, pool di formazione, formazione puramente scolastica con stage pratici (laboratori di tirocinio) e cooperazione tra i fornitori della formazione (scuole professionali e imprese o associazioni di imprese).

Il denaro ripartito dalla Confederazione tra i Cantoni è gestito a livello *regionale* dai Cantoni e dai partner sociali (*gestione tripartita*).

Anche la ripartizione delle risorse del fondo tra i Cantoni e i criteri che i Cantoni devono applicare per la loro distribuzione devono essere disciplinati dalla legge, evitando i doppi sussidi. Si dovrebbe inoltre fissare una chiave per la ripartizione tra i Cantoni.

La partecipazione dei partner sociali al controllo della qualità dei posti di formazione è un'innovazione. Finora di questo compito si sono occupate da sole le autorità cantonali della formazione professionale. Le modalità di questa collaborazione dovrebbero anch'esse essere specificate in una legge.

## **2.2 Situazione giuridica attuale**

### **2.2.1 Costituzione federale del 18 aprile 1999**

Nell'ambito degli obiettivi sociali, la Costituzione federale prescrive che a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché gli adolescenti e le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità (art. 41 cpv. 1 lett. f).

Questa disposizione programmatica, che al contrario dei diritti sociali veri e propri quali il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (il cosiddetto minimo esistenziale; art. 12 Cost.) e il diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita (art. 19 Cost.) non è impugnabile dinanzi a un tribunale, funge da indicatore per la Confederazione e i Cantoni per definire le loro politiche sociali e della formazione. La libertà economica (art. 27 Cost.) garantisce tra l'altro il libero accesso e la libera scelta di una professione. Non si può tuttavia rifarsi a questo articolo, né tantomeno all'articolo 10 della Costituzione federale, che garantisce la libertà personale, per reclamare il diritto a una formazione offerta dallo Stato (DTF 125 I 175 c. 3).

La Confederazione e i Cantoni devono piuttosto elaborare la loro politica in maniera tale che ognuno possa assicurare, sotto la sua propria responsabilità, le basi della sua sussistenza. L'articolo 6 della Costituzione federale recita che ognuno assume le proprie responsabilità e contribuisce secondo le proprie forze alla realizzazione dei compiti dello Stato e della Società. Lo Stato interviene soltanto a titolo sussidiario, quando un individuo non è in grado di raggiungere questo obiettivo.

Nonostante la Costituzione federale non preveda il diritto alla formazione, altri diritti fondamentali consentono di avanzare rivendicazioni dirette. È per esempio possibile intentare un'azione contro organi pubblici per un trattamento discriminatorio e arbitrario (uguaglianza giuridica [art. 8 Cost.] e protezione dall'arbitrio [art. 9 Cost.]).

## Breve storia del diritto alla formazione

A differenza di quella di molti altri Stati con una tradizione costituzionale simile a quella della Svizzera, la Costituzione federale non prevede il diritto a una formazione tra i diritti fondamentali. Tutti i tentativi fatti per iscrivere siffatto diritto nella Costituzione sono finora falliti.

In risposta a diversi interventi parlamentari, nel nostro messaggio del 19 gennaio 1972 avevamo proposto tre nuovi articoli relativi alla formazione e alla ricerca. I due articoli costituzionali 27 e 27<sup>bis</sup> relativi alla formazione furono respinti in occasione della votazione popolare del 4 marzo 1973 (FF 1973 I 960); nonostante avessero ottenuto la maggioranza dei voti, furono respinti dalla maggioranza dei Cantoni (dieci Cantoni e tre Semicantoni).

Questa decisione popolare ha avuto delle conseguenze al di là del voto, poiché il Tribunale federale, tenendo conto della volontà del popolo, ha rinunciato a sviluppare un diritto sociale fondamentale non scritto alla formazione (DTF 103 Ia 369, c. 4a; 103 Ia 394, c. 2a). Il senso di siffatta norma costituzionale è contestato nella dottrina.

Nel 1986 è stata respinta l'iniziativa popolare «per una formazione e una riqualificazione professionali assicurate». Secondo quest'iniziativa la Confederazione avrebbe dovuto creare posti di formazione e possibilità di riqualificazione e di perfezionamento supplementari. Avrebbe pertanto incaricato i Cantoni di istituire laboratori di tirocinio e altri centri di formazione. Una parte importante dei costi avrebbe dovuto essere assunta dai datori di lavoro.

Nella maggioranza delle costituzioni cantonali la formazione occupa un posto importante. Il Cantone del Giura merita una menzione particolare poiché la sua Costituzione riconosce, nell'articolo 40 capoverso 1, un *diritto alla formazione*: «Le droit à la formation est reconnu. L'Etat et les communes facilitent la fréquentation des écoles et des universités, aussi que la formation professionnelle en général». I Cantoni di Berna, Soletta, Basilea città, Appenzello esterno e Ticino hanno previsto disposizioni che vanno nel senso degli obiettivi sociali della Costituzione federale.

### 2.2.2 **Legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale**

La legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr) attualmente in vigore non si esprime in merito alle due rivendicazioni principali dell'iniziativa, ossia il diritto alla formazione professionale di base e il fondo per finanziare la formazione professionale.

Dall'articolo 9 LFPr si può desumere che può assolvere una formazione professionale chiunque concluda un contratto di tirocinio con un'impresa o sia ammesso in un laboratorio di tirocinio o in una scuola di arti applicate. Non esiste un diritto illimitato a una formazione professionale di base.

La LFPr non prevede che i datori di lavoro versino una tassa, come chiesto dagli autori dell'iniziativa. Una tassa strutturata come vuole l'iniziativa dovrebbe essere qualificata come imposta e non potrebbe essere introdotta sulla scorta dell'attuale base costituzionale.

### 2.2.3

#### **Decreto federale del 18 giugno 1999 sulla formazione professionale concernente provvedimenti intesi a migliorare l'offerta di posti di tirocinio e a sviluppare la formazione professionale (2° decreto sui posti di tirocinio)**

Da decenni ormai la Confederazione si adopera affinché tutti i giovani possano entrare con successo nel mondo del lavoro, e questo anche quando vi è scarsità di posti di tirocinio. Dopo aver contribuito finanziariamente tra il 1997 e il 1998, nell'ambito del primo decreto sui posti di tirocinio, a istituire misure volte a migliorare l'offerta in questo campo, la Confederazione finanzia ora, fondandosi sul secondo decreto, misure volte a accrescere l'offerta di posti di tirocinio, a trovare una soluzione ai problemi strutturali del mercato dei posti di tirocinio e a provare nuovi modi di formazione in previsione della nuova legge sulla formazione professionale. Il decreto sarà abrogato un anno dopo l'entrata in vigore della revisione della legge sulla formazione professionale. Per gli anni 2000-2004 sono a disposizione complessivamente 100 milioni di franchi.

### 2.3

#### **Il disegno di nuova legge sulla formazione professionale**

La legge sulla formazione professionale è attualmente sottoposta a revisione. L'obiettivo è quello di rafforzare la formazione professionale nel suo complesso. La nuova legge sulla formazione professionale (nLFPr) si concentra pertanto sulla realizzazione di condizioni quadro ottimali sia per i tirocinanti sia per coloro che offrono posti di tirocinio. Invece che su garanzie costose e su tasse controproducenti, la legge si basa su offerte di formazione variate che tengano conto sia delle capacità individuali delle persone in formazione sia delle esigenze differenziate e delle possibilità dei settori economici.

La nLFPr parte dal presupposto che non è possibile forzare le imprese a formare apprendisti così come non è possibile forzare le persone a seguire una formazione. Il fondamento di una formazione valida sta nel rispetto del senso della formazione e dell'impegno che essa implica.

Come sottolineiamo nel nostro messaggio del 6 settembre 2000, la riforma auspicata, rivolta verso il futuro, non avverrà gratuitamente. La nLFPr prevede un impegno accresciuto dei poteri pubblici. I mezzi supplementari serviranno chiaramente al finanziamento delle riforme, senza mescolare lo sviluppo di capacità con un impiego non specifico dei mezzi e un'imposizione generale delle imprese che non offrono posti di tirocinio. Un nuovo sistema di finanziamento consentirà di impiegare le risorse disponibili in modo più efficace e trasparente. Questo nuovo sistema si articola attorno al versamento di importi forfetari ai Cantoni al fine di consentire loro di adempiere in modo autonomo i compiti loro affidati, al finanziamento complementare mirato di progetti di formazione innovativi e al versamento di contributi di sostegno per prestazioni particolari di interesse pubblico.

I fondi per la formazione professionale suddivisi per settori proposti nel disegno di legge sono completamente diversi dal sistema proposto dall'iniziativa sui posti di tirocinio: i fondi suddivisi per settori permettono di tener conto del fatto che l'offerta varia molto a seconda dell'ambito e che il fattore dei costi dei posti di tirocinio

è anch'esso variabile. Essi possono essere redditizi per l'impresa individuale e rappresentare invece un onere finanziario per l'associazione interessata. In altri casi le imprese che non offrono possibilità di formazione traggono profitto dagli sforzi fatti dai loro concorrenti. Anche questi «clandestini» devono poter essere costretti ad alimentare il fondo del loro settore. Adeguata in questo senso, la regolamentazione garantisce una destinazione efficace dei mezzi e impedisce che vengano sussidiati settori strutturalmente deboli e ambiti che non ne hanno bisogno.

## **2.4 Regolamentazioni cantonali e settoriali**

### **2.4.1 Fondo per la formazione professionale**

I Cantoni e le istituzioni economiche sono libere di istituire fondi per la formazione professionale.

In alcuni settori economici diverse associazioni hanno deciso di istituire fondi per la promozione della formazione professionale. L'esempio più conosciuto è quello del Parifonds nel settore della costruzione.

Il Cantone di Ginevra dispone di un «fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels» alimentato dai contributi dei datori di lavoro (in funzione del numero di impiegati, al massimo il 5% della massa salariale) e da sussidi cantonali.

Da diversi anni il Cantone di Friburgo gestisce un fondo per la formazione professionale alimentato da cinque fonti: il Cantone e i datori di lavoro, per un quarto ciascuno, i Comuni nei quali gli apprendisti abitano e seguono il tirocinio, per un quinto ciascuno, e i Comuni nei quali ha sede la scuola professionale, per un decimo. I contributi dei datori di lavoro sono fissati dal Consiglio di Stato. Il fondo per la formazione professionale sostiene la formazione nei settori che non sono assunti direttamente dal Cantone. Un'associazione nella quale sono rappresentati il Cantone, i diversi Comuni e le organizzazioni dei partner sociali decide l'assegnazione dei contributi.

Nel Cantone di Neuchâtel è stato istituito nel 1999 un «fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels» gestito da un organo tripartito (Stato, padronato e salariati). Il fondo si prefigge di valorizzare la formazione e il perfezionamento professionali, promuovere la formazione permanente, sostenere la formazione pratica, distribuire tra tutte le imprese del Cantone i compiti di formazione professionale e sostenere le imprese che formano apprendisti. Esso finanzia un'indennità forfetaria per tutte le persone in formazione, corsi introduttivi organizzati al di fuori del Cantone, la durata supplementare dei corsi introduttivi, il coordinamento della formazione professionale, il materiale necessario per gli esami di fine tirocinio, la formazione permanente dei periti d'esame, la formazione dei maestri di tirocinio, ecc. Il fondo è alimentato dai contributi annui dei datori di lavoro tenuti al versamento e da un importo annuo di 800 000 franchi proveniente dal «fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle». I contributi dei datori di lavoro sono fissati annualmente dal Consiglio di Stato. Sono compresi tra i 20 e i 40 franchi per impiegato.

## **2.4.2 Deduzioni fiscali per le imprese**

Un'iniziativa popolare dei giovani liberali del Cantone di Zurigo vuole ridurre il carico fiscale delle imprese di 4000 franchi per anno e per posto di tirocinio offerto. Il Consiglio di Stato zurighese chiede al Gran Consiglio di dichiarare nulla l'iniziativa poiché ritiene che essa non rispetti l'unità della forma. L'iniziativa violerebbe inoltre il principio della parità di trattamento, poiché escluderebbe dalle deduzioni previste i datori di lavoro che mettono a disposizione posti di tirocinio ma che non sono soggetti all'imposta. A prescindere dalle lacune giuridiche dell'iniziativa, i crediti destinati ai posti di tirocinio non sarebbero praticamente realizzabili: le spese amministrative ad essi legate sarebbero sproporzionate e sarebbe necessario assumere personale supplementare.

La mozione Bangerter «Incitamento alla formazione di apprendisti», depositata il 22 giugno 2000, chiede sgravi fiscali per le imprese che formano apprendisti. Nella nostra risposta del 6 settembre 2000 proponiamo il rigetto della mozione per i motivi seguenti: l'idea è già stata esaminata da una commissione parlamentare, che l'ha abbandonata: la formazione causa costi differenziati nelle imprese; l'onere finanziario non è un fattore di cui l'impresa tiene conto nella sua decisione di garantire una formazione o meno; gli introiti fiscali diminuirebbero considerevolmente.

## **3 Conseguenze dell'iniziativa**

### **3.1 Ripercussioni sull'economia**

L'attuazione dell'iniziativa sui posti di tirocinio comporterebbe un'estensione della formazione professionale organizzata esclusivamente dallo Stato a spese della formazione professionale duale tradizionale. Il comitato d'iniziativa parte dal presupposto che il numero di posti di tirocinio offerti dalle imprese aumenterebbe; in realtà in caso di una futura penuria di posti di tirocinio si assisterebbe piuttosto a un trasferimento della formazione dall'impresa verso la scuola. Un impegno accresciuto dei poteri pubblici nelle istituzioni di formazione a tempo pieno sarebbe difficilmente reversibile nel momento in cui vi sarebbe un miglioramento della situazione sul mercato dei posti di formazione. Vi sarebbe allora da aspettarsi una diminuzione dell'impegno dell'economia in favore della formazione professionale, poiché questa sarebbe in ogni modo garantita dallo Stato.

Il legame tradizionalmente molto stretto tra la formazione professionale e il mercato del lavoro si allenterebbe ulteriormente, determinando effetti negativi sull'attualità delle qualificazioni professionali. Di conseguenza le imprese dovrebbero introdurre fasi di iniziazione al lavoro meno produttive e vi sarebbe una maggiore necessità di riqualificazione professionale.

### **3.2 Ripercussioni sui singoli gruppi sociali**

#### **Datori di lavoro esercitanti un'attività di formazione**

I datori di lavoro che offrono già posti di tirocinio dovrebbero versare al fondo una tassa, oltre alle loro prestazioni in materia di formazione. I mezzi da essi impiegati per coprire i costi dei loro posti di formazione sarebbero certamente presi in consi-

derazione, tuttavia finora non vi sono criteri riconosciuti per stabilire con esattezza detti costi. A seconda del caso queste imprese sarebbero di conseguenza sussidiate o sarebbero soggette a un'imposizione maggiore.

Se un'impresa formatrice giunge – a torto o a ragione – alla conclusione che le sue spese sono maggiori, è molto probabile che essa abbandoni la formazione o che preferisca pagare per risolvere il problema. La tradizione provata del nostro sistema di formazione professionale sarebbe pertanto messa in pericolo dagli interventi dello Stato.

### **Datori di lavoro non esercitanti un'attività di formazione**

Le imprese che non offrono posti di tirocinio devono pagare una tassa più alta rispetto a quelle che li offrono. L'offerta di posti di tirocinio dipende però da fattori diversi dall'importo di una tassa: prospettive future, capacità di formazione, struttura dell'impresa, ecc. Non vi è nessun motivo per pensare che una tassa potrebbe incitare un'impresa a impegnarsi maggiormente nella formazione professionale. Al contrario, l'applicazione dell'iniziativa determinerebbe a media scadenza la costituzione di capacità di formazione professionale finanziate dai poteri pubblici che scoraggerebbero durevolmente siffatto impegno.

### **Persone in formazione**

Con il diritto a un posto di formazione si crea il pericolo che la scelta della professione si faccia alla leggera, senza riflettere a sufficienza in merito alla situazione del mercato del lavoro. Il passaggio prevedibile da un'offerta di formazione privata a un'offerta pubblica rischierebbe di far sparire il legame, prezioso dal profilo pedagogico, tra teoria e pratica nel sistema duale della formazione professionale. A causa dell'assenza del legame con la pratica e le realtà del mondo del lavoro, i giovani che terminano una formazione rischierebbero di non trovare un impiego e avrebbero bisogno più rapidamente di una riconversione professionale.

Di quest'iniziativa potrebbero profittare in particolare i giovani che oggi, per diverse ragioni (carenza di competenze scolastiche e sociali, problemi linguistici, pregiudizi dei responsabili della formazione nelle imprese, ecc.), incontrano difficoltà a integrarsi nel sistema di formazione professionale. Proprio per questo gruppo il 2° decreto sui posti di tirocinio e il disegno di nuova legge sulla formazione professionale prevedono già misure particolari.

## **3.3 Ripercussioni finanziarie**

L'iniziativa sui posti di tirocinio prevede un importo di 400-500 milioni di franchi all'anno per alimentare il fondo per la formazione professionale. Questo significherebbe un raddoppio dei mezzi che la Confederazione investe attualmente per la formazione professionale.

Siffatto flusso di mezzi supera la capacità di assorbimento delle strutture attuali della formazione professionale e conduce a un ingrossamento del sistema. Ne consegue un'estensione del settore pubblico a spese dell'economia o uno sgravio delle spese sostenute dalla Confederazione e dai Cantoni nel settore della formazione professionale. Occorre prevedere, a breve scadenza, un investimento inefficace dei fondi e, a scadenza più lunga, cambi strutturali nell'offerta di formazione a spese di un orientamento economico della formazione professionale.

### **3.4 Ripercussioni sulla Confederazione e sui Cantoni**

Per la Confederazione la riscossione di una nuova tassa costituirebbe una spesa supplementare considerevole poiché l'importo di detta tassa dovrebbe essere determinato separatamente per ogni settore o addirittura per ogni impresa.

Per il calcolo e la riscossione della tassa la Confederazione dovrebbe creare circa 20 posti supplementari.

A livello dei Cantoni e dei partner sociali occorrerebbe prevedere, per la ripartizione dei fondi, ossia per prendere le decisioni di sostegno in favore di progetti concreti, un bisogno supplementare di circa 80 posti complessivi.

### **3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione**

Per l'istituzione del fondo nel senso inteso dagli autori dell'iniziativa sono necessari diversi chiarimenti. La legislazione dovrebbe precisare concretamente, per esempio, l'importo della tassa e la sua differenziazione per settore o per impresa, le norme di qualità, la maniera di reagire a un'eccedenza dell'offerta di posti di tirocinio nonché la chiave di ripartizione delle risorse tra i Cantoni.

Il calcolo della tassa dovrebbe avvenire in base alla differenza tra il totale delle imprese e il numero di quelle che, tra di esse, forniscono un lavoro di formazione; si dovrebbe però tener conto anche di molte altre variabili, segnatamente il settore, i dati regionali, le particolarità delle diverse imprese, ecc. Sarebbe pertanto necessario procurarsi numerose informazioni, il che comporterebbe un notevole onere amministrativo.

Per la riscossione di questa tassa unica nel suo genere occorrerebbe sviluppare procedure speciali e istituire i servizi corrispondenti.

Per i Cantoni e i partner sociali le decisioni relative all'impiego delle risorse dei fondi implicherebbero lavori supplementari poiché sarebbe necessario istituire nuovi organi.

Infine, per quanto concerne l'indennizzo del lavoro di formazione fornito dalle imprese, l'iniziativa esige imperativamente un esame della qualità. Questo esame potrebbe probabilmente essere effettuato dai Cantoni, nell'ambito della loro funzione di sorveglianza, ma richiederebbe ugualmente un importante onere amministrativo supplementare, poiché, sempre secondo l'iniziativa, i partner sociali dovrebbero essere associati a questo esame della qualità.

### **3.6 Rapporto con il diritto europeo**

L'iniziativa concerne la politica di formazione, poiché essa chiede di prendere misure nel settore della formazione professionale. Nell'ambito dell'Unione europea spetta a ciascuno degli Stati membri formulare la propria politica in materia di formazione e determinare il modo in cui intende organizzare il suo sistema di formazione. Di conseguenza gli accordi bilaterali tra l'UE e la Svizzera non contengono nessuna clausola che costringerebbe la Svizzera a seguire questa o quella via in materia di politica di formazione. Dal profilo del rapporto con il diritto europeo l'iniziativa non pone pertanto alcun problema.

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

### **4.1 Diritto a una formazione professionale adeguata con un numero sufficiente di posti di formazione**

Le basi legali federali e cantonali in vigore si fondano in larga misura sui citati obiettivi sociali (art. 41 e 63 Cost.): in Svizzera tutti i giovani che hanno terminato la scuola dell'obbligo possono accedere a una formazione supplementare, nel settore della cultura generale o della formazione professionale. Iscrivere nella Costituzione un diritto individuale alla formazione significherebbe introdurre un corpo estraneo nel diritto costituzionale svizzero.

Per quanto concerne la formazione professionale in particolare, l'apprendistato secondo il sistema duale rimane il più importante quantitativamente. In questo sistema le imprese assumono una parte considerevole delle responsabilità in materia di formazione. Questo perché, da un lato, si assicurano le nuove leve di cui hanno bisogno e, dall'altro, beneficiano del contributo fornito alla produttività interna dai giovani in formazione.

Laddove le strutture delle imprese lo consentono, i singoli settori economici assumono i compiti di formazione in funzione dei prevedibili bisogni di nuove leve. Tuttavia, nei settori di punta - ad esempio quello dell'alta tecnologia - le imprese non sono spesso più in grado di offrire una formazione in tutte le discipline rientranti nella vasta formazione di base.

Per tener conto di questa situazione il diritto vigente prevede già strutture di formazione diversificate: oltre all'apprendistato duale nelle imprese e nelle scuole professionali vi sono le formazioni a tempo pieno nei laboratori di tirocinio, nelle scuole di commercio e nelle scuole di arti applicate, nonché la possibilità per le imprese di unirsi per offrire strutture di formazione comuni.

Nel disegno di nuova legge sulla formazione professionale queste possibilità sono ulteriormente completate o sviluppate. Citiamo a questo proposito le scuole professionali specializzate e le accresciute possibilità ai fini di un'organizzazione più flessibile delle formazioni, segnatamente per quanto concerne la durata e la parte della formazione assunta da ogni istituzione (imprese formatrici, corsi comuni a più imprese, scuole professionali).

Il disegno di nuova legge sulla formazione professionale istituzionalizza lo sviluppo permanente di quest'ultima. Prevede inoltre la possibilità di indennizzare le prestazioni particolari di interesse pubblico. Siffatto sostegno permette di applicare misure mirate evitando le ripercussioni che si avrebbero con l'iniziativa sui posti di tirocinio. Per questo compito ancorato nella legge è riservata una parte (circa un decimo) dei fondi della Confederazione destinati alla formazione professionale. In tal modo è possibile reagire con rapidità ed efficacia ai cambiamenti sul mercato della formazione professionale senza tuttavia fissare a lungo termine strutture indesiderate né essere obbligati a crearne delle nuove. Di tutto questo profitteranno segnatamente tutti coloro i quali fanno fatica a trovare un'adeguata offerta di formazione.

A complemento di queste offerte di formazione vi sono formazioni che si situano tra la scuola dell'obbligo e il grado secondario II, destinate ai giovani che non sono ancora in grado di iniziare una formazione professionale a causa di carenze linguistiche, di formazione o di altra natura.

## 4.2

### **Istituzione di un fondo per la formazione professionale alimentato con tasse versate da tutti i datori di lavoro**

La rivendicazione secondo la quale tutti i datori di lavoro – ossia anche quelli che non offrono posti di formazione – dovrebbero contribuire ai costi della formazione professionale non è nuova. Nel 1996/97 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha condotto un'ampia consultazione per verificare se l'introduzione di un sistema di bonus/malus potesse incitare le imprese a assumere compiti di formazione. Visti i risultati, siffatto sistema è stato scartato non soltanto dal primo decreto sui posti di tirocinio nel 1997 bensì anche nel corso delle deliberazioni in merito ai posti di tirocinio nel 1999.

Nel rapporto sui modelli di finanziamento per la formazione professionale<sup>2</sup>, l'Istituto per le ricerche congiunturali del Politecnico di Zurigo giunge alla conclusione che il fondo per la formazione professionale proposto nell'iniziativa presenta gravi lacune dal profilo economico. I meccanismi di incentivazione sono eccessivi e il sistema di prelievo dei fondi non permette di raggiungere l'obiettivo prefissato. La loro realizzazione avrebbe conseguenze dannose sulle strutture della formazione professionale. Nemmeno il trasferimento alle imprese di una parte dei costi relativi alle spese generali per la formazione è giustificato dal profilo economico.

Inoltre, v'è da attendersi che un fondo nazionale di questo tipo per la formazione professionale non produca l'effetto auspicato dagli autori dell'iniziativa bensì piuttosto l'effetto inverso. Invece che provocare un impegno accresciuto da parte delle imprese in favore della formazione professionale, il fondo potrebbe al contrario rivelarsi dissuasivo: le imprese che si assumono oggi responsabilità in questo settore potrebbero essere tentate di utilizzare le somme investite attualmente nella formazione proprio per dispensarsi da questo compito; questo sarebbe il caso per le imprese gestite da un Paese terzo nel quale la formazione duale non è una tradizione. Adottare una misura di questo tipo condurrebbe alla sparizione del sistema duale e, di conseguenza, dei legami con la pratica professionale e le realtà del mercato del lavoro.

Il fondo nazionale proposto per la formazione professionale si rivela essere uno strumento molto rigido. Non tiene sufficientemente conto delle particolarità regionali né delle differenze nelle strutture dei costi dei settori economici né delle specificità delle imprese.

## 4.3

### **Parere del Consiglio federale**

Gli obiettivi sociali contenuti nella Costituzione federale, le disposizioni legali in vigore nonché il sistema attuale della formazione professionale costituiscono una base sufficiente per dare a tutti in Svizzera la possibilità di accedere a una formazione adeguata. La formazione non può essere imposta né ai formatori né alle persone in formazione. Deve risultare da una volontà e da un impegno reciproci per consentire l'acquisizione adeguata delle capacità e delle conoscenze professionali. Un diritto –

<sup>2</sup> Andreas Frick e Petra Huth, «Finanzierungsmodelle für die Berufsbildung», Zurigo, 2000, p. 2.

per così dire direttamente applicabile – a un formazione professionale, come rivendica l’iniziativa, non è sensato e non è realizzabile.

Nel nostro messaggio relativo alla nuova legge sulla formazione professionale proponiamo una soluzione che concorda con la rivendicazione centrale dell’iniziativa – la garanzia di un numero sufficiente di posti di formazione – e questo senza rendere necessaria una modifica della Costituzione federale. L’iniziativa, dal canto suo, non soltanto genera pesanti oneri amministrativi supplementari, bensì conduce anche alla rottura del legame di prossimità tra la formazione professionale di base e la pratica nonché al prevedibile distacco delle imprese dal sistema duale. Vista l’impopolarità dei sistemi di incentivazione a favore della formazione professionale di base, occorre rinunciare a introdurre un fondo contributivo in quanto fonte di finanziamento per la formazione professionale. La nuova legge sulla formazione professionale, con la sua maggiore flessibilità e la prevista soppressione di diverse tasse, motiva le imprese a assumersi responsabilità in materia di formazione professionale. La partecipazione della Confederazione alle spese dei poteri pubblici per la formazione professionale deve passare dal 20 per cento circa di oggi al 25 per cento circa. Inoltre, le nuove disposizioni legali prevedono la possibilità di prelevare, a determinate condizioni, contributi di solidarietà presso i partner di un settore dell’economia che non li verserebbero volontariamente, al fine di alimentare un fondo in favore della formazione professionale nel settore interessato. Questa opzione costituisce una soluzione adeguata per ricordare alle imprese le loro responsabilità in materia di formazione. Globalmente le nuove disposizioni legali proposte permettono una modernizzazione della formazione professionale. Garantendo un largo spettro di offerte differenziate, consentono a tutti di seguire una formazione adatta alle loro esigenze.

Non è stato elaborato un controprogetto all’iniziativa: le nuove disposizioni legali in materia di formazione professionale offrono una risposta migliore a quanto chiesto dall’iniziativa che non una soluzione a livello costituzionale. Il disegno di nuova legge sulla formazione professionale è un controprogetto indiretto all’iniziativa.

## **5 Proposta**

In base alle considerazioni che precedono, chiediamo alle vostre Camere di raccomandare a popolo e Cantoni di respingere l’iniziativa «per un’offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)».