

03.071

**Messaggio
concernente una modifica della legge federale
sulla parità dei sessi (procedura di conciliazione)**

del 5 novembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla parità dei sessi.

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

5 novembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il disegno si prefigge di instaurare una procedura efficace contro la discriminazione basata sul sesso nei confronti del personale federale. A tal fine si prevede di introdurre una commissione di conciliazione.

Per i rapporti di lavoro di diritto privato, la legge sulla parità dei sessi (LPar, RS 151.1) dispone una procedura di conciliazione (art. 11 LPar). Ciascun Cantone ha quindi designato un ufficio di conciliazione; in circa la metà dei Cantoni questi uffici si occupano anche delle questioni relative ai rapporti di lavoro di diritto pubblico a livello cantonale.

Per il personale della Confederazione, attualmente, esiste un'altra soluzione: la possibilità di chiedere un parere peritale nell'ambito del ricorso. L'autorità competente in virtù dell'articolo 13 capoverso 3 della legge sulla parità dei sessi è la Commissione peritale in materia di parità dei sessi. Da questa procedura di valutazione, tuttavia, sono sorte varie difficoltà. Il problema principale è che prima di poter fare appello alla commissione peritale occorre presentare un ricorso. Ciò rappresenta un notevole ostacolo, perché la procedura di ricorso è onerosa e di lunga durata.

In confronto, la procedura davanti agli uffici di conciliazione cantonali appare molto più efficace; anche per il personale federale deve dunque essere messa in atto una procedura analoga. La commissione peritale esistente, invece, sarà sciolta.

L'istituzione di una commissione di conciliazione per il personale federale richiede la modifica dell'articolo 13 capoverso 3 della legge sulla parità dei sessi.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Diverso disciplinamento per gli impiegati con contratti di lavoro di diritto privato e per il personale federale

Gli uomini e le donne discriminati a causa del sesso nei rapporti di lavoro possono rivolgersi a un ufficio di conciliazione nel loro Cantone. Questa norma si applica agli impiegati con contratto di lavoro di diritto privato come pure, in circa la metà dei Cantoni, al personale cantonale. Per il personale federale, invece, non esiste procedura di conciliazione. Per contestare una pratica discriminatoria bisogna prima interporre un ricorso amministrativo e solo in seguito, nell'ambito della procedura di ricorso, si può chiedere anche un parere della «Commissione peritale in materia di parità dei sessi». Il fatto di dover presentare ricorso prima di potersi rivolgere alla commissione peritale costituisce un notevole ostacolo, sia sotto il profilo formale, sia sotto quello psicologico. Nei casi trattati, la procedura si è rivelata molto onerosa e di lunga durata. Di regola, il ricorso non offre una rapida soluzione del conflitto e il rapporto di lavoro difficilmente può essere salvato. In confronto, la procedura presso gli uffici di conciliazione cantonali è accessibile molto più facilmente e in modo più rapido.

1.1.2 Uffici di conciliazione cantonali secondo la LPar

Il 1° luglio 1996, l'introduzione della legge sulla parità dei sessi ha imposto ai Cantoni di designare uffici di conciliazione per i litigi relativi ai rapporti di lavoro di diritto privato (art. 11 cpv. 1 LPar), lasciando al loro apprezzamento la decisione di dichiarare l'ufficio di conciliazione competente anche per i rapporti di lavoro di diritto pubblico, ovvero le pratiche discriminatorie nei confronti dei loro stessi impiegati. La metà dei Cantoni ha scelto questa soluzione. Nella trattazione dei casi (2000: 47; 2001: 46) gli uffici di conciliazione cantonali hanno riportato un discreto successo, in particolare in quelli di diritto pubblico. In più della metà delle conciliazioni di questo tipo è stato raggiunto l'obiettivo perseguito dalla LPar; trovare un'intesa. E in un buon quarto dei casi è stato possibile anche salvare il rapporto di lavoro. Va ancora rilevato che nei rapporti di lavoro di diritto pubblico la proporzione di successi è superiore a quella nei rapporti di lavoro di diritto privato. La procedura di conciliazione appare quindi particolarmente appropriata per trattare i rapporti di lavoro di diritto pubblico.

1.1.3 Commissione peritale – LPar

L'articolo 13 capoverso 3 della legge sulla parità dei sessi prevede una commissione peritale. Essa «su richiesta del ricorrente la commissione peritale si esprime sui ricorsi interposti per violazione della LPar diretti contro le decisioni di prima istanza in merito ai rapporti di servizio del personale dell'amministrazione generale della

Confederazione» (art. 2 cpv. 1 Ordinanza relativa alla Commissione della parità dei sessi, RS 172.327.1). La commissione consta di un presidente e un vicepresidente nonché di sei membri e sei supplenti che rappresentano pariteticamente l'amministrazione generale della Confederazione e il suo personale. La commissione peritale dispone di un segretariato che l'aiuta ad istruire il procedimento e ad accertare i fatti. Il segretariato della commissione peritale è curato dall'Ufficio federale del personale. Ricevuta la domanda di parere, l'autorità di ricorso informa la commissione peritale e, dopo aver effettuato lo scambio di scritti, le trasmette la domanda e l'incartamento. La commissione peritale prende tutti i provvedimenti necessari ad accertare i fatti, avvalendosi, se necessario, di esperti. Una volta concluso l'accertamento dei fatti, la commissione peritale delibera la proposta di decisione elaborata dal presidente con la collaborazione del segretariato e redige il parere a destinazione dell'autorità di ricorso. Dall'entrata in vigore della legge sulla parità dei sessi, il 1° luglio 1996, il parere della commissione è stato richiesto in sette casi: in cinque la commissione ha espresso un parere, una delle domande è stata ritirata e sull'altra non si è entrati in materia. La causa principale dell'esiguo numero di domande va ricercata nell'onerosa procedura di ricorso necessaria per presentare una domanda di parere.

1.1.4 Interventi parlamentari

Con la sua mozione dell'8 ottobre 1998 (98.3463 Mozione Hubmann, Asimmetria degli articoli 11 e 13, Legge sulla parità dei sessi), la consigliera nazionale Vreni Hubmann criticava l'ineguaglianza di trattamento del personale federale rispetto agli impiegati con rapporti di lavoro di diritto privato e rispetto agli impiegati cantonali in circa metà dei Cantoni, chiedendo una modifica dell'enunciato restrittivo dell'articolo 13 capoverso 3 LPar al fine di parificare i rapporti di lavoro di diritto privato con quelli di diritto pubblico. Il Consiglio federale si è dichiarato disposto a esaminare la questione e ha proposto di trasformare la mozione in postulato. La mozione è stata quindi approvata dal Consiglio nazionale il 18 dicembre 1998 in forma di postulato.

1.1.5 Necessità di una commissione di conciliazione per il personale federale

Il diverso trattamento del personale federale rifletteva in origine l'intenzione del legislatore (FF 1993 I 1043) di introdurre una procedura analoga a quella prevista dall'ordinanza sulla classificazione delle funzioni (art. 8 segg. RS 172.221.11.1). Varie ragioni erano all'origine di questa scelta: da un lato, l'autorità competente per i rapporti di lavoro di diritto pubblico era vincolata dal principio di legalità e questa condizione lasciava scarso margine di manovra per favorire un'intesa nell'ambito di una procedura di conciliazione. Dall'altro lato, si voleva evitare di prolungare in maniera inappropriata l'iter ricorsuale.

Tuttavia, con la nuova legge sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) la situazione è cambiata: in seno all'Amministrazione federale i rapporti di lavoro si fondano ormai su un contratto di diritto pubblico e si sono avvicinati alla concezione dei rapporti di lavoro del Codice delle obbligazioni (CO, RS 220). La diversità di trat-

tamento degli impiegati della Confederazione assunti sotto il regime del diritto pubblico rispetto agli impiegati il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal diritto privato non ha più ragione di essere. In considerazione della nuova legge sul personale federale, occorre dunque rivedere l'articolo 13 capoverso 3 LPar.

L'idea degli uffici di conciliazione cantonali ha dato buoni risultati. In base a questo esempio, si deve istituire una procedura di conciliazione anche per il personale federale. La conciliazione deve essere possibile prima di avviare una procedura formale di ricorso. Come per i rapporti di lavoro di diritto privato, lo scopo consiste nell'evitare una procedura di ricorso e, se possibile, preservare il rapporto di lavoro.

1.2 Linee generali della proposta

1.2.1 Conciliazione anziché parere peritale

La commissione di conciliazione è un'istanza facilmente accessibile per regolare i casi di discriminazione nei confronti del personale federale. Nella misura del possibile il suo obiettivo è di preservare i rapporti di lavoro.

Si tratta di una procedura rapida, poiché, contrariamente a quanto avviene per il parere peritale, la conciliazione non necessita di un accertamento approfondito dei fatti.

Il Consiglio federale decide mediante ordinanza la procedura, la composizione della commissione (pochi membri, rappresentanza paritetica delle parti e dei sessi), la sua integrazione sotto il profilo amministrativo e il suo segretariato.

L'attuale Commissione peritale istituita in virtù della legge sulla parità dei sessi (RS 172.327.1) è sciolta.

2 Parte speciale: commento delle singole disposizioni

Art. 13 cpv. 3

La procedura di conciliazione mira a intervenire in modo rapido ed efficace nei casi di discriminazione basata sul sesso nei confronti del personale federale. La commissione di conciliazione è incaricata di informare e di consigliare le parti nei litigi relativi alla discriminazione basata sul sesso nei rapporti di lavoro, come pure di ricercare un accordo. All'inizio dell'attività, informa il personale federale sulla propria offerta e la rinnova regolarmente, almeno una volta all'anno (relazioni pubbliche).

La procedura di conciliazione precede la procedura di ricorso amministrativo. È facoltativa per il collaboratore: gli impiegati che vogliono interporre ricorso amministrativo contro una decisione discriminatoria non sono tenuti a rivolgersi preliminarmente alla commissione di conciliazione. Per contro, la procedura di conciliazione è obbligatoria per l'Amministrazione, che si dichiara così pronta a discutere, senza riserve, i casi litigiosi, e si adopera per il loro disbrigo, possibilmente evitando una procedura contenziosa. Il termine per rivolgersi alla commissione di conciliazione corrisponde al termine di ricorso secondo l'articolo 50 PA.

La procedura di conciliazione è gratuita.

L'intesa raggiunta dalla commissione ha forza di cosa giudicata ed è esecutiva al pari di una sentenza.

3 Ripercussioni finanziarie e sul personale

I costi di questa commissione di conciliazione saranno probabilmente simili a quelli attuali della commissione peritale, e rimarranno a carico del Dipartimento federale delle finanze. Conformemente all'ordinanza sulle commissioni (RS 172.31), i membri della commissione avranno diritto, come già ora, ad un'indennità giornaliera (da 100 a 200 franchi), ma esse saranno meno numerose.

Data la più breve durata della procedura, anche un eventuale aumento dei casi dovrebbe poter essere trattato nei limiti del budget attuale. Un aumento importante del numero di casi, per contro, comporterebbe costi supplementari.

Con l'istituzione della commissione di conciliazione rappresenta, la Confederazione, una soluzione moderna per regolare le contestazioni in materia di discriminazione, risparmiando inoltre i costi, ben più elevati, derivanti da simili conflitti.

Per i Cantoni, il presente disegno non ha ripercussioni finanziarie né sul personale.

4 Programma di legislatura

Il presente disegno non figura nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003. Tuttavia, in ragione delle esperienze fatte nell'ambito della commissione peritale, la modifica appare urgente.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 8 capoverso 3 della Costituzione federale.

5.2 Forma giuridica

La disposizione proposta necessita di una modifica della legge federale sulla parità dei sessi (LPar, RS 151.1). Il Consiglio federale ne disciplina i dettagli mediante ordinanza. L'ordinanza relativa alla Commissione della parità dei sessi (RS 172.327.1) è abrogata.