Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

17.047

Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla parità dei sessi

(Legge sulla parità dei sessi, LPar)

del 5 luglio 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

Nel contempo, vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2014	P	14.3079	Opportunità eque per misure volontarie in materia di parità salariale (S 12.06.2014, Häberli-Koller Brigitte)

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

5 luglio 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La modifica della legge sulla parità dei sessi intende attuare la parità salariale tra donna e uomo adottando misure statali supplementari. I datori di lavoro che impiegano 50 o più lavoratori hanno l'obbligo per legge di effettuare ogni quattro anni un'analisi sulla parità salariale e di sottoporla a verifica.

Situazione iniziale

Il mandato di realizzare la parità salariale è sancito nella Costituzione federale sin dal 1981. La legge sulla parità dei sessi (LPar) è entrata in vigore nel 1996. Ciononostante la parità salariale non è ancora una realtà, come dimostrano sia la statistica nazionale sia recenti sentenze del Tribunale federale. Misure volontarie, come quelle adottate nel quadro del «Dialogo sulla parità salariale», non hanno sortito il risultato auspicato. Nell'ottobre 2014 il Consiglio federale è pertanto giunto alla conclusione che per realizzare la parità salariale occorrono misure statali supplementari. Il 18 novembre 2015 ha posto in consultazione fino al 3 marzo 2016 le sue proposte volte a modificare la LPar. Il 26 ottobre 2016 ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di stilare un messaggio fondandosi su tali risultati. Nel programma di legislatura 2015–2019 il Parlamento ha confermato che il Consiglio federale è incaricato di adottare un messaggio concernente la modifica della LPar.

Contenuto del disegno

I datori di lavoro, che impiegano 50 o più lavoratori sono obbligati per legge a effettuare ogni quattro anni un'analisi dei salari nelle loro imprese. L'analisi sulla parità salariale consente di accertare se nella loro impresa vi siano differenze sistematiche tra i salari di donne e uomini. In seguito, detta analisi è sottoposta a una verifica da parte di terzi. Lo Stato non interviene in questo processo. Per quanto concerne la verifica dell'analisi sulla parità salariale, i datori di lavoro possono scegliere tra tre diverse opzioni: attribuire il pertinente mandato a un'impresa di revisione, rivolgersi a un esperto in parità salariale riconosciuto o – come nel caso del «Dialogo sulla parità salariale» o dell'«Engagement parità salariale» – far capo a una rappresentanza interna dei lavoratori o a un'organizzazione ai sensi dell'articolo 7 LPar. Successivamente i lavoratori come pure gli azionisti delle società quotate in borsa sono informati in merito al risultato dell'analisi sulla parità salariale.

Il progetto prevede infine di procedere a una verifica periodica dell'efficacia delle misure statali supplementari. Al più tardi dieci anni dopo la loro entrata in vigore il Consiglio federale è tenuto a informare il Parlamento sulla valutazione e a sottoporgli proposte sull'ulteriore procedere.

Indice

Compendio **4746**

1 Punti essenziali del progetto **4749**

1.1 Situazione iniziale 4749

1.1.1 Normativa vigente, disparità salariale e discriminazione salariale 4749

1.1.2 Risultati della valutazione della legge sulla parità dei sessi 4751

1.1.3 Misure volontarie 4752

1.1.4 Decisione del Consiglio federale del 22 ottobre 2014 4754

1.1.5 Risultati della procedura di consultazione 4755

1.1.6 Decisione del Consiglio federale del 26 ottobre 2016 4756

1.2 La nuova normativa proposta 4756

1.2.1 Campo d'applicazione 4757

1.2.2 Analisi dei salari interne alle aziende 4758

1.2.3 Verifica dell'analisi sulla parità salariale 4758

1.3 Metodi per effettuare l'analisi sulla parità salariale 4761

1.3.1 Modello di analisi standardizzato della Confederazione 4761

1.3.2 Postulato Noser (14.3388): valutazione del modello di analisi standardizzato della Confederazione (Logib) 4762

1.3.3 Riepilogo dei metodi, degli strumenti, degli organi indipendenti nonché del grado di verifica 4764

1.4 Controlli della parità salariale nell'ambito degli acquisti pubblici 4764

1.4.1 Diritto vigente 4764

1.4.2 Revisione della legge federale sugli acquisti pubblici 4765

1.4.3 Sinergie tra l'analisi sulla parità salariale ai sensi della LPar e il controllo della parità salariale nell'ambito degli acquisti pubblici 4765

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo 4766

1.5.1 Unione europea 4766

1.5.2 Livello internazionale 4769

1.5.3 Paesi considerati 4769

1.6 Interventi parlamentari 4774

2 Commento ai singoli articoli **4774**

3 Ripercussioni **4781**

3.1 Ripercussioni per la Confederazione 4781

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni più grandi 4782

3.3 Ripercussioni per l'economia 4782

3.4 Ripercussioni effettive sulla parità tra donna e uomo 4784

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale 4784
4.1 Rapporto con il programma di legislatura 4784
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale 4784
5 Aspetti giuridici 4785
5.1 Costituzionalità 4785
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera 4785
5.3 Forma dell'atto 4786
5.4 Subordinazione al freno alle spese 4786
5.5 Delega di competenze legislative 4786

Legge federale sulla parità dei sessi (LPar) *(Disegno)* **4787**

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Normativa vigente, disparità salariale e discriminazione salariale

Principio della parità salariale per un lavoro di uguale valore

Dal 1981 la Costituzione federale[1] sancisce il principio della parità salariale tra donna e uomo (art. 8 cpv. 3 terzo periodo). La legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar)[2], entrata in vigore il 1° luglio 1996, vieta la discriminazione fondata sul genere nella vita professionale in generale e, in particolare nell'articolo 3, la discriminazione salariale. Tale divieto si applica in egual misura sia ai rapporti di lavoro di diritto pubblico sia a quelli di diritto privato e garantisce la parità salariale per un lavoro di uguale valore.

Se donne e uomini nella medesima impresa per un lavoro uguale o di pari valore sono retribuiti in modo diverso, il datore di lavoro deve poter indicare ragioni oggettive e non discriminanti per giustificare questa disparità retributiva poiché in caso contrario si potrebbe essere in presenza di una discriminazione salariale in base al sesso[3]. La LPar facilita l'attuazione della pretesa alla parità salariale con un diritto all'azione individuale (art. 5), con un alleviamento dell'onere della prova (art. 6), con un divieto di licenziamento di ritorsione (art. 10) e con un diritto alle azioni collettive (art. 7).

Né la Costituzione federale (art. 8 cpv. 3) né la LPar definiscono cosa s'intenda per salario. Per salario ai sensi della parità salariale tra donna e uomo fondata sul diritto costituzionale, il Tribunale federale intende tutti i compensi per prestazioni di lavoro fornite dai lavoratori[4]. Ne fanno parte sia il salario di base vero e proprio (il compenso che viene pagato per il lavoro svolto) sia tutte le componenti sociali del salario come gli assegni famigliari e per i figli, l'indennità di residenza[5], l'indennità di rincaro, gratifiche, bonus, ecc.[6]. Tuttavia, tra le prestazioni fornite e il lavoro svolto deve esistere un nesso intrinseco[7].

1 RS **101**
2 RS **151.1**
3 Sulle ragioni oggettive si veda il sottocapitolo «Discriminazione salariale».
4 DTF **129** I 265; **126** II 217 consid. 8a; **109** Ib 81 consid. 4c.
5 Nel contesto dell'analisi sulla parità salariale determinate parti del salario, come gli assegni familiari e per i figli, non sono prese in considerazione.
6 Margrith Bigler-Eggenberger/Regula Kägi-Diener, St. Galler Kommentar (2014) ad art. 8, n. marg. 125; Margrith Bigler-Eggenberger, Justitias Waage – wagemutige Justitia?; Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Frau und Mann, Basilea 2003, n. marg. 535; Georg Müller, Kommentar aBV, Basilea 1996, n. marg. 142 ad art. 4.
7 Per tale motivo, una rendita vedovile, ad esempio, non fa parte del salario ai sensi dell'art. 8 cpv. 3 terzo periodo Cost.; cfr. DTF **116** V 198 consid. 2a o **109** Ib 81 consid. 4c.

Statistiche sulla disparità salariale

A più di trentacinque anni dall'iscrizione della parità salariale tra donna e uomo nella Costituzione federale, questo principio non è ancora stato tradotto nella realtà. Secondo i dati forniti dalla rilevazione della struttura dei salari (RSS) del 2014, nel settore privato le disparità salariali di genere tendono a diminuire gradualmente e si attestano attorno al 19,5 per cento (2012: 21,3 %, 2010: 23,6 %, 2008: 25 %)[8]. A ragione di modifiche alla RSS del 2012 (estensione a nuove categorie di lavoratori e passaggio dal livello di requisiti per la professione al livello di competenza associato alla professione), non è possibile paragonare direttamente i risultati della RSS dopo il 2012 a quelli degli anni precedenti.

La disparità salariale nel settore pubblico (Confederazione, Cantoni, Comuni) è minore rispetto a quella che si riscontra nel settore privato. Nel 2014 in media si attestava al 16,6 per cento (2012: 16,5 %)[9].

Discriminazione salariale

Le differenze salariali tra donne e uomini possono essere da un canto spiegate con fattori oggettivi come l'età, la formazione e gli anni di servizio (caratteristiche personali) e, dall'altro, con il posto e le attività svolte in seno all'azienda (caratteristiche legate al posto di lavoro). Le differenze salariali sono tuttavia anche riconducibili al fatto che le donne sono sovrarappresentate nelle professioni meno remunerate o che hanno dovuto interrompere la loro carriera professionale per dedicarsi alla famiglia. La parte della differenza salariale che non può essere spiegata con le variabili della RSS, comprende la discriminazione salariale e le caratteristiche che in linea di principio non dovrebbero esercitare alcun influsso sui salari (p. es. il fatto di avere figli)[10].

Una discriminazione salariale di genere può risultare sia da una distribuzione generale delle funzioni tra i sessi nell'ambito di un sistema salariale o tariffario, sia dalla remunerazione effettiva di una persona specifica rispetto a un altro salariato dell'altro sesso in seno alla medesima azienda. Nei due casi, detta discriminazione può essere in particolare riconducibile a una valutazione del lavoro fornito fondata su criteri direttamente o indirettamente discriminanti. Uno studio, effettuato nel quadro del Programma nazionale di ricerca 60 «Parità dei sessi» (PNR 60), eviden-

8 La rilevazione della struttura dei salari (RSS) viene effettuata ogni due anni in ottobre sotto forma di inchiesta diretta presso le imprese. Nel 2014 tale inchiesta comprendeva quasi 35 000 imprese (= 1,6 milioni di lavoratori). L'Ufficio federale di statistica (UST) riprende gli standard internazionali per la statistica. Vengono rilevate le seguenti componenti salariali: salario lordo del mese di ottobre (incl. le prestazioni in natura), quote di premi, della cifra d'affari o di provvigioni versate regolarmente, indennità per lavoro a turno, notturno e domenicale, 1/12 della tredicesima e 1/12 dei pagamenti annuali straordinari. I risultati sono presentati sotto forma di salari mensili lordi standardizzati (conversione della durata del lavoro a 4⅓ settimane di 40 ore lavorative) o di salari netti (importi effettivamente versati, incluso il pagamento delle ore supplementari).

9 Cfr. il comunicato stampa dell'UST del 07 mar. 2017.

10 Organizzazione internazionale del lavoro (International Labour Organization): rapporto globale sui salari 2014/15, Ginevra 2015, xviii. Cfr. «*Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2014*» (disponibile solo in tedesco), Silvia Strub end Livia Bannwart, Büro BASS, Berna 2017, in particolare pag. 6 nota 9. www.bfs.admin.ch > Attualità > Novità sul portale.

zia che le disparità salariali tra donna e uomo non sono soltanto frutto di scelte di carriera diverse. Già al momento di intraprendere l'attività professionale, a parità di qualifiche e per il medesimo lavoro, le giovani donne percepiscono un salario inferiore dei loro colleghi[11].

Conformemente alle cifre della RSS 2014, la parte di differenza salariale inspiegabile è rimasta statisticamente stabile: nel 2014 nel settore privato si attestava mediamente al 39,1 per cento (40,9 % nel 2012) il che equivale a 585 franchi al mese (678 franchi al mese nel 2012). Nell'insieme del settore pubblico (Confederazione, Cantoni, Comuni), la differenza salariale inspiegabile tra i sessi si attestava mediamente al 41,7 per cento, vale a dire 608 franchi al mese.

1.1.2 Risultati della valutazione della legge sulla parità dei sessi

Circa dieci anni dopo l'entrata in vigore della LPar si è proceduto a valutarne gli effetti[12]. Dalla valutazione è emerso che gli strumenti messi a disposizione dalla legge per concretizzare la parità salariale sono fondamentalmente adeguati. Il numero di casi oggetto di un'azione è notevolmente cresciuto da quando è entrata in vigore tale legge. Mentre prima, sulla base dell'articolo costituzionale, erano state intentate circa 15 azioni per discriminazione salariale, nei primi dieci anni dopo l'entrata in vigore della legge sono state emanate 153 decisioni giudiziarie concernenti la parità salariale. La valutazione ha consentito di evidenziare che molti lavoratori continuano a rinunciare a intentare un'azione per una presunta discriminazione salariale poiché temono di essere licenziati e di esporsi o incontrano difficoltà nel procurarsi le informazioni. Per di più spetta soltanto al singolo lavoratore, e in determinati casi alle organizzazioni private (art. 7 LPar), agire per chiedere l'applicazione della legge. L'attuale LPar non prevede che le autorità vigilino sull'applicazione della parità salariale sancita dalla Costituzione. Soltanto in pochi casi perciò i datori di lavoro che praticano la discriminazione salariale sono chiamati a rispondere del loro mancato rispetto della Costituzione e della violazione della legge. Inoltre le sanzioni previste sono piuttosto lievi, circostanza questa che induce certe imprese a convivere con il rischio di un'azione per discriminazione salariale nei loro confronti.

Solo le commesse pubbliche fanno eccezione e si differenziano da questa impostazione di diritto privato (cfr. anche n. 1.4.1). Secondo la legge federale del 16 dicembre 1994[13] sugli acquisti pubblici (LAPub) la Confederazione aggiudica le commesse solo a offerenti che garantiscono la parità tra uomo e donna (art. 8 cpv. 1 lett. c LAPub). Al fine di controllare il rispetto della parità tra donna e uomo nelle aziende, la Confederazione ha il diritto di effettuare controlli (art. 6 cpv. 2 OAPub[14]). Inoltre

11 PNR 60: BELODIS – Primo impiego e discriminazione salariale, Michael Marti e Kathrin Bertschy, Ecoplan, Berna 2013.

12 www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Progetti di legislazione in corso > Parità salariale > Documenti in merito alla legge federale sulla parità dei sessi > Rapporto di sintesi (soltanto in ted. e franc.)

13 RS **172.056.1**

14 Ordinanza dell'11 dic. 1995 sugli acquisti pubblici, OAPub, RS **172.056.11**

può prevedere delle pene convenzionali (art. 6 cpv. 5 OApub). Attualmente, oltre alla Confederazione, anche diversi Cantoni (p. es. Basilea Città, Berna e Ginevra) e Città (p. es. Berna e Zurigo) effettuano controlli volti a stabilire se le imprese rispettano la parità salariale. Tuttavia, il numero di questi controlli è piuttosto esiguo ancorché, segnatamente a livello federale, tenda a crescere (circa 30 controlli saltuari all'anno).

Già nel rapporto del 15 febbraio 2006 concernente la valutazione dell'efficacia della LPar[15], il nostro Consiglio rilevava che la legge, sebbene fondamentalmente efficace, da sola non basta a garantire la parità nel mondo del lavoro. Da un lato, le condizioni quadro devono mutare, e dall'altro, anche le imprese vanno maggiormente responsabilizzate. Il nostro Consiglio considerava prioritari l'informazione e la sensibilizzazione in materia di uguaglianza in generale e di parità salariale in particolare e proponeva di far analizzare più a fondo i vantaggi e gli svantaggi offerti dai vari modelli di autorità dotate di competenze inquirenti ed esecutive.

Un'ulteriore analisi delle decisioni giudiziarie concernenti l'applicazione della LPar è stata pubblicata nel giugno 2017. Quest'ultima evidenzia che i problemi già rilevati nel 2006 nell'applicazione della LPar permangono. All'incirca un terzo delle quasi 200 decisioni giudiziarie e di arbitrato cantonali esaminate riguardano casi di discriminazione salariale[16].

1.1.3 Misure volontarie

Dialogo sulla parità salariale

Nell'autunno 2017 la Confederazione ha organizzato un'audizione durante la quale sono stati discussi i vari strumenti a disposizione delle autorità per realizzare la parità salariale. In occasione di tale audizione le associazioni mantello svizzere dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno deciso di tentare di realizzare insieme la parità salariale il più speditamente possibile, ma senza l'intervento dello Stato. Il nostro Consiglio ha deciso di dare un'opportunità a tale intento sottolineando tuttavia ripetutamente che, se il progetto non avesse consentito di attuare i progressi sperati, avrebbe preso in considerazione misure statali suppletive per realizzare la parità salariale[17]. Il progetto «Dialogo sulla parità salariale» è stato lanciato nella primavera del 2009 dai partner sociali con il sostegno della Confederazione. Esso mirava a motivare il maggior numero di imprese in Svizzera a verificare volontariamente i salari versati e a eliminare eventuali discriminazioni.

15 FF **2006** 2941

16 Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Gleichstellungsgesetz (2004–2015), rapporto di ricerca commissionato dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Karin Lempen/Aner Voloder, giu. 2017 (soltanto in ted. e franc.) (www.ebg.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla parità nella vita professionale > Legge sulla parità dei sessi).

17 Ad es. nel suo parere del 4 mar. 2011 in risposta alla mozione 10.3934 Simoneschi-Cortesi «Meccanismo di controllo della parità di salario fra donna e uomo» (accolta dal Consiglio nazionale, sospesa dal Consiglio degli Stati e infine respinta da questo Consiglio il 16 giu. 2016) o alla mozione 11.3517 Schenker «Per una vera trasparenza salariale» respinta dal Consiglio nazionale il 17 apr. 2013.

Per la durata di cinque anni, prevista per il progetto pilota, il nostro Consiglio si è imposto una moratoria e si è impegnato a non prendere in considerazione altre misure statali a favore della parità salariale. In compenso ha sostenuto il «Dialogo sulla parità salariale»[18].

Il dialogo non ha tuttavia permesso di conseguire i risultati auspicati. Invece del centinaio di aziende che si sperava vi aderisse, soltanto 51, di cui la metà erano statali o parastatali, hanno accettato di parteciparvi. I risultati della valutazione del progetto hanno evidenziato che un dialogo su base volontaria non è uno strumento sufficiente per concretizzare la parità salariale[19].

Engagement parità salariale

I partner sociali (Unione svizzera degli imprenditori, Unione sindacale svizzera e Travail.Suisse) hanno ciò nonostante deciso di proseguire sulla via del partenariato nell'imporre la parità salariale sancita dalla Costituzione. L'«Engagement parità salariale» (ELEP) è scaturito dal progetto pilota «Dialogo sulla parità salariale»[20]. Anche la Confederazione sostiene tale progetto. Tuttavia, sinora soltanto due aziende e la Confederazione si sono impegnate a parteciparvi.

Certificazioni private

Numerose aziende private hanno sviluppato prodotti che consentono di analizzare i salari. Alcune offrono anche procedure di confronto dei salari all'interno dei vari settori per le quali però sovente non si tiene in considerazione l'aspetto della parità salariale di lavoratrici e lavoratori in seno a un'impresa. Alcune organizzazioni si sono specializzate nell'analisi sulla parità salariale. Sinora la richiesta di tali prodotti è rimasta piuttosto scarsa.

Il presente progetto non ha alcun influsso su questo tipo di certificazione privata.

Carta per la parità salariale nel settore pubblico[21]

Al settore pubblico spetta una funzione di modello promuovendo la parità nella vita professionale e lottando contro ogni forma di discriminazione. Nell'ambito del secondo incontro nazionale sulla promozione della parità salariale nel settore pubblico, tenutosi a Berna il 6 settembre 2016, il consigliere federale Alain Berset ha varato una Carta per la parità salariale. Finora (stato maggio 2017) è stata firmata da 20 Comuni, 10 Cantoni e dalla Confederazione.

18 Oltre a mettere a disposizione risorse finanziarie e di personale, i tre Consiglieri federali interessati Sommaruga, Berset e Schneider-Ammann hanno invitato determinate grandi aziende a esercitare una funzione di modello partecipando al «Dialogo sulla parità salariale».

19 Valutazione finale di Thomazine von Witzleben su mandato dell'UFG: «Der Lohngleichheitsdialog. Ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes», rapporto del 30.06.2014 all'attenzione dell'organo responsabile del «Dialogo sulla parità salariale»: www.elep.ch > Documenti > Schlussevaluation LGD 2014 (soltanto in ted. e franc.).

20 www.ebg.admin.ch > Temi > Lavoro > Piattaforma parità salariale > Collaborazione sociale: Engagement Parità salariale

21 www.ebg.admin.ch >Temi > Lavoro > Piattaforma parità salariale > Impegno del settore pubblico > Carta per la parità salariale nel settore pubblico

Con tale Carta, il settore pubblico è invitato a utilizzare le proprie competenze e le proprie reti di partenariato in favore della parità salariale. Con la firma della Carta per la parità salariale la Confederazione, i Cantoni e i Comuni affermano la propria volontà di concretizzare il principio costituzionale del diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore.

In virtù di questa Carta, le parti firmatarie s'impegnano in particolare a: sensibilizzare alla legge federale sulla parità dei sessi i collaboratori implicati nel processo di fissazione degli stipendi e di valutazione delle funzioni, così come in quello di reclutamento, formazione e avanzamento del personale; procedere, nella pubblica amministrazione, a una verifica regolare della parità salariale per mezzo di uno standard riconosciuto; incoraggiare gli enti parastatali a effettuare verifiche regolari della parità salariale per mezzo di uno standard riconosciuto; far rispettare, nel quadro degli acquisti pubblici e/o dei sussidi, la parità salariale introducendo meccanismi di controllo; informare sui risultati concreti di questo impegno.

1.1.4 Decisione del Consiglio federale del 22 ottobre 2014

Malgrado il diritto alla parità salariale sia sancito dalla Costituzione dal 1981 e tutti gli sforzi da allora intrapresi, la discriminazione salariale fondata sul sesso continua a essere un dato di fatto. Questa constatazione e la scarsa disponibilità dei datori di lavoro a provvedere volontariamente a garantire la parità salariale nelle loro aziende hanno convinto il nostro Consiglio della necessità di adottare misure statali supplementari[22]. Il 22 ottobre 2014 abbiamo pertanto deciso di provvedere con misure statali supplementari a concretizzare più rapidamente la parità salariale.

Conformemente a tale decisione, i datori di lavoro saranno tenuti per legge a effettuare regolarmente analisi sulla parità salariale all'interno delle loro aziende e a incaricare terzi indipendenti di controllarne lo svolgimento. Occorre inoltre esaminare la possibilità di prevedere un obbligo di notifica per gli organi di controllo nei casi in cui il datore di lavoro tralasciasse di adottare misure correttive per eliminare una discriminazione salariale constatata. La sanzione prevista sarebbe l'iscrizione dell'azienda interessata in un elenco pubblico[23].

Con questa soluzione il nostro Consiglio intende realizzare la parità salariale tra donna e uomo in seno alle aziende senza che lo Stato stesso sia chiamato a effettuare

22 Il Consiglio federale si è fondato su due studi sulla parità salariale commissionati in tale contesto: uno dell'Istituto svizzero di diritto comparato ha esaminato gli strumenti statali adottati da 14 Stati per realizzare la parità salariale. Uno studio della comunità di ricerca Interface/Università di Berna ha analizzato quali meccanismi statali d'applicazione sono già in uso in Svizzera in altri settori e se si presterebbero per conseguire la parità salariale. Ha inoltre osservato in dettaglio in dettaglio tre modelli stranieri con strumenti d'applicazione statali e formulato raccomandazioni per approcci risolutivi in Svizzera. www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Parità salariale > Documenti in merito alla legge federale sulla parità dei sessi

23 Tale idea non è nuova: la SECO pubblica già siffatte liste pubbliche, cfr. la legge federale del 17 giu. 2005 contro il lavoro nero (LLN; RS **822.41**, art. 13 cpv. 3) e la legge federale dell'8 ott. 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera (RS **823.20**, art. 9 cpv. 3).

controlli. L'obiettivo è eliminare o perlomeno ridurre in modo significativo la discriminazione salariale rispetto a oggi. In quest'ottica, le misure salariali supplementari dovrebbero essere in grado di conseguire un miglioramento chiaramente misurabile. Un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) ha inoltre permesso di esaminare le ripercussioni economiche delle previste misure statali. Nel dicembre 2014 è stata commissionata un'AIR. Il rapporto finale[24] è stato presentato il 7 settembre 2015 (cfr. n. 1.1.6).

1.1.5 Risultati della procedura di consultazione

Conformemente a quanto stabilito dalla nostra decisione del 22 ottobre 2014, è stato elaborato un pertinente avamprogetto posto in consultazione. La procedura in questione è stata avviata il 18 novembre 2015 e si è conclusa il 3 marzo 2016. Sono pervenuti più di un centinaio di pareri in merito al progetto[25].

Il progetto posto in consultazione ha suscitato pareri contrastanti. Mentre una parte dei partecipanti alla consultazione ha ritenuto che siano necessarie ulteriori misure statali per realizzare la parità salariale, altri invece lo hanno respinto totalmente. Alcuni sostenitori di ulteriori misure statali hanno però ritenuto che le proposte del nostro Consiglio non fossero sufficientemente incisive, mostrandosi pertanto molto critici nei confronti dell'avamprogetto. Ne fanno in particolare parte tre Cantoni e un partito (I Verdi).

Tra gli interpellati, 13 Cantoni, 4 partiti (PBD, PPD, PLR, UDC), 5 associazioni mantello dell'economia nonché numerose altre cerchie interessate si sono detti contrari al progetto inviato in consultazione. Tutti i consultati contrari affermano di sostenere il principio costituzionale della parità salariale. Sono convinti che i datori di lavoro responsabili non fanno differenze salariali basate sul sesso e affermano inoltre che non sussistono interessi economici per un atteggiamento simile. Non ritengono pertanto necessario che lo Stato disciplini questo ambito. Secondo loro il progetto costituisce un intervento sproporzionato nel libero mercato del lavoro e un ulteriore fardello per la piazza economica svizzera. L'onere amministrativo che implica per le aziende sarebbe troppo elevato. Lo strumento sarebbe inoltre inadatto per l'analisi dei salari e i fattori di calcolo insufficienti.

13 Cantoni, 2 partiti (Verdi liberali, PS) e 3 partiti delle donne (Donne PPD, PLR Donne, PS Donne), 1 associazione mantello dell'economia, l'Unione delle città svizzere nonché numerose associazioni e organizzazioni femminili accolgono con favore il progetto inviato in consultazione o appoggiano in linea di principio le misure statali. I sostenitori ritengono che i provvedimenti proposti dal nostro Consi-

24 Rapporto finale del 7 set. 2015 (in tedesco): www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Progetti di legislazione in corso > Parità salariale > Regulierungsfolgenabschätzung (disponibile solo in tedesco). Per tale studio, la INFRAS ha collaborato con la Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Hochschule für Wirtschaft. Autori: Susanne Stern (capoprogetto, INFRAS), Judith Trageser (INFRAS), Bettina Rüegge (INFRAS), Andrea Schultheiss (INFRAS) e Rolf Iten (INFRAS). Co-autori: Nathalie Amstutz (FHNW) e Erhard Lüthi (FHNW).

25 www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP

glio siano necessari. Per la maggior parte di loro tuttavia l'avamprogetto prevede soltanto misure minime, per questo sono richiesti provvedimenti legali più incisivi che prevedano in particolare sanzioni. Per migliorare l'efficacia del progetto, detti partecipanti propongono anzitutto controlli statali a campione, un diritto d'azione e di ricorso delle autorità, sanzioni più efficaci, inversione dell'onere della prova, un diritto di azione collettiva come pure misure finanziarie di accompagnamento e incoraggiamento per sostenere le aziende.

1.1.6 Decisione del Consiglio federale del 26 ottobre 2016

Il 26 ottobre 2016 il nostro Consiglio ha preso atto dell'esito della consultazione e ha incaricato il DFGP di presentargli, entro l'estate del 2017, un messaggio per la modifica della LPar sulla parità dei sessi in base ai parametri decisi. Ha inoltre incaricato il Dipartimento federale degli interni (DFI) di esaminare, in collaborazione con il DFGP, la possibilità di istituire un sistema di certificazione per l'analisi sulla parità salariale. L'AIR concernente le misure statali supplementari previste per porre fine alla discriminazione salariale è in linea con la nostra volontà. Conformemente al rapporto finale di tale analisi, la situazione richiede un intervento da parte dello Stato. Vi è un mandato costituzionale chiaro e, in tale ambito, il mercato non funziona a dovere. Il mercato del lavoro non è stato sinora in grado di concretizzare la parità retributiva sancita dalla Costituzione e, di sopraggiunta, i progressi attuati in passato grazie a misure volontarie sono marginali.

1.2 La nuova normativa proposta

Con la presente revisione della LPar vengono introdotte misure supplementari focalizzate sui datori di lavoro. La revisione persegue due obiettivi: da un canto si vuole sensibilizzare i datori di lavoro sul problema della discriminazione salariale e dall'altro s'intende scoprire ed eliminare, se del caso, ogni forma di discriminazione salariale sistematica in base al sesso nelle aziende mediante analisi regolari sulla parità salariale.

La normativa proposta poggia su tre pilastri: l'analisi sulla parità salariale, la verifica e l'informazione. La legislazione obbliga i datori di lavoro a effettuare periodicamente analisi sulla parità salariale. Tale obbligo si applica sia ai datori di lavoro del settore privato che a quelli del settore pubblico. Non sono previste sanzioni nel caso in cui un datore di lavoro non effettua detta analisi, ma la legge prevede che essa venga sottoposta alla verifica di un organo indipendente e che i lavoratori siano informati in merito ai risultati.

Per la verifica dell'analisi sulla parità salariale sono previste tre diverse possibilità con un grado d'intensità della verifica variabile. Un datore di lavoro che impiega il modello di analisi standardizzato della Confederazione può incaricare un'impresa di revisione di effettuare una verifica in senso formale. In altre parole essa verificherà, fondandosi su un metodo standardizzato (p. es. mediante un elenco di controllo), che l'analisi sulla parità dei salari sia stata effettuata in modo corretto.

Un datore di lavoro che non ricorre al modello di analisi standardizzato della Confederazione per verificare la parità salariale, bensì fa capo a un altro metodo scientifico conforme al diritto, avrà l'obbligo, invece di rivolgersi a un'impresa di revisione, di avvalersi di un esperto esterno in parità salariale riconosciuto. Quest'ultimo effettuerà una verifica dell'analisi sulla parità salariale controllando la correttezza materiale di questa analisi. Va da sé che anche il datore di lavoro che ricorre al modello di analisi standardizzato della Confederazione può ricorrere a un esperto esterno in parità salariale riconosciuto per procedere al controllo di detta analisi. Grazie alla loro formazione ed esperienza, tali esperti dispongono delle competenze professionali necessarie per verificare se, all'interno di un'azienda, i salari versati sono esenti da criteri discriminatori. Contrariamente ai revisori, gli esperi in parità salariale riconosciuti non necessitano dunque di un metodo standardizzato.

Infine, un datore di lavoro può anche avvalersi di un'organizzazione ai sensi dell'articolo 7 LPar o di una rappresentanza dei lavoratori conformemente alla legge del 17 dicembre 1993[26] sulla partecipazione. Con ciò s'intendono i sindacati o le organizzazioni dei lavoratori interne all'azienda. I datori di lavoro concordano con le organizzazioni le modalità esatte della verifica. La possibilità di una verifica dell'analisi sulla parità salariale da parte dei partner sociali era già offerta nell'ambito del «Dialogo sulla parità salariale» e può ancora essere utilizzata nel quadro dell'ELEP, che ha preso il posto di quest'ultimo.

La legge disciplina soltanto le modalità di verifica dell'analisi sulla parità salariale per il settore privato. Nel settore pubblico, tale verifica effettuata da un servizio indipendente rientra nei rispettivi ambiti di competenza della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Infine, i datori di lavoro sono tenuti a informare i lavoratori in merito al risultato dell'analisi sulla parità salariale. Per quanto concerne le società quotate in borsa, esse devono anche informare i loro azionisti.

In considerazione dei risultati della procedura di consultazione, si è rinunciato all'obbligo di segnalare all'autorità competente i datori di lavoro inadempienti e a sanzionarli inserendoli in un elenco accessibile al pubblico.

1.2.1 Campo d'applicazione

In linea di principio l'obbligo costituzionale di rispettare la parità salariale si applica a tutti i datori di lavoro di diritto privato e pubblico. Conseguentemente tutti i datori di lavoro, siano essi del settore privato o di quello pubblico, sono tenuti a effettuare l'analisi sulla parità salariale.

Tuttavia, visto che un'analisi statistica sulla parità salariale in un'impresa con pochi lavoratori è poco attendibile, soltanto le imprese con più di 50 collaboratori soggiacciono all'obbligo legale di effettuare tale analisi. Siffatta soglia di 50 collaboratori è coerente rispetto anche ad altri ambiti. Ad esempio alla RSS, svolta ogni due anni,

26 RS **822.14**

sono tenute a partecipare tutte le aziende con più di 50 collaboratori[27]. I dati da rilevare a tal fine sono praticamente identici a quelli richiesti per un'analisi sulla parità salariale effettuata mediante il modello di analisi standardizzato della Confederazione[28]. Nel settore privato sarebbero interessate circa 12 000 imprese con più di 2,7 milioni di lavoratori, ossia il 2 per cento delle imprese e il 54 per cento dei lavoratori. Anche in diverse altre leggi è prevista una soglia di 50 lavoratori[29].

1.2.2 Analisi dei salari interne alle aziende

L'analisi dei salari all'interno di un'impresa deve consentire di evidenziare se quest'ultima pratica una discriminazione salariale sistematica in base al sesso, ossia se, senza motivi oggettivi e non discriminanti, le donne (o gli uomini) vi sono sistematicamente retribuiti meno bene degli uomini (o delle donne) per un lavoro uguale o di valore uguale.

Può tuttavia capitare che un'impresa discrimini determinate persone senza che l'analisi dei salari palesi una discriminazione sistematica in base al sesso. Contro le discriminazioni salariali individuali è possibile come sinora intentare azioni per discriminazione salariale ai sensi della LPar.

Come finora, se un lavoratore presume di subire una discriminazione salariale può intentare una pertinente azione in giudizio (art. 5 LPar). I datori di lavoro sono tenuti a informare i lavoratori in merito al risultato dell'analisi sulla parità salariale, che devono effettuare regolarmente. Con questa informazione riguardante l'insieme dell'impresa i lavoratori hanno maggiori possibilità di far valere le loro pretese per vie legali in caso di una presunta discriminazione salariale individuale. L'informazione dei datori di lavoro non comprende però indicazioni rilevanti per il singolo caso. Se nell'ambito di un'analisi sulla parità dei salari emerge una disparità salariale sistematica nell'azienda, si può tuttavia presumere fino a prova del contrario che possa esservi una discriminazione individuale.

1.2.3 Verifica dell'analisi sulla parità salariale

Secondo l'idea su cui si fondava il progetto inviato in consultazione, per il controllo della loro analisi sulla parità salariale i datori di lavoro potevano scegliere fra due diversi organi: un'impresa di revisione e un organismo di autodisciplina. In alternativa potevano effettuare l'analisi sulla parità salariale anche con una parte sociale (sindacato, rappresentanza dei lavoratori dipendenti dell'impresa).

27 Ordinanza del 30 giu. 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (Ordinanza sulle rilevazioni statistiche), RS **431.012.1**.

28 Cfr. n. 1.3.1.

29 Art. 2 e art. 73*b* cpv. 3 dell'ordinanza 1 del 10 2000 concernente la legge sul lavoro (OLL 1; RS **822.111**), art. 3 della legge federale del 17 dicembre 1993 sull'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese (Legge sulla partecipazione, RS **822.14**) o l'art. 6^{quater} cpv. 2 dell'ordinanza (del 17 gen. 1961) sull'assicurazione per l'invalidità (OAI, RS **831.201**).

In considerazione dei risultati della procedura di consultazione, abbiamo deciso di rinunciare alla possibilità di far effettuare la verifica dell'analisi sulla parità salariale dagli organismi di autodisciplina.

Per tenere conto dell'auspicio di disporre di una scelta più ampia, il presente progetto consente ai datori di lavoro di scegliere tra tre possibilità di verifica dell'analisi sulla parità salariale: attribuire il mandato a un'impresa di revisione, avvalersi di un esperto esterno in parità salariale riconosciuto o – come previsto nell'avamprogetto posto in consultazione – di un sindacato o di una rappresentanza dei lavoratori interna all'impresa. Il grado del controllo varierà a seconda dell'opzione scelta.

Verifica dell'analisi sulla parità salariale effettuata da un'impresa di revisione

I datori di lavoro possono commissionare la verifica della loro analisi sulla parità salariale a un'impresa di revisione, purché per l'analisi abbiano fatto capo al modello di analisi standardizzato della Confederazione. Tale impresa non deve necessariamente essere il loro revisore legale secondo il registro di commercio. Possono rivolgersi anche a un'altra impresa di revisione. Le imprese di revisione devono tuttavia essere abilitate ai sensi della legge del 16 dicembre 2005[30] sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (LSR). Gli uffici di revisione devono soddisfare severi requisiti specifici. Inoltre, sono vincolati al segreto della revisione (art. 730*b* cpv. 2 CO)[31].

Dal momento che la verifica dell'analisi sulla parità salariale non faceva sinora parte delle attività svolte dalle imprese di revisione, occorre fare in modo che i capi revisori, ai quali si affiderà questo nuovo compito di controllo legale speciale, possano acquisire le conoscenze supplementari necessarie. L'abilitazione a esercitare la funzione di revisore ai sensi della LSR è il primo requisito indispensabile. Devono inoltre disporre di conoscenze relative al principio della parità salariale donna-uomo, in materia di statistica e di metodi di analisi. Il nostro Consiglio stabilirà in un'ordinanza i criteri per la formazione dei capi revisori.

La verifica dell'analisi sulla parità salariale per mano di un'impresa di revisione è una verifica dei processi. L'impresa di revisione non deve valutare l'idoneità del modello impiegato per procedere all'analisi, bensì semplicemente verificare se sia stato applicato correttamente. Per questo motivo è richiesto un modello di analisi standardizzato (cfr. n. 1.3.1): esso deve consentire di determinare in modo uniformato, eventualmente mediante una lista di controllo, se tutti i lavoratori dell'impresa sono stati presi in considerazione, se i dati completi sono disponibili, se tutti gli elementi salariali da prendere in considerazione sono menzionati e se il modello di analisi standardizzato della Confederazione è stato applicato in modo formalmente corretto. Si tratta soltanto di una verifica formale, non materiale. L'onere cagionato dalla verifica dovrebbe rimanere entro limiti ragionevoli (all'incirca un giorno lavorativo) consentendo comunque di ottenere l'effetto auspicato. Per tale motivo la verifica va attuata mediante un metodo standard. Al termine del suo lavoro, il revisore incaricato della verifica deve essere in grado di confermare che l'analisi sulla parità salariale è stata effettuata correttamente dal profilo formale.

30 RS **221.302**
31 RS **220**

Se la verifica non viene eseguita con la debita diligenza, l'autorità di vigilanza dei revisori può rivolgere un ammonimento al revisore interessato o revocargli l'abilitazione.

Verifica dell'analisi sulla parità salariale effettuata da un esperto esterno in parità salariale riconosciuto

Nella nostra decisione del 26 ottobre 2016 abbiamo incaricato il DFI di esaminare l'opportunità di un sistema di certificazione per l'analisi sulla parità salariale. Gli accertamenti effettuati hanno permesso di dimostrare le difficoltà connesse a un siffatto sistema. In particolare la certificazione di metodi sarebbe un processo molto lungo e complesso con ingenti oneri amministrativi sia per gli offerenti di tali metodi sia per l'organo di controllo incaricato della certificazione. La soluzione del riconoscimento degli esperti in parità salariale è dunque quella che s'intende privilegiare. Essa accorda flessibilità alle imprese mediante altri strumenti. Considerata la penuria di specialisti per le perizie richieste nell'ambito dei procedimenti giudiziari dovuti ad azioni per discriminazione salariale, ma anche la necessità accresciuta di specialisti competenti in materia di parità salariale risultante dall'istituzione dei controlli della parità salariale nell'ambito degli acquisti pubblici, il nostro Consiglio stabilirà in un'ordinanza i criteri per il riconoscimento degli esperti in parità salariale. Grazie alla loro formazione ed esperienza, detti esperti avranno la competenza di effettuare una verifica materiale della parità salariale in un'impresa. Saranno in grado di verificare la correttezza del contenuto dell'analisi salariale. A differenza del controllo formale, in questo caso si tratterà anche di verificare il carattere scientifico e la conformità giuridica del metodo. Inoltre occorrerà pure approfondire se il metodo impiegato è stato applicato in maniera adeguata. Questa variante non necessita dunque imperativamente di una procedura standardizzata. Alla luce della competenza specifica garantita dagli esperti in parità salariale riconosciuti, la legge prevede di offrire ai datori di lavoro la possibilità di utilizzare per la loro analisi sulla parità salariale anche altri metodi, a patto che siano altrettanto scientifici e conformi al diritto come il modello di analisi standardizzato della Confederazione.

Verifica dell'analisi sulla parità salariale effettuata da un'organizzazione o da una rappresentanza dei lavoratori interna all'azienda

Come già previsto dall'avamprogetto posto in consultazione, per la verifica dell'analisi sulla parità salariale i datori di lavoro possono far capo a un'organizzazione ai sensi dell'articolo 7 LPar o a una rappresentanza dei lavoratori interna all'azienda. Se optano per la collaborazione con una tale organizzazione, i datori di lavoro devono consentirle di visionare la loro struttura salariale. Dalla valutazione finale è emerso che molte aziende, che hanno partecipato al «Dialogo sulla parità salariale», hanno apprezzato questo coinvolgimento delle parti sociali[32]. Già oggigiorno i datori di lavoro possono far capo a una soluzione condivisa con le parti sociali per la verifica della parità salariale nelle loro imprese. L'ELEP rappresenta la continuazione del «Dialogo sulla parità salariale» (cfr. n. 1.1.3).

32 Cfr. la valutazione finale del «Dialogo sulla parità salariale», pag. 42 segg. (www.elep.ch > Dokumente > Schlussevaluation LGD 2014) (soltanto in ted. e franc.)

1.3 Metodi per effettuare l'analisi sulla parità salariale

Il disegno prescrive un metodo di analisi soltanto nel caso in cui la verifica deve essere effettuata da un'impresa di revisione. Per gli altri casi precisa solamente che i datori di lavoro sono tenuti a impiegare un metodo oggettivo e non discriminatorio per l'analisi sulla parità salariale. Il metodo di analisi scelto deve dunque essere scientifico e conforme al diritto. Occorre inoltre che sia trasparente, comprensibile nonché di facile impiego per i datori di lavoro. Il Tribunale federale ha per il momento ammesso due metodi di analisi sulla parità salariale.

Nel caso dell'*analisi statistica sulla parità salariale* (analisi di regressione), si tratta di determinare l'influsso delle diverse caratteristiche individuali e del posto di lavoro (formazione, livello di qualificazione, ecc.) sul salario e di calcolare le parti di differenze retributive discriminatorie. Il Tribunale federale ha esaminato e ammesso il metodo dell'analisi statistica di regressione (cfr. *infra* n. 1.3.1)[33].

Anche il *metodo di valutazione analitica del lavoro* si è imposto per commisurare la discriminazione salariale nell'impresa. Con l'ausilio di tale metodo è possibile definire in modo sistematico il valore di lavoro di una determinata funzione e di paragonarlo con quello di altri posti di lavoro. Alcune imprese di consulenza private propongono analisi sulla parità salariale che si fondano su tale metodo (in parte in combinazione con un'analisi di regressione). Anche il metodo della valutazione analitica del lavoro si è dimostrato valido ed è ammesso dal Tribunale federale[34].

1.3.1 Modello di analisi standardizzato della Confederazione

Per controllare il rispetto della parità salariale nell'ambito delle commesse pubbliche[35], la Confederazione fa capo a un modello di analisi standardizzato fondato sul metodo scientificamente riconosciuto dell'analisi di regressione e ammesso dal Tribunale federale. Tale strumento è pure stato adottato di comune accordo dalle parti sociali nell'ambito del «Dialogo sulla parità salariale». Il disegno prescrive l'impiego di tale metodo se il controllo dell'analisi sulla parità salariale viene effettuato da un'impresa di revisione.

Con il modello di analisi standardizzato della Confederazione è possibile individuare le discriminazioni salariali sistematiche all'interno di un'azienda. Esso si compone da un canto di un metodo statistico, l'analisi di regressione OLS semilogaritmica basata sul valore medio e, dall'altro, di un modello che consente di spiegare il salario dei lavoratori di un'azienda fondandosi su caratteristiche individuali di qualificazione (formazione, anni di servizio ed esperienza professionale potenziale), come pure su fattori connessi al posto di lavoro (livello dei requisiti e posizione professionale). Consente inoltre di verificare quale parte della disparità retributiva è ricondu-

33 DTF **130** III 145, consid. 3.2
34 DTF **125** II 385
35 Art. 8 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 della legge federale del 16 dic. 1994 sugli acquisti pubblici (LAPuB), RS **172.056.1**; cfr. pure n. 1.1.2.

cibile soltanto al sesso. Questo modello permette di isolare, in presenza di condizioni per il resto uguali, la parte della differenza di salario che non può essere spiegata mediante criteri oggettivi e non discriminatori. In altri termini, esso permette di evidenziare le differenze salariali tra donne e uomini con caratteristiche personali e professionali comparabili in seno a un'azienda. Per tenere conto dell'influsso potenziale di altri fattori specifici all'azienda, oggettivi e non discriminatori, il modello prevede attualmente un margine di tolleranza del cinque per cento[36].

Uno strumento sviluppato su incarico dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) e della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) consente ai datori di lavoro di effettuare la loro analisi interna dei salari in modo semplice, essendo il modello di analisi standardizzato stato convertito in Excel[37]. Questo strumento di analisi sulla parità salariale, denominato Logib, può essere scaricato gratuitamente da Internet[38].

La maggior parte delle imprese consultate nell'ambito dell'analisi d'impatto della regolamentazione sono del parere che il modello di analisi standardizzato della Confederazione e lo strumento Logib siano adeguati. Anche altri Paesi europei (p. es. Germania, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Gran Bretagna, Polonia, Portogallo e Repubblica Ceca) si affidano al modello di analisi sulla parità salariale della Confederazione[39].

1.3.2 Postulato Noser (14.3388): valutazione del modello di analisi standardizzato della Confederazione (Logib)

Nel settembre del 2014, accogliendo il postulato Noser del 2 giugno 2014 «Rilevazione della parità salariale. Migliorare l'attendibilità» (14.3388), il Consiglio nazionale incaricava il nostro Collegio di esaminare i modelli statistici per la misurazione della disparità salariale nonché ulteriori fattori suscettibili di determinare differenze salariali. Occorreva inoltre spiegare la metodologia attualmente utilizzata e aggiornarla in base alle conoscenze scientifiche più recenti, nonché esaminare l'adeguatezza del valore medio in quanto valore di riferimento per valutare le differenze salariali. Per garantire la trasparenza e il consenso sul metodo impiegato, il nostro Consiglio si è detto disposto a dare seguito alla richiesta del postulato ed esaminare se sia necessario adeguare la metodologia, considerando pure fattori quali l'esperienza professionale o dirigenziale, i perfezionamenti, le conoscenze linguistiche e il tasso d'occupazione durante la carriera professionale.

36 Lo svolgimento del modello di analisi standardizzato della Confederazione è illustrato in dettaglio nel documento dell'UFU del giu. 2015 «Standard-Analysemodell zur Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes (Methodenbeschrieb)» (soltanto in ted. e franc.): www.ebg.admin.ch > Temi > Lavoro > Piattaforma parità salariale > Controlli statali negli acquisti pubblici.

37 Cfr. le linee guida della CA del 1° gen. 2014: «Kontrolle der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes» (soltanto in ted. e franc.): www.bkb.admin.ch > Conferenza degli acquisti della Confederazione >I committenti > Disposizioni in materia di protezione del lavoro e condizioni di lavoro, parità salariale.

38 www.logib.ch

39 Progetto «equal pacE», cfr. www.equal-pace.eu.

In seguito, nel quadro di una procedura di gara d'appalto pubblica, l'UFU ha incaricato l'Istituto svizzero di ricerca economica empirica dell'Università di San Gallo e l'istituto di ricerca INFRAS di elaborare congiuntamente uno studio peritale indipendente[40] con lo scopo di esaminare in particolare se il modello di analisi standardizzato della Confederazione attualmente in uso fosse adeguato, dal punto di vista scientifico e in considerazione dell'onere amministrativo, per le aziende al fine di rilevare le discriminazioni salariali. Sono stati esaminati il metodo statistico utilizzato, i fattori (le variabili) considerati nell'analisi per spiegare le differenze salariali tra i sessi nonché il margine di tolleranza impiegato. Lo studio, seguito da un gruppo interdipartimentale composto da rappresentanti dell'UFU, dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), dell'Ufficio federale di statistica (UST), della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e dal settore Ricerca e valutazione dell'Ufficio federale delle assocurazioni sociali (UFAS), è stato presentato il 29 settembre 2015[41].

Il 18 novembre 2015 il nostro Consiglio adottava il rapporto in adempimento del postulato 14.3388 Noser. Fondandosi sui risultati dello studio siamo giunti alla conclusione che il modello di analisi standardizzato della Confederazione per gli acquisti pubblici nella forma attuale è adeguato e va quindi mantenuto. Il metodo statistico attualmente utilizzato è scientificamente e giuridicamente riconosciuto ed è in grado di misurare la parità salariale tra donna e uomo in un'impresa. Una maggioranza delle imprese consultate nell'ambito dell'analisi d'impatto della regolamentazione considera inoltre adeguato il modello di analisi standardizzato della Confederazione (Logib) apprezzando in particolare il facile utilizzo dello strumento di analisi.

40 Quali autori figurano la prof. dr. Christina Felfe (Università di San Gallo), Judith Trageser (INFRAS) e il dr. Rolf Iten (INFRAS).

41 Studio sulle analisi statistiche della Confederazione riguardanti la parità salariale fra donna e uomo, rapporto finale del 28 sett. 2015 (soltanto in franc.) (www.ebg.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla parità nella vita professionale > Parità salariale).

1.3.3 Riepilogo dei metodi, degli strumenti, degli organi indipendenti nonché del grado di verifica

Metodo	Strumento	Organo indipendente	Grado della verifica	
			Tipo	Durata
Modello di analisi standardizzato della Confederazione *Riconosciuto dal profilo scientifico e giuridico*	Logib Gratuito	– Impresa di revisione – Esperto esterno in parità salariale riconosciuto – Rappresentanza dei lavoratori / sindacato	Formale *Verifica del processo con lista di controllo*	1 giorno
Diversi *Conformità scientifica e giuridica*	Diversi Reperibile in commercio	Esperto esterno in parità salariale riconosciuto	Materiale *Verifica della correttezza del contenuto*	Dipende dal metodo
Diversi *Conformità scientifica e giuridica*	Diversi Reperibile in commercio	Rappresentanza dei lavoratori / sindacato Event. con uno specialista interno o esterno	Secondo accordo: formale o materiale	Dipende dal metodo e dal grado della verifica

1.4 Controlli della parità salariale nell'ambito degli acquisti pubblici

1.4.1 Diritto vigente

L'articolo 8 della LAPub[42] stabilisce i principi che occorre osservare nell'aggiudicazione di commesse pubbliche. Secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera c il committente aggiudica la commessa solo a offerenti che garantiscono la parità tra uomo e donna in ambito salariale. In caso di violazione della parità salariale, il committente può revocare l'aggiudicazione o escludere determinati offerenti dalla procedura in corso (art. 11 LAPub) e infliggere una pena convenzionale (art. 6 cpv. 5 dell'O dell'11 dic. 1995[43] sugli acquisti pubblici, OAPub).

Secondo l'articolo 8 capoverso 2 LAPub, il committente ha il diritto di controllare o far controllare il rispetto della parità salariale. Può affidare tali controlli all'ufficio federale, cantonale o comunale per la parità dei sessi (art. 6 cpv. 4 OAPub). La

42 RS **172.056.1**
43 RS **172.056.11**

Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA)[44] ha adottato linee guida sul controllo del rispetto della parità salariale tra donna e uomo negli acquisti pubblici della Confederazione e affidato all'UFU il compito di attuare i controlli insieme con i servizi d'acquisto[45]. Per tali controlli, l'UFU fa capo al modello standardizzato della Confederazione garantendo in tal modo l'uniformità della valutazione e quindi anche la parità di trattamento di tutte le imprese controllate. Nel nostro rapporto del 18 novembre 2015, in adempimento del postulato Noser (14.3388), abbiamo concluso che il modello di analisi standardizzato della Confederazione per il controllo del rispetto della parità salariale è adeguato e va dunque mantenuto[46].

1.4.2 Revisione della legge federale sugli acquisti pubblici

Il 15 febbraio 2017 il nostro Consiglio ha adottato il messaggio concernente la revisione totale della LAPub[47]. Uno degli obiettivi principali della revisione è l'armonizzazione delle legislazioni sugli appalti pubblici di Confederazione e Cantoni. In virtù dell'articolo 12 D-LAPub, l'osservanza della parità salariale rimane una condizione per l'aggiudicazione di commesse pubbliche. Il committente può accertare il rispetto della parità salariale o delegarne la verifica a terzi. L'offerente deve fornire su richiesta le prove necessarie (cpv. 4). Le autorità e gli organi di controllo incaricati di verificare l'osservanza della parità salariale presentano al committente un rapporto sui risultati del controllo e sulle eventuali misure adottate (cpv. 5). Come nel diritto vigente, il committente può escludere un offerente dalla procedura di aggiudicazione o revocare un'aggiudicazione se constata che l'offerente non osserva le disposizioni in materia di parità salariale (art. 44 cpv. 2 lett. f D-LAPub).

Nel messaggio si precisa che l'osservanza della parità salariale può essere accertata dal committente stesso o da terzi, ad esempio con lo strumento Logib. Il committente è libero di scegliere quali certificazioni o prove intende esigere riguardo all'obbligo di osservare la parità salariale[48].

1.4.3 Sinergie tra l'analisi sulla parità salariale ai sensi della LPar e il controllo della parità salariale nell'ambito degli acquisti pubblici

Al fine di evitare doppioni, il presente progetto prevede che le imprese, che sono state controllate nell'ambito di una procedura per l'aggiudicazione di commesse pubbliche della Confederazione, di un Cantone o di un Comune in merito al rispetto

44 www.bkb.admin.ch > Conferenza degli acquisti della Confederazione > Organizzazione > Conferenza degli acquisti della Confederazione
45 www.ebg.admin.ch > Temi > Lavoro > Piattaforma parità salariale > Controlli statali negli acquisti pubblici > Linee guida: Controllo del rispetto della parità salariale tra donna e uomo nel settore degli acquisti pubblici della Confederazione
46 Cfr. n. 1.3.2
47 FF **2017** 1587
48 FF **2017** 1675

della parità salariale, siano per quattro anni esentate dall'obbligo di effettuare un'analisi sulla parità salariale ai sensi della LPar.

Lo stesso dicasi per le imprese per le quali è in corso un controllo del rispetto della parità salariale nell'ambito di una procedura per l'aggiudicazione di commesse pubbliche della Confederazione, di un Cantone o di un Comune. Durante tale periodo nemmeno esse hanno l'obbligo di effettuare un'analisi sulla parità salariale. Il termine d'attesa è fissato a quattro anni. Il mese di riferimento di un siffatto controllo non deve tuttavia risalire a più di quattro anni. Trascorso questo termine, i datori di lavoro hanno nuovamente l'obbligo di effettuare un'analisi sulla parità salariale.

Le imprese che offrono le loro prestazioni nell'ambito di una gara d'appalto pubblica devono garantire il rispetto della parità tra donna e uomo in ambito salariale (art. 8 cpv. 1 lett. c LAPub, cfr. n. 1.4.1). Le imprese con almeno 50 collaboratori sono tenute a fornire tale garanzia ricorrendo al modello di analisi standardizzato della Confederazione. A tal fine è possibile utilizzare lo strumento Logib messo a disposizione gratuitamente dalla Confederazione. Una volta effettuata l'analisi della parità retributiva nell'impresa conformemente al presente progetto, tale analisi sulla parità salariale può venir impiegata anche per comprovare il rispetto della parità salariale nell'ambito degli acquisti pubblici. Se l'analisi sulla parità salariale è stata verificata da un'impresa di revisione, occorre presentare anche il pertinente rapporto che certifica la correttezza formale dell'analisi sulla parità salariale. Lo stesso dicasi per quei casi in cui detta analisi è stata verificata da un esperto esterno in parità salariale o da un'organizzazione ai sensi dell'articolo 7 LPar o da una rappresentanza dei lavoratori interna all'azienda.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.5.1 Unione europea

L'uguaglianza tra donne e uomini costituisce uno dei pilastri dell'Unione europea. Il principio della parità salariale, contenuto nei trattati dal 1957, è stato realizzato nella direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego[49]. La direttiva mira a eliminare le discriminazioni dirette o indirette basate sul sesso da tutti gli elementi e le condizioni della remunerazione di uno stesso lavoro o di un lavoro a cui è attribuito un valore uguale. In particolare, i sistemi di classificazione professionale eventualmente utilizzati per determinare le remunerazioni devono fondarsi sui medesimi criteri per donne e uomini ed essere strutturati in modo da escludere le discriminazioni basate sul sesso. Secondo la direttiva i lavoratori che reclamano per una disparità salariale o promuovono un'azione giudiziaria contro il datore di lavoro volta a ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento, godono di una tutela contro il licenziamento e contro altri trattamenti pregiudizievo-

[49] Direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, versione della GU L 204/23 del 26 lug. 2006. Per motivi di chiarezza questa direttiva è stata emanata come un unico testo che ripresenta e riassume le principali disposizioni in materia, con diversi sviluppi basati sulla giurisprudenza della Corte europea.

li. L'onere della prova che la disparità salariale non costituisce una discriminazione spetta al datore di lavoro. La direttiva esige inoltre dagli Stati membri che designino uno o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento. Tali organismi assistono le vittime, svolgono inchieste indipendenti, pubblicano relazioni e formulano raccomandazioni su questioni connesse con le discriminazioni.

L'eliminazione della disparità salariale tra donna e uomo costituisce un obiettivo importante e prioritario della Strategia per la parità tra donne e uomini 2010 – 2015 della Commissione europea[50]. Per lottare contro le discriminazioni salariali basate sul sesso per uno stesso lavoro o per un lavoro di uguale valore, la Commissione ha esaminato, in collaborazione con le parti sociali, le possibilità di migliorare la trasparenza in materia di salari e sostiene le iniziative a favore della parità salariale, come ad esempio i marchi di garanzia, le dichiarazioni d'impegno personale e i riconoscimenti per datori di lavoro esemplari.

In una raccomandazione della Commissione europea del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza[51], la Commissione europea constata che anche se la discriminazione in materia di retribuzione per un lavoro identico è ormai rara, il principio dello stesso salario per un lavoro equivalente è stato realizzato poco efficacemente. Un motivo è che strutture retributive poco trasparenti e la mancanza di informazioni sull'importo dei salari dei lavoratori che svolgono un lavoro identico o equivalente rende difficile per le vittime di discriminazioni salariali ottenere l'applicazione del principio della parità. La Commissione raccomanda pertanto agli Stati membri di:

- incoraggiare i datori di lavoro a decidere misure volte a rendere trasparenti la composizione e la struttura dei salari nonché ad adottare provvedimenti mirati per promuovere la trasparenza in materia di salari;
- adottare misure atte a garantire che i datori di lavoro con almeno 50 impiegati informino regolarmente i lavoratori, i loro rappresentanti e le parti sociali sulle retribuzioni medie classificate secondo il sesso e il gruppo di lavoratori o le posizioni;
- adottare misure per garantire che nelle aziende con almeno 250 impiegati siano condotti audit con un'analisi della percentuale di donne e di uomini in ogni gruppo o posizione, con un'analisi del sistema utilizzato per valutare il tipo di lavoro e classificare le posizioni professionali e con indicazioni dettagliate sulle retribuzioni e sulle differenze salariali basate sul sesso. I risultati degli audit vanno messi a disposizione dei rappresentanti dei lavoratori e delle parti sociali su richiesta.

50 La Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 della Commissione europea può essere consultata in italiano all'indirizzo: http://ec.europa.eu (ultima consultazione: 15.3.2017).

51 Raccomandazione della Commissione del 7 mar. 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza, versione pubblicata nel Bollettino ufficiale dell'UE dell'8 mar. 2014 (L 69/112).

La Commissione raccomanda infine agli Stati membri di precisare il concetto di «lavoro di uguale valore» nelle loro legislazioni. Il valore del lavoro va valutato e paragonato in base a criteri oggettivi quali i requisiti formativi e professionali, le qualifiche, la mole di lavoro e la responsabilità, il lavoro svolto e il tipo di compiti assunti. In merito la Commissione ha pubblicato una guida pratica per i datori di lavoro, le parti sociali e gli altri attori interessati[52]. Inoltre dal 2015 mette a disposizione in tutta Europa lo strumento informatico Equal pacE (Logib-EU) che consente di verificare in concreto la parità salariale nelle aziende[53].

La Commissione europea si sincera in modo permanente che i Paesi membri traspongano la legislazione europea. La sua valutazione della Strategia 2010–2015[54] mostra che vi sono state evoluzioni positive: la strategia ha accresciuto la consapevolezza degli Stati di tale problema ed è risultato un prezioso strumento per inquadrare le strategie degli Stati membri. La Commissione constata tuttavia importanti differenze tra gli Stati membri per quanto attiene la trasposizione della legislazione europea, per esempio per quanto concerne l'organizzazione delle autorità nazionali incaricate della parità dei sessi, le disposizioni sulla trasparenza, i controlli effettuati dallo Stato e le sanzioni volte a garantire l'esecuzione del diritto (ad singoli Stati cfr. *infra* n. 1.5.3). Le differenze tra gli Stati membri si rispecchiano anche nella disparità retributiva calcolata da Eurostat nel 2014: nell'UE le donne a quel momento guadagnavano in media ancora il 16,7 per cento in meno rispetto agli uomini; in singoli Stati membri, la disparità retributiva variava tra il 4,5 e il 28,1 per cento[55].

Per eliminare tali disparità, l'impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019[56] prevede ormai di effettuare una valutazione della direttiva 2006/54/CE tenendo in particolare conto del rafforzamento della trasparenza salariale negli Stati membri conformemente alla raccomandazione della Commissione europea del 7 marzo 2014, delle sanzioni previste come pure dell'agevolazione d'accesso alla giustizia. Per il resto la Commissione europea intende continuare a sostenere le iniziative degli Stati membri volte a eliminare la disparità retributiva e a lottare contro le sue cause. A tal fine, intende continuare a collaborare con le autorità nazionali per le pari opportunità e a sostenere gli sforzi delle aziende che s'impegnano a rispettare il principio della parità retributiva segnatamente sostenendo le iniziative organizzate dalla «Piattaforma di scambio delle Carte delle Diversità a livello europeo». Si tratta di incontri regolari a cui partecipano i rappresentanti delle imprese per confrontarsi, discutere delle esperienze acquisite, condividere iniziative e buone pratiche nonché realizzare progetti.

52 Documento di lavoro della Commissione europea SWD (2013) 512 def., allegato 1.
53 www.equal-pace.eu/ (ultima consultazione il 15.3.2017).
54 La valutazione della Strategia 2010-2015 della Commissione UE può essere consultata in inglese all'indirizzo: http://ec.europa.eu (ultima consultazione il 15.3.2017).
55 Le schede informative dei singoli Stati membri (*Gender pay gap factsheets*) nonché le pubblicazioni sulle disparità salariali all'interno dell'UE sono consultabili all'indirizzo: http://ec.europa.eu (ultima consultazione il 15.3.2017).
56 La Strategia 2016–2019 della Commissione europea può essere consultata in inglese all'indirizzo: http://ec.europa.eu (ultima consultazione il 15.3.2017).

1.5.2 Livello internazionale

A livello internazionale sono in atto diversi sforzi per realizzare la parità salariale. Gli Stati membri dell'ONU hanno formulato tra l'altro nella loro «Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile»[57] tutta una serie di obiettivi in materia di uguaglianza tra donna e uomo tra cui figura anche l'implementazione del diritto applicabile negli Stati membri. La Commissione delle Nazioni Unite sulla condizione delle donne (CSW) è l'organo centrale all'ONU che si occupa di migliorare la parità tra i sessi. La sua sessione, tenutasi nel marzo 2017, era incentrata sull'indipendenza economica delle donne nel mondo del lavoro in continua evoluzione. In tale occasione la Svizzera, assieme a vari partner, ha lanciato la «Global Equal Pay Coalition», finalizzata a eliminare entro il 2030 la disparità salariale che, secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), a livello mondiale si attesta attorno al 23 per cento[58]. Già nel 2008 l'OIL aveva pubblicato a tal fine una guida per effettuare valutazioni professionali non discriminatorie[59]. Anche l'OCSE ha elaborato diverse strategie per la parità tra donne e uomini nel mercato del lavoro[60]. Attualmente l'OCSE sta stilando un rapporto sull'implementazione delle sue raccomandazioni negli Stati membri. La bozza del rapporto di marzo 2017 evidenzia che sono stati compiuti progressi, ma che sforzi supplementari sono comunque necessari per attuare la parità tra donne e uomini.

1.5.3 Paesi considerati

Qui di seguito sono illustrati gli sforzi compiuti da alcuni Paesi per attuare la parità retributiva[61]. Molti di essi hanno elaborato strategie nazionali globali con diverse misure e azioni volte a rafforzare la consapevolezza e a promuovere la parità retributiva. Il diritto dei contratti collettivi, che costituisce il principale strumento delle trattative salariali nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, prevede inoltre diverse disposizioni applicabili ai vari settori sulla parità salariale.

Belgio

Nel 2012 il Belgio ha emanato una legge che obbliga le aziende con più di 50 dipendenti a effettuare ogni due anni un'analisi comparativa della loro struttura salariale e a definire, all'occorrenza, un piano d'azione per eliminare le disparità retributive. In seguito le aziende sono tenute a indicare i risultati di questa analisi nel bilancio sociale annuale («bilan social») accessibile al pubblico. Dal 2007 il Governo belga

57 Risoluzioni dell'assemblea generale dell'ONU del 25.9.2015 (A/70/L.1), cfr. in particolare l'obiettivo 5c.
58 Comunicato stampa del DFAE del 13 mar. 2017.
59 Organizzazione internazionale del lavoro, «Gender-neutral job evaluation for equal pay: a step-by-step-guide», Ginevra 2008, consultabile in inglese all'indirizzo www.ilo.org (ultima consultazione: 15.3.2017).
60 La raccomandazione OCSE del 29 mag. 2013 sulla parità salariale tra donne e uomini può essere consultata in inglese all'indirizzo: https://www.oecd.org (ultima consultazione: 15.3.2017).
61 Se non menzionato altrimenti, le informazioni sono state reperite sul sito della Commissione europea: http://ec.europa.eu (ultima consultazione: 15.3.2017).

pubblica ogni anno una relazione sul divario salariale in Belgio. Inoltre, ogni lavoratore può rivolgersi al mediatore dell'impresa che accerta le presunte discriminazioni salariali e, se del caso, cerca di trovare un compromesso con il datore di lavoro. Dal 2010 l'Istituto belga per la parità tra donne e uomini mette a disposizione un elenco di controllo che consente di valutare e qualificare i posti di lavoro in modo non sessista. In seguito lo Stato controlla se la classificazione delle funzioni non sia discriminatoria. Le parti sociali hanno inoltre l'obbligo di negoziare misure volte a eliminare le disparità retributive[62].

Danimarca

In Danimarca le aziende con più di 35 dipendenti devono allestire una statistica annuale sulla parità salariale. In alternativa possono concordare con i lavoratori la stesura di un rapporto che valuta la parità retributiva sull'arco di tre anni[63].

Germania

Il 30 marzo 2017 il Parlamento tedesco ha adottato una nuova legge volta a incoraggiare una maggiore parità salariale[64]. È stata così istituita una base legale chiara per attuare il principio della parità retributiva. In futuro, i lavoratori di imprese private con più di 200 dipendenti disporranno di un diritto individuale a essere informati in merito alle strutture salariali della loro azienda. Se il lavoratore ne fa richiesta, il datore di lavoro è tenuto a illustrargli in base a quali criteri è valutata e remunerata la sua attività. Le imprese private con più di 500 dipendenti sono inoltre tenute ad analizzare regolarmente la struttura salariale per quanto concerne il rispetto della parità retributiva e allestire un rapporto sulla situazione in materia di uguaglianza e parità retributiva. Tali rapporti sono accessibili al pubblico.

Francia

In Francia, le imprese con più di 50 dipendenti devono allestire annualmente un rapporto sulla parità salariale ed elaborare una strategia di misure per eliminare le disparità. I rapporti sulla parità salariale sono consegnati alle rappresentanze dei lavoratori che poi possono utilizzare le pertinenti informazioni in sede di negoziazione collettiva. Anche i lavoratori hanno accesso a tali rapporti. Nel 2006 la Francia ha emanato una legge sulla parità retributiva tra donne e uomini[65]. Obiettivo della Francia è eliminare le disparità salariali nei prossimi cinque anni. Per riuscirci si fa affidamento sulle negoziazioni tra partner sociali. Per incoraggiare siffatte negoziazioni, i criteri per allestire i rapporti sulla situazione della parità salariale in seno all'impresa sono stati resi più comprensibili, semplici e illustrati con esempi pratici. Nel 2014 è stata adottata una legge volta a eliminare completamente la disparità di

62 L'insieme delle basi legali possono essere consultate all'indirizzo: http://www.emploi.belgique.be (ultima consultazione: 15.3.2017).

63 Una traduzione inglese non ufficiale della legge è reperibile sul sito Internet del Ministero danese del lavoro: http://uk.bm.dk (ultima consultazione: 15.3.2017).

64 Comunicato stampa del Ministero federale della famiglia, degli anziani, della donna e della gioventù del 30.03.2017: «*Bundestag beschliesst Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit*».

65 I testi di legge possono essere consultati all'indirizzo: http://familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr (ultima consultazione: 15.3.2017).

trattamento tra i sessi nella vita professionale. Le imprese che non la rispettano vengono escluse dagli appalti pubblici.

Islanda

In Islanda, un progetto di legge annunciato dal Governo in occasione della Giornata mondiale della donna del 2017 prevede per le imprese private e pubbliche con più di 25 dipendenti l'obbligo di sottostare a un controllo e di comprovare che rispettano la parità salariale. Sono previste sanzioni per le imprese che non adempiono a questi obblighi. Nel suo comunicato, il Governo ha sottolineato che così facendo l'Islanda assume un ruolo di modello in materia e che gli effetti positivi della parità tra donne e uomini vanno a beneficio di tutta l'economia. Il progetto di legge intende eliminare le discriminazioni salariali entro il 2022.

Lussemburgo

Una particolarità del sistema giuridico lussemburghese è che dal 2004 tutte le convenzioni collettive devono prevedere disposizioni particolareggiate riguardanti la parità retributiva. A fine dicembre 2016 è stata adottata una legge che prevede esplicitamente l'obbligo di rispettare la parità salariale tra donne e uomini[66]. Chiunque viola tale legge deve attendersi una multa fino a 25 000 euro. Tale multa si raddoppia se entro due anni non vengono prese misure per eliminare la discriminazione salariale.

Austria

In Austria la legge sulla parità dei sessi[67], modificata nel 2011, obbliga le imprese private a effettuare un'analisi aziendale dei salari e ad allestire ogni due anni un relativo rapporto. In una prima fase questa disposizione interessava soltanto le aziende con almeno 250 impiegati, mentre dal 2014 è applicata anche alle aziende con almeno 150 impiegati. I rapporti sui salari devono essere presentati alle rappresentanze dei lavoratori, che li esaminano e possono trasmettere agli impiegati le informazioni rilevanti. Nelle aziende senza rappresentanza dei lavoratori il rapporto sui salari deve essere accessibile a tutto il personale. Il fatto che il sistema austriaco non prevede alcun controllo statale dei rapporti sui salari ha dato in parte adito a critiche. Dal 2011 una specifica disposizione supplementare obbliga le aziende a far figurare nei bandi di concorso indicazioni concernenti il salario. Inoltre, dal 2012 per le imprese che violano tale regolamentazione sono previste sanzioni.

Portogallo

In tema di parità salariale il Portogallo ha preso diverse misure miranti a una maggiore trasparenza e a un migliore controllo in ambito salariale. Sul piano legislativo tutti i datori di lavoro sono obbligati a fornire ogni anno al Ministero del lavoro informazioni relative alle remunerazioni versate. Tali informazioni vengono poi trasmesse agli ispettorati del lavoro e, se ne fanno richiesta, ai sindacati nonché alle

66 I testi di legge in francese possono essere consultati all'indirizzo: http://mega.public.lu (ultima consultazione del 15.3.2017).

67 Tutte le leggi sono consultabili all'indirizzo: www.ris.bka.gv.at (ultima consultazione il 15.3.2017).

commissioni dei lavoratori. Le parti sociali sono invitate a discutere della parità retributiva, il che consente di rafforzare la posizione dei sindacati grazie alla trasparenza salariale. Inoltre, le imprese con meno di 25 dipendenti sono incoraggiate a elaborare le analisi sulla parità salariale e strategie per eliminare le disparità retributive facendo all'occorrenza capo al pertinente strumento messo a loro disposizione dal Governo. Quest'ultimo intende pure introdurre un dispositivo di incentivi sotto forma di un riconoscimento per le imprese che rispettano la parità salariale. Ogni tre anni viene inoltre pubblicato un rapporto sui salari versati a donne e a uomini dalle imprese di diritto pubblico.

Svezia

Dal 1994 la Svezia dispone di prescrizioni proattive che obbligano i datori di lavoro a presentare rapporti sulla parità salariale. In tal modo è il Paese europeo con la più lunga esperienza in materia. Nel 2009 la legislazione allora vigente è stata sostituita da una nuova legge contro la discriminazione[68].

Indipendentemente dal numero di impiegati, tutti i datori di lavoro di diritto pubblico e privato devono rilevare e analizzare ogni tre anni i salari delle donne e degli uomini. Le regole e la prassi in materia salariale così come le condizioni d'impiego devono essere presentate in maniera trasparente. I datori di lavoro devono verificare che in seno alla loro azienda uomini e donne ricevano un salario uguale per un lavoro di uguale valore. La trasparenza di questi dati si è rivelata essere una base importante per la contrattazione collettiva.

Le aziende con più di 25 impiegati sono inoltre tenute ad allestire ogni tre anni un piano per la parità salariale contenente i risultati delle analisi dei salari, informazioni sulle possibili misure correttive, nonché indicazioni sulle misure previste negli anni successivi al fine di realizzare la parità salariale. Le differenze retributive ingiustificate devono essere eliminate al più presto, comunque almeno entro tre anni. I piani per la parità salariale vanno allestiti in collaborazione con i lavoratori o i loro rappresentanti.

Il controllo della parità salariale è stato affidato a un organo di mediazione centrale e statale la cui direzione è nominata dal Governo. Quest'organo, il cui compito principale consiste nel controllare e sostenere l'applicazione della legge contro la discriminazione, dispone di ampie competenze d'indagine e d'esecuzione, può effettuare analisi dei salari, allestire piani sulla parità salariale ed effettuare controlli nelle aziende.

L'organo di mediazione può pure segnalare al pubblico i datori di lavoro che non adempiono il loro obbligo in materia di parità ed esercitare pressione affinché essi adottino misure volte a eliminare le discriminazioni salariali.

68 Per accedere alla traduzione inglese della legge si veda il sito Internet dell'organo di mediazione contro la discriminazione: www.do.se (ultima consultazione: 15.3.2017).

Spagna

Nel 2012 la Spagna ha emanato una legge[69], che obbliga le aziende con più di 250 dipendenti a negoziare con i rappresentanti dei lavoratori una strategia in materia di parità. I datori di lavoro particolarmente esemplari in tale ambito si vedono attribuire dal Governo un marchio che tiene conto della valutazione delle funzioni non discriminante. Le imprese che si sono contraddistinte in tal senso costituiscono una rete in cui possono scambiare le loro esperienze e mettere a punto buone pratiche.

Gran Bretagna

In Gran Bretagna è entrata in vigore in aprile 2017 una nuova legge che esige dalle imprese con più di 250 dipendenti di pubblicare i salari medi come pure gli elementi che vanno a costituire i bonus. Secondo il nuovo disciplinamento le imprese hanno tempo fino ad aprile 2018 per presentare tali informazioni al Governo e pubblicarle sul sito Internet dell'impresa nonché sul sito messo loro a disposizione dall'Esecutivo. Già prima il Governo poteva ingiungere alle imprese con più di 50 dipendenti di effettuare un'analisi della struttura salariale nell'ottica della parità e, in caso di discriminazione, di pubblicare i risultati emersi. Il nuovo diritto costituisce la modifica più rilevante nel diritto in materia di pari opportunità da quando nel 2010 è entrato in vigore l'«*Equality Act*»[70]. Le imprese in Gran Bretagna sono inoltre incoraggiate a procedere a una valutazione non sessista dei posti di lavoro. A tal fine il Governo mette a disposizione strumenti adeguati. Da parte sua la Commissione per la parità e i diritti dell'uomo ha elaborato raccomandazioni destinate ai datori di lavoro sia del settore privato sia di quello pubblico.

Canada (Ontario)

La provincia canadese dell'Ontario dispone di una delle legislazioni più sviluppate a livello mondiale in materia di parità salariale tra donne e uomini. Il «Pay Equity Act» del 1988[71] obbliga i datori di lavoro a identificare mediante un'analisi le differenze salariali tra donne e uomini in gruppi professionali equivalenti e, se del caso, a eliminarle. Quest'obbligo vale per tutti i datori di lavoro pubblici e privati che occupano almeno dieci impiegati. I datori di lavoro con più di 100 impiegati sono inoltre obbligati ad allestire piani scritti per la parità salariale (pay equity) con cui identificare i gruppi di lavoro in cui vige una predominanza maschile o femminile. In seguito devono rilevare il valore di ogni gruppo mediante un sistema di paragone neutrale dal punto di vista dei sessi e basato su criteri quali le capacità, le responsabilità, i requisiti e le condizioni di lavoro. In tal modo è possibile attribuire un medesimo valore a diverse professioni al fine di paragonarle (p. es. segretaria e custode).

Questi piani sulla parità salariale devono essere presentati ai lavoratori o ai loro rappresentanti sindacali che, se del caso, hanno poi 90 giorni per opporvisi. Le autorità mettono a disposizioni modelli e strumenti per i calcoli e l'allestimento dei

69 I testi di legge sono consultabili all'indirizzo: http://noticias.juridicas.com (ultima consultazione: 15.3.2017).

70 I testi di legge sono consultabili all'indirizzo: http://legislation.gov.uk (ultima consultazione: 15.3.2017).

71 Le informazioni sono state reperite nel sito Internet ufficiale (bilingue) dell'Ontario: www.ontario.ca (ultima consultazione: 15.3.2017).

piani. Le aziende possono però anche utilizzare strumenti propri, a condizione che rispettino le prescrizioni legali.

Per l'esecuzione del «Pay Equity Act» è stata istituita la «Pay Equity Commission».

1.6 Interventi parlamentari

Il postulato Häberli-Koller 14.3079 «Opportunità eque per misure volontarie in materia di parità salariale», accolto dal Consiglio degli Stati il 12 giugno 2014, aveva incaricato il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un rapporto che esaminasse fino a che punto le misure volontarie permettessero di conseguire la parità salariale tra i due sessi. Il nostro Collegio aveva proposto di accogliere il postulato poiché, da un lato, il rapporto del 30 giugno 2014 per la valutazione finale del «Dialogo sulla parità salariale» già rispondeva ad alcune delle domande poste nell'intervento e, dall'altro, intendeva condurre un dibattito sull'ulteriore modo di procedere nella lotta alla discriminazione salariale. Nella sua seduta del 22 ottobre 2014 il Consiglio federale è infine giunto alla conclusione che da sole le misure volontarie non avrebbero condotto al successo auspicato e ha pertanto deciso di adottare misure statali supplementari per eliminare la discriminazione salariale. La valutazione del «Dialogo sulla parità salariale», l'AIR e il presente messaggio costituiscono la risposta al postulato 14.3079.

In Parlamento è pure temporaneamente sospesa l'iniziativa parlamentare 11.404 «Istituzione di una commissione indipendente per la parità salariale» del Gruppo dei Verdi, che chiede di creare le basi legali per istituire una commissione indipendente per la parità salariale con competenze in materia di controllo e di esecuzione. La decisione di sospensione vale finché il Consiglio federale non avrà adottato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente le misure statali supplementari.

2 Commento ai singoli articoli

Nella LPar, dopo le prime quattro sezioni (concernenti lo scopo della legge, le disposizioni generali sull'uguaglianza nella vita professionale, le disposizioni speciali per i rapporti di lavoro disciplinati dal Codice delle obbligazioni (CO) nonché la protezione giuridica in caso di rapporti di lavoro di diritto pubblico), è introdotta la nuova sezione 4*a* «Analisi sulla parità salariale e verifica». Tale collocazione nella sistematica della legge esprime il fatto che l'eliminazione della discriminazione salariale è un aspetto parziale dell'uguaglianza professionale tra donna e uomo di cui i datori di lavoro di diritto sia privato sia pubblico devono tener conto. La nuova sezione precede le sezioni cinque e sei che concernono gli aiuti finanziari (programmi promozionali, consultori) e i compiti dell'UFU.

Art. 13a Obbligo di effettuare un'analisi sulla parità salariale

L'articolo 13*a* capoverso 1 sancisce l'obbligo di effettuare un'analisi aziendale sulla parità salariale. Non vi sono obbligati soltanto i datori di lavoro di diritto privato, ma anche la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, come risulta dalla sistematica della LPar. Le disposizioni applicabili unicamente ai rapporti di lavoro disciplinati dal CO sono contenute in una sezione separata della legge (Sezione 3) così come quelle concernenti soltanto i rapporti di lavoro di diritto pubblico (Sezione 4).

I datori di lavoro devono analizzare i salari effettivamente pagati nelle loro aziende. Ciò rende loro più agevole rilevare le eventuali differenze salariali sistematiche tra donne e uomini che potrebbero far supporre un'eventuale discriminazione. I datori di lavoro effettuano tale analisi direttamente, per cui se ne assumono la responsabilità e i costi[72].

L'analisi sulla parità salariale dev'essere ripetuta a cadenza quadriennale (cpv. 2). Questo periodo corrisponde a quello previsto per la RSS che le aziende con più di 50 lavoratori devono obbligatoriamente effettuare ogni due anni. Dato che così le informazioni necessarie per svolgere un'analisi sulla parità salariale standardizzata sono praticamente già disponibili, è possibile minimizzare l'onere supplementare per i datori di lavoro.

Sono obbligati a effettuare un'analisi sulla parità salariale, tuttavia, soltanto i datori di lavoro che all'inizio di un anno impiegano 50 o più lavoratori. Ciò non toglie però che anche le aziende più piccole devono per legge garantire la parità salariale[73]. La soglia numerica che determina o no l'obbligo di effettuare un'analisi è stata scelta perché, nel caso di aziende con meno impiegati, non sono possibili rilevamenti statisticamente concludenti e attendibili. Tale soglia è prevista anche da altre leggi[74].

Può capitare che dopo quattro anni il numero dei lavoratori in un'azienda sia inferiore a 50. In tal caso l'obbligo di procedere a un'analisi sulla parità salariale è sospeso fintanto che l'impresa non raggiunge nuovamente la soglia di 50 o più lavoratori (cpv. 2 periodo 2).

Art. 13b Eccezione all'obbligo di effettuare un'analisi sulla parità salariale

Lo scopo dell'articolo 13*b* è quello di sgravare i datori di lavoro da doppioni e di esonerarli dall'obbligo di effettuare l'analisi sulla parità salariale se, nell'ambito di una procedura per l'aggiudicazione di una commessa pubblica o di concessioni di sovvenzioni, sono soggetti a controlli sul rispetto della parità salariale oppure sono già stati sottoposti a tali controlli negli ultimi quattro anni. In questi casi il datore di lavoro deve ripetere l'analisi sulla parità salariale unicamente se il mese di riferimento del controllo risale a più di quattro anni prima. Il termine inizia a decorrere

72 L'UFU mette a disposizione uno strumento gratuito per verificare la pratica salariale: Logib (www.logib.ch).

73 Secondo l'art. 8 cpv. 1 lett. c LAPub le aziende che partecipano alle procedure di appalto della Confederazione garantiscono di rispettare la parità salariale tra donna e uomo. In tale ambito vige quindi la necessità pratica per tutte le aziende di rispettare la parità salariale sancita dalla Costituzione.

74 Anche l'art. 3 della legge sulla partecipazione si riferisce alla soglia dei 50 lavoratori (cfr. anche il precedente n. 1.2.1, n. 29).

soltanto a partire dall'accertamento del rispetto della parità salariale. L'eccezione non si applica soltanto ai controlli effettuati dalla Confederazione, ma anche a quelli eseguiti dalle unità amministrative cantonali e comunali.

Il diritto vigente non vincola la concessione di sovvenzioni federali al controllo della parità salariale. Tuttavia, il rispetto della parità salariale costituisce per alcuni Cantoni una condizione imprescindibile per la concessione di sovvenzioni. Il Cantone e la Città di Berna prevedono le necessarie basi giuridiche. Il rispetto viene garantito tramite autocertificazioni nonché controlli effettuati durante una fase pilota. Un progetto pilota in corso nella città di Zurigo esamina l'attuazione di misure volte a garantire la parità salariale nelle aziende legate alla città tramite mandato o contratto di prestazioni. Nel Cantone di Vaud è attualmente in corso una revisione di legge che prevede di vincolare la concessione di sovvenzioni al rispetto della parità salariale per cui, a partire del 2019, verranno svolti controlli mirati nell'ambito degli appalti pubblici e delle concessioni di sovvenzioni. Per il Cantone del Giura il rispetto della parità salariale costituisce già una condizione per la concessione di sovvenzioni. Al fine di evitare un doppio onere, i datori di lavoro che nell'ambito di concessioni sono già oggetto di un controllo usufruiscono di un periodo di carenza di quattro anni per procedere all'analisi sulla parità salariale secondo la LPar.

Art. 13c Metodo d'analisi sulla parità salariale

L'analisi sulla parità salariale è effettuata secondo un metodo scientifico e conforme al diritto (cpv. 1). La Confederazione mette a disposizione un modello di analisi standardizzato (cpv. 2). Fondato su un metodo riconosciuto dal profilo scientifico e giuridico per analizzare la parità salariale[75], il metodo consente di esaminare, mediante l'impiego di un'analisi di regressione, la situazione salariale specifica ai sessi in un'azienda e di rilevare un'eventuale discriminazione sistematica di uno dei sessi. Le differenze retributive esistenti vengono spiegate mediante le caratteristiche individuali di qualificazione (formazione, esperienza professionale potenziale, anni di servizio) e le caratteristiche del posto di lavoro (livello di competenza, posizione professionale). Non è invece compito di tale analisi scoprire discriminazioni salariali individuali o concernenti determinati gruppi ai sensi della legge sulla parità dei sessi. Il risultato dell'analisi sulla parità salariale può quindi costituire soltanto un indizio per rendere verosimile una discriminazione individuale, tuttavia confutabile.

L'analisi statistica di regressione costituisce uno standard riconosciuto scientificamente a livello nazionale (università, UST) e internazionale. Il suo impiego nell'ambito della parità salariale è stato ammesso dal Tribunale federale[76]. È impiegata dai giudici per calcolare ad esempio l'importo dell'indennizzo in caso di azioni legali per discriminazione salariale[77].

Il modello di analisi standardizzato della Confederazione è utilizzato da Confederazione, Cantoni e Comuni nell'ambito delgi acquisti pubblici. È inoltre richiesto dai

75 Cfr. anche le delucidazioni nel postulato Noser (14.3388 «Rilevazione della parità salariale. Migliorare l'attendibilità») al precedente n. 1.3.2.
76 DTF **130** III 145 = Die Praxis 9/2004, 733.
77 Roman Graf e Yves Flückiger, Lohndiskriminierung und Entschädigung vor Gericht, in: Human Ressource Management Jahrbuch 2012, Weka Verlag, Zurigo, pagg. 75-96.

partner sociali per partecipare al «Dialogo sulla parità salariale» ed è oggi usato anche nell'ELEP.

La Confederazione mette inoltre a disposizione uno strumento gratuito con cui i datori di lavoro possono effettuare direttamente l'analisi dei salari (cpv. 2). Lo strumento Logib consente di autovalutare il rispetto della parità salariale[78] e, a livello tecnico, attua l'analisi di regressione conformemente alle specifiche del modello di analisi standardizzato della Confederazione. Soprattutto le imprese di revisione che procedono alla verifica formale delle analisi sulla parità devono poter far capo a metodi standardizzati.

Qualora non si tratti di verifiche da parte di un'impresa di revisione (cfr. art. 13*d*), è possibile utilizzare anche altri metodi per l'analisi sulla parità salariale, sempreché siano scientificamente riconosciuti, conformi alla legge e prevedano criteri oggettivi e non discriminatori. Il Tribunale federale ha ad esempio ammesso il metodo della valutazione del lavoro[79].

Art. 13d Verifica dell'analisi sulla parità salariale

L'articolo 13*d* capoverso 1 sancisce l'obbligo dei datori di lavoro privati di sottoporre la loro analisi sulla parità salariale alla verifica di un organo indipendente (cpv. 1). A questo proposito vi sono tre possibilità di scelta. Possono rivolgersi a un'impresa di revisione abilitata secondo la legge del 16 dicembre 2005[80] sui revisori (lett. a). I datori di lavoro non devono obbligatoriamente ricorrere al revisore legale secondo il registro di commercio, ma possono far capo anche a un'altra impresa di revisione, segnatamente nei casi in cui l'organo di revisione statutario non dispone delle conoscenze tecniche necessarie in materia di uguaglianza salariale e di statistica.

Come seconda possibilità i datori di lavoro possono conferire la verifica a un esperto esterno in parità salariale riconosciuto (lett. b).

Infine possono far capo anche a un'organizzazione ai sensi dell'articolo 7 LPar oppure a una rappresentanza dei lavoratori in virtù della legge sulla partecipazione (lett. c). Per organizzazioni ai sensi dell'articolo 7 LPar s'intendono organizzazioni femminili che, secondo i loro statuti, promuovono l'uguaglianza tra donna e uomo oppure i sindacati che tutelano gli interessi dei lavoratori di entrambi i sessi. L'unica condizione è che tali organizzazioni esistano da almeno due anni (art. 7 cpv. 1 LPar), il che esclude gli organi costituiti ad hoc, ossia all'unico scopo di essere consultati nel quadro dell'analisi sulla parità salariale.

La legge sulla partecipazione prescrive che nelle aziende che occupano almeno 50 lavoratori questi possano designare un organo che li rappresenti e che assuma diritti di partecipazione speciali in diverse questioni. Secondo l'articolo 13*d* il datore di lavoro può consultare anche una tale rappresentanza dei lavoratori interna all'azienda per effettuare la verifica dell'analisi sulla parità salariale. Il riferimento alla legge sulla partecipazione esclude le rappresentanze di lavoratori create a tale

78 www.logib.ch
79 DTF **125** II 385, cfr. anche n. 1.3.
80 RS **221.302**

scopo. Le rappresentanze dei lavoratori devono soddisfare i requisiti di cui agli articoli 5 e seguenti della legge sulla partecipazione. A differenza delle organizzazioni ai sensi dell'articolo 7 LPar, le rappresentanze dei lavoratori interne all'azienda non sono legittimate a intentare azioni.

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni, tenuti anche loro a procedere alle analisi sulla parità salariale, devono garantire, per i loro settori di competenza, che un organismo indipendente possa verificare la corretta esecuzione dell'analisi sulla parità salariale. Nell'ottobre 2016 la Confederazione ha firmato, assieme alle associazioni del personale della Confederazione, una convenzione sulla verifica della parità salariale all'interno dell'Amministrazione federale. Entro il 2019 tutti i salari verranno sottoposti a un esame e verrà verificato il rispetto della parità salariale tra donna e uomo. All'interno dell'Amministrazione federale l'ultima verifica di questo tipo risale a quattro anni fa. I Cantoni e i Comuni si assumono la responsabilità delle rispettive amministrazioni.

Secondo il capoverso 2, il datore di lavoro che non effettua l'analisi sulla parità salariale in base al modello di analisi standardizzato della Confederazione commissiona la verifica dell'analisi sulla parità salariale a un esperto esterno in parità salariale riconosciuto oppure conclude una convenzione con un'organizzazione secondo l'articolo 13*g*. Le imprese di revisione non sono in grado di verificare altri modelli di analisi a meno che non incarichino a loro volta un esperto esterno in parità salariale riconosciuto. A questo proposito hanno bisogno di un modello standardizzato e di facile uso.

Affinché la verifica sulla parità salariale possa essere effettuata con la debita accuratezza, occorre disporre delle conoscenze necessarie sulla parità salariale tra donna e uomo, sulle basi della statistica e sui metodi di analisi. I revisori incaricati devono capire cosa s'intenda per discriminazione salariale ai sensi della Costituzione federale e della legge sulla parità dei sessi. Le conoscenze di statistica sono invece importanti per valutare l'esecuzione dell'analisi sulla parità salariale. Al capoverso 3 lettera *a* viene pertanto precisato che, al fine di garantire uniformità, il Consiglio federale stabilisce i criteri per la formazione supplementare dei capi revisori incaricati delle analisi sulla parità salariale. Secondo il capoverso 3 lettera b il Consiglio federale stabilisce anche i criteri per il riconoscimento degli esperti in parità salariale. Detti criteri saranno più esigenti di quelli applicati ai revisori.

Art. 13e Verifica da parte di un'impresa di revisione abilitata

Affinché l'impresa di revisione incaricata possa verificare l'analisi sulla parità salariale deve ricevere dal datore di lavoro tutte le informazioni e i documenti necessari a tale scopo (cpv. 1). L'obbligo di salvaguardare il segreto in merito alla revisione secondo l'articolo 730*b* capoverso 2 CO vige anche se l'impresa incaricata è diversa rispetto al revisore legale secondo il registro di commercio.

L'impresa di revisione verifica la corretta esecuzione dell'analisi sulla parità salariale (cpv. 2). Si tratta di una verifica del processo puramente formale e standardizzata e non di un esame materiale per determinare eventuali disparità salariali tra donna e uomo. Mediante un elenco di controllo vengono verificati la completezza dei dati, l'effettivo coinvolgimento di tutti i collaboratori, l'indicazione esaustiva di tutte le

parti del salario e l'applicazione del modello di analisi standardizzato della Confederazione per l'analisi sulla parità salariale nel rispetto dei limiti prescritti dalla legge. A seguito di questo esame formale, l'impresa di revisione o il capo revisore stila un rapporto all'attenzione della direzione dell'azienda per confermare la corretta esecuzione dell'analisi sulla parità salariale (cpv. 3).

Non è tuttavia compito dell'impresa di revisione stabilire se vi è una discriminazione salariale sistematica o no, si tratta di un mero controllo del processo formale. Per questo motivo il rapporto d'esame non può essere considerato quale prova contraria di una discriminazione salariale individuale fatta valere ai sensi dell'articolo 6 LPar. Il rapporto garantisce soltanto l'effettiva esecuzione di un'analisi sulla parità salariale e il suo svolgimento formalmente corretto. Il rapporto, allestito all'attenzione della direzione dell'azienda esaminata, costituisce inoltre la base che consente di fornire ai lavoratori le informazioni sui risultati dell'analisi sulla parità salariale.

Il rapporto d'esame va consegnato entro il termine di quattro anni previsto per l'analisi sulla parità salariale. In questo modo s'intende garantire l'informazione tempestiva dei lavoratori in merito ai risultati. Se mancasse un termine di consegna del rapporto, vi sarebbe il rischio che i lavoratori non verrebbero informati oppure soltanto con notevole ritardo.

Art. 13f Verifica da parte di un esperto esterno in parità salariale riconosciuto

Se l'analisi sulla parità salariale non è stata effettuata con il modello di analisi standardizzato della Confederazione, il datore di lavoro è tenuto a conferire la verifica dell'analisi a un esperto esterno in parità salariale riconosciuto. A tale proposito deve fornire tutte le informazioni e i documenti necessari all'adempimento della verifica dell'analisi (cpv. 1).

Grazie alla loro formazione ed esperienza gli esperti esterni in parità salariale riconosciuti hanno le conoscenze necessarie per procedere a una verifica materiale dell'analisi sulla parità salariale (cpv. 2) e garantiscono quindi la correttezza del contenuto. Il datore di lavoro è libero di ricorrere a un esperto esterno in parità salariale anche per l'applicazione del modello di analisi standardizzato della Confederazione. Le aziende che optano per tale soluzione intendono procedere a un'analisi più approfondita e saranno quindi anche disposte ad assumersi i costi. Gli esperti esterni in parità salariale riconosciuti stilano un rapporto sulla verifica dell'analisi sulla parità salariale all'attenzione della direzione dell'azienda (cpv. 3).

Art. 13g Verifica da parte di un'organizzazione secondo l'articolo 7 o di una rappresentanza dei lavoratori

Il datore di lavoro che opta per questa possibilità conviene con l'organizzazione da lui scelta le modalità per l'esecuzione dell'analisi sulla parità salariale e la consegna del rapporto. La verifica può essere affidata a un esperto in parità salariale dell'organizzazione oppure, di comune accordo con l'organizzazione, anche a un esperto esterno riconosciuto. La legge non limita il diritto d'azione delle organizzazioni ai sensi dell'articolo 7 LPar. La questione se l'organizzazione consultata possa intentare un'azione durante l'analisi sulla parità salariale e la sua verifica, può essere disciplinata nella convenzione tra il datore di lavoro e l'organizzazione.

Art. 13h Informazione ai lavoratori

Secondo l'articolo 13*h* i datori di lavoro hanno l'obbligo di informare i loro lavoratori per scritto sul risultato dell'analisi sulla parità salariale, ad esempio mediante circolare o comunicazione in occasione di una riunione.

L'informazione va fornita entro un anno dall'analisi sulla parità salariale. In questo modo il datore di lavoro dispone del tempo necessario per prendere eventuali misure correttive, rivelatesi necessarie a seguito dell'analisi sulla parità salariale.

L'informazione è volta a fornire un sostegno ai lavoratori che intendono presentare un'azione individuale perché ritengono di essere vittime di una discriminazione salariale. Da un'analisi aziendale dei salari emerge tuttavia soltanto un'eventuale disparità salariale sistematica. L'esistenza di una discriminazione salariale sistematica può costituire un indizio per la presunzione di una discriminazione individuale (secondo l'art. 6 LPar). In un caso del genere il datore di lavoro deve fornire la prova contraria per dimostrare che la disparità salariale è giustificata da motivi oggettivi che a loro volta non sono discriminatori in termini di genere.

Se invece l'analisi sulla parità salariale è stata materialmente verificata da un esperto riconosciuto, il risultato dell'analisi può eventualmente servire per rendere verosimile una discriminazione salariale individuale.

Art. 13i Informazione agli azionisti

Nel caso di società con azioni quotate in borsa gli azionisti possono essere interessati a sapere se l'azienda in questione mette in atto la parità salariale tra donne e uomini. In virtù del presente articolo, le società menzionate devono pubblicare il risultato dell'analisi sulla parità salariale nell'allegato del conto annuale secondo l'articolo 959*c* capoverso 1 numero 4 CO.

Poiché l'analisi sulla parità salariale va effettuata a cadenza soltanto quadriennale, le società quotate in borsa possono negli anni in cui non è necessario procedere a un'analisi, rinviare all'esecuzione e ai risultati dell'analisi precedente. Così facendo agli azionisti è dato modo di controllare che la loro società rispetti il ritmo prescritto per lo svolgimento delle analisi.

Art. 17a Disposizione transitoria della modifica del …

Al fine di modulare l'onere a carico dei datori di lavoro soprattutto nella fase iniziale, il Consiglio federale stabilisce in base alle dimensioni dell'azienda il termine entro il quale i datori di lavoro devono aver effettuato la prima analisi sulla parità salariale. Il Consiglio federale potrebbe, ad esempio, decidere che tale obbligo entri in vigore dapprima per le imprese con più di 250 lavoratori e solo due anni dopo per le imprese con 50–250 lavoratori. L'entrata in vigore scaglionata costituirebbe un vantaggio sia per i capi revisori che intendono seguire una formazione, sia per gli esperti esterni in parità salariale che intendono procedere a una certificazione riconosciuta.

Art. 17b Valutazione dell'efficacia

Nei prossimi anni le imprese continueranno a svilupparsi e a cambiare. Oggigiorno è difficile credere che prima del 1971 le donne non avessero il diritto di voto e di eleggibilità. Vi è pertanto la speranza che tra alcuni anni la discriminazione salariale delle donne appartenga al passato grazie alle analisi sulla parità salariale interne e alle conseguenti misure adottate. Per questo motivo occorre valutare l'efficacia dell'analisi sulla parità salariale effettuata dai datori di lavori (cpv. 1). La valutazione degli effetti di siffatta analisi dimostrerà se l'obiettivo di eliminare o almeno di ridurre la discriminazione salariale è stato raggiunto o no. Secondo il capoverso 2 il Consiglio federale sottopone al Parlamento un rapporto sull'efficacia dell'obbligo dell'analisi sulla parità salariale e formula proposte sull'ulteriore modo di procedere. Per poter effettuare una valutazione di due cicli, il primo rapporto deve essere presentato dieci anni dall'entrata in vigore delle presenti disposizioni.

Ingresso

Nell'ingresso della legge sulla parità dei sessi, emanata sulla base della vecchia Costituzione, alla nota 1 si fa riferimento alle pertinenti disposizioni della nuova Costituzione del 18 aprile 1999. L'indicazione è scorretta poiché si riferisce all'articolo 41 capoverso 1 lettera d Cost. (obiettivi sociali) invece che all'articolo 110 capoverso 1 lettera a Cost. (competenza legislativa di emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori). Questo errore può essere corretto con la presente revisione senza onere supplementare. Al contempo, le disposizioni della Costituzione vigente vanno integrate direttamente nell'ingresso e di conseguenza va eliminato il riferimento a questi articoli nella nota.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il disegno di legge non comporta oneri finanziari diretti per la Confederazione, dato che le autorità federali non devono assumere nuovi compiti e non sono previste ulteriori spese. Non si ripercuote neppure sugli effettivi della Confederazione.

Poiché anche la Confederazione deve svolgere le analisi sulla parità salariale ogni quattro anni, potrebbero tuttavia nascere spese consequenziali inidirette se dalle analisi menzionate emergesse che vi sono discriminazioni salariali sistematiche e devono quindi essere attuate misure per eliminarle. La Confederazione ha però già esaminato i salari interni in occasione del «Dialogo sulla parità salariale» e nel 2016 ha inoltre avviato l'«Engagement parità salariale» (rappresenta la continuazione del «Dialogo sulla parità salariale»)[81]. La Confederazione riesamina quindi la sua prassi salariale mediante il modello di analisi standardizzato (strumento Logib) e in collaborazione con le parti sociali.

81 www.elep.ch > Diese Unternehmen sind dabei > Das Engagement Lohngleichheit gestartet (disponibile soltanto in ted. e franc.).

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni più grandi

I Cantoni devono provvedere alle analisi sulla parità salariale nei settori di loro competenza, quindi anche nei Comuni più grandi con almeno 50 collaboratori. Sono inoltre tenuti a disciplinare la verifica dell'analisi sulla parità salariale a livello cantonale ed eventualmente anche comunale. Sono quindi prevedibili ripercussioni organizzative e amministrative sia per i Cantoni sia per i Comuni più grandi. L'impatto non si prevede però soltanto a partire della presente revisione di legge. Dall'entrata in vigore del principio costituzionale della parità salariale, i Cantoni e i Comuni dovrebbero aver già realizzato la parità salariale. I 10 Cantoni e i 20 Comuni che hanno già firmato la Carta per la parità salariale nel settore pubblico (stato maggio 2017, cfr. anche n. 1.1.3) hanno ribadito la loro volontà di esaminare nelle rispettive unità amministrative il rispetto della parità salariale in base a standard riconosciuti.

Potrebbero nascere spese consequenziali indirette se dalle analisi sulla parità salariale emergesse che vi sono discriminazioni salariali sistematiche che richiedono misure finanziarie atte a eliminarle (adeguamenti salariali).

3.3 Ripercussioni per l'economia

Le nuove disposizioni sull'obbligo dell'analisi sulla parità salariale si ripercuotono sulle imprese con almeno 50 collaboratori.

L'AIR[82] ha fornito la base per valutare le ripercussioni delle misure statali pianificate sulla riduzione della discriminazione salariale, sulle imprese nonché sull'economia. L'approccio metodologico adottato per analizzare le ripercussioni del progetto si fondava su diversi metodi scientifici. È stata rivolta particolare attenzione a un sondaggio online, nonché a interviste qualitative con i diversi esperti e le parti coinvolte (prevalentemente aziende). Complessivamente 1305 imprese hanno partecipato al sondaggio online, sono state condotte 50 interviste qualitative con aziende e altre 26 con esperti che sono state completate con le analisi di dati e la consultazione di letteratura specialistica.

L'AIR è giunta alla conclusione che l'attuazione delle misure pianificate non comporterà un onere sproporzionato per le imprese e in complesso il bilancio costi-benefici risulta positivo. Le misure appaiono sensate anche dal profilo macroeconomico. La maggioranza degli intervistati valuta in modo positivo l'orientamento generale delle misure. Due terzi delle imprese interrogate considerano in linea di principio giudizioso attuare misure volte a conseguire la parità salariale[83]. I loro maggiori timori riguardano l'onere amministrativo supplementare prospettato.

L'onere per l'attuazione delle analisi sulla parità salariale resta limitato e richiede, per una maggioranza delle aziende (9 000 aziende tra 50 e 250 collaboratori), circa due giorni lavorativi per una prima analisi. Le aziende che hanno già acquisito una

82 Cfr. n. 1.1.6

83 Un sondaggio simile (commissionato dal Centre Patronal – Svizzera occidentale) a cui hanno partecipato 660 aziende ha confermato i risultati dell'AIR.

certa esperienza con Logib[84], stimano l'onere per l'esecuzione a circa due giorni nel caso di aziende medie (50–249 collaboratori), a tre giorni per le aziende di notevoli dimensioni (250–999 collaboratori) e a otto giorni per le aziende di dimensioni molto grandi (> = 1000 collaboratori). Per tutte le imprese con più di 50 collaboratori i costi di attuazione in occasione di una prima analisi ammontano nei primi quattro anni a circa 18 milioni di franchi. L'onere dipende molto dai presupposti dell'impresa, ad esempio se dispone di una politica salariale formulata in modo preciso e di dati qualitativi e attendibili sui collaboratori. L'onere principale deriva dalla preparazione dei dati e dall'interpretazione dei risultati. Al momento di ripetere l'analisi, l'onere dovrebbe pressoché dimezzarsi (9 mio. di franchi nell'arco di quattro anni).

La verifica dell'analisi sulla parità salariale richiede all'impresa di revisione un onere di circa mezza giornata o di una giornata intera a seconda delle dimensioni dell'impresa esaminata. In totale le aziende esaminate devono assumersi i costi di verifica per un totale di circa 4 milioni di franchi.

L'AIR ha inoltre dimostrato che la metà delle imprese intervistate, che hanno già svolto un'analisi sulla parità salariale, ha in seguito proceduto a misure correttive. Le misure correttive più importanti riguardano gli adeguamenti salariali delle donne. Secondo una stima approssimativa, a medio termine l'adeguamento salariale delle donne dovrebbe ammontare a 1–2,2 miliardi di franchi (pari a 0,15–0,35 % del PIL). Secondo le imprese e gli esperti intervistati, gli adeguamenti salariali necessari sono di norma attuabili nel quadro dei negoziati salariali ordinari. Gli esperti sono dell'opinione che gli adeguamenti più importanti richiedano un termine di attuazione da uno a tre anni. Economicamente parlando tali misure correttive non sono considerate costi risultanti dalla regolamentazione, ma un effetto di ridistribuzione a favore degli stipendi delle donne. Insorgeranno costi transitori soltanto se le aziende devono procedere ad adeguamenti salariali più incisivi nell'arco di poco tempo.

Lo svolgimento di analisi sulla parità salariale ha effetti prevalentemente positivi sulle aziende e sui collaboratori. È quanto confermano le imprese intervistate che hanno già effettuato un'analisi sulla parità salariale. Non sono praticamente attese ripercussioni negative, mentre tra gli effetti positivi auspicati vi è un'oggettivazione dei dibattiti sulla parità salariale, una maggiore trasparenza, la sensibilizzazione dei quadri aziendali a questioni inerenti alla parità tra i sessi e una maggiore motivazione, soddisfazione e produttività dei collaboratori.

Le imprese che non rispettano gli obblighi, corrono il rischio di affrontare ripercussioni negative dovute all'attuazione delle misure previste. Potrebbero ad esempio essere escluse dalle aggiudicazioni delle commesse pubbliche oppure compromettere la loro reputazione. L'AIR non è stata tuttavia in grado di stabilire il numero delle aziende che potrebbe subire effetti negativi.

Secondo studi empirici svolti in altri Paesi le misure pianificate dovrebbero avere un effetto tendenzialmente positivo sul benessere e sulla crescita economica, in primo luogo incrementando la produzione ed evitando distorsioni della concorrenza.

84 Logib è uno strumento che misura la parità salariale, cfr. n. 1.3.1.

3.4 Ripercussioni effettive sulla parità tra donna e uomo

L'analisi sulla parità salariale si ripercuote direttamente sulla parità tra donna e uomo nella vita professionale. La parità salariale è un obiettivo importante nella parità tra i sessi. Lo svolgimento periodico delle analisi sulla parità salariale nelle aziende con almeno 50 collaboratori può contribuire a individuare le discriminazioni di genere esistenti e a prendere le misure volte a eliminarle. Il rispetto della parità salariale è inoltre un elemento importante per rafforzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. A sua volta, tale partecipazione accresce l'autonomia economica e contribuisce a garantire la loro previdenza individuale per la vecchiaia. In base alla RSS del 2014, nell'economia privata le donne guadagnano al mese 585 franchi meno degli uomini e possono quindi risparmiare meno per la loro vecchiaia.

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016[85] sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 giugno 2016[86] sul programma di legislatura.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

L'articolo 11 del menzionato decreto federale disciplina la promozione della coesione sociale e il rispetto della parità di diritti fra i sessi in Svizzera. Uno dei provvedimenti per raggiungere tale obiettivo è adottare il messaggio concernente la modifica della legge federale sulla parità dei sessi (provvedimento 46).

Il progetto è conforme anche alla Strategia Sviluppo sostenibile 2016–2019 del Consiglio federale e fa parte delle misure previste dal Consiglio federale per raggiungere la parità dei sessi negli anni 2016–2019[87].

85 FF **2016** 909, in particolare 983 e 1223
86 FF **2016** 4605, in particolare 4607
87 www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile > Documenti n. 4.2.8, obiettivo 8.2

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il presente disegno intende inserire nella LPar le misure supplementari a favore del diritto a un salario uguale garantito dall'articolo 8 capoverso 3 terzo periodo Cost.[88]. Il secondo periodo del medesimo capoverso conferisce al legislatore un mandato costituzionale in tal senso.

La competenza legislativa federale nel settore del diritto civile si fonda sull'articolo 122 Cost. L'articolo 110 capoverso 1 lettera a Cost. autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori. Questa competenza è molto ampia e si riferisce anche alla protezione della personalità dei lavoratori indipendentemente dal fatto che il rapporto di lavoro sia di diritto privato o pubblico[89]. L'articolo 110 capoverso 1 lettera a Cost. conferisce alla Confederazione anche la competenza di legiferare in ambito salariale[90].

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera in materia di uguaglianza tra donna e uomo, in particolare con l'articolo 11 della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW)[91]. In seguito alla presentazione del quarto e quinto rapporto nazionale della Svizzera sull'attuazione della Convenzione CEDAW a novembre 2016, il Comitato dell'ONU ha formulato raccomandazioni esplicite per realizzare la parità salariale[92]. Il disegno è inoltre conforme all'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I)[93] nonché alle pertinenti disposizioni sulla protezione e la non discriminazione contenute nelle convenzioni dell'OIL[94].

Il disegno non ha ripercussioni sui vigenti trattati con l'Unione europea.

88 RS **101**
89 Gächter, St. Galler Kommentar zu Art. 110 BV, n. marg. 23.
90 Cfr. anche n. 6 del messaggio del 24 feb. 1993 concernente la legge federale sulla parità dei sessi, FF **1993** I 987, 1052 segg.
91 RS **0.108**
92 Raccomandazione n. 37 del Comitato CEDAW (www.ebg.admin.ch > Temi > Diritto > Diritto internazionale > Raccomandazioni 4°/5° rapporto CEDAW 4/5
93 RS **0.103.1**
94 In particolare la Convenzione n.111 del 25 giu. 1958 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione (RS **0.822.721**) e la Convenzione n.100 del 29 giu. 1951 sulla parità di rimunerazione, per lavoro uguale, tra manodopera maschile e femminile (RS **0.822.720.0**).

5.3 Forma dell'atto

Il presente disegno sulla modifica della legge sulla parità dei sessi prevede ulteriori misure per la realizzazione della parità salariale. Sono infatti introdotti nuovi obblighi per i datori di lavoro che, in virtù dell'articolo 164 Cost., vanno emanati sotto forma di legge. Per tale motivo è proposta una modifica della legge sulla parità dei sessi.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

La modifica presentata non sottostà al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.5 Delega di competenze legislative

Il presente disegno non prevede nessuna delega di competenze legislative.

All'articolo 13*d* capoverso 3 del disegno, il Consiglio federale è incaricato di emanare un'ordinanza (per stabilire i criteri per la formazione dei revisori e per il riconoscimento degli esperti esterni in parità salariale).