

11.049

**Messaggio  
concernente una modifica della legge sul personale federale**

del 31 agosto 2011

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno concernente una modifica della legge sul personale federale (LPers).

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

2008 M 07.3289 Modifica del diritto del personale federale. Accelerare la procedura in caso di controversia tra datore di lavoro e dipendente (N 12.03.2008, Commissione delle finanze CN; CS 30.09.2008)

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

31 agosto 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*La revisione parziale della legge sul personale federale (LPers) prevede di modernizzare e adeguare ulteriormente i rapporti di lavoro al Codice delle obbligazioni. I datori di lavoro e gli impiegati avranno margini di manovra più ampi e maggior flessibilità. In tal modo la Confederazione nel suo ruolo di datore di lavoro potrà soddisfare anche a lungo termine le esigenze del mercato del lavoro e rafforzare la propria competitività conformemente alla strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015.*

### Situazione iniziale

*La legge sul personale federale è entrata in vigore il 1° gennaio 2001 per le FFS e il 1° gennaio 2002 per tutti gli altri settori della Confederazione. Essa fissa il quadro entro il quale il Consiglio federale, i datori di lavoro e le parti sociali possono organizzare in modo flessibile i rapporti di lavoro. Tra le novità introdotte rispetto all'ordinamento dei funzionari del 1927 va citata soprattutto la validità di principio del Codice delle obbligazioni (CO) per quanto la LPers non contenga disposizioni derogatorie applicabili al rapporto di lavoro presso la Confederazione. La LPers ha così posto le basi per offrire un modello di rapporto di lavoro al passo con i tempi all'interno della Confederazione e delle sue aziende.*

*Il 10 dicembre 2010 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015» con lo scopo, fra l'altro, di incrementare l'efficienza dell'Amministrazione federale. La strategia per il personale si prefigge di offrire condizioni di lavoro competitive; per conseguire questo obiettivo il Consiglio federale prevede di rivedere la legge sul personale federale armonizzandola con il Codice delle obbligazioni.*

### Contenuto del progetto

*La presente revisione della LPers consente alla Confederazione, nel suo ruolo di datore di lavoro, di reagire più rapidamente ai cambiamenti. Il margine di decisione e di azione non aumenta tuttavia solo per il datore di lavoro bensì anche per gli impiegati. Questa revisione introduce inoltre importanti basi legali a loro favore. La Confederazione disporrà quindi in avvenire di un diritto del lavoro moderno e competitivo.*

*La revisione della LPers è incentrata sui seguenti punti principali:*

- *la LPers viene ulteriormente armonizzata al CO;*
- *la risoluzione dei rapporti di lavoro è disciplinata in modo più flessibile: i motivi di disdetta menzionati nell'articolo 12 LPers vengono mantenuti, ma il loro elenco non è più esaustivo. Tuttavia, anche in futuro, la protezione contro i licenziamenti presso la Confederazione continuerà a essere migliore rispetto al settore privato. Il datore di lavoro potrà disdire il rapporto di lavoro solo per «motivi oggettivamente sufficienti» e sarà tenuto a rispettare i principi costituzionali sovraordinati (ad es. il principio dell'uguaglianza*

---

*giuridica, il divieto dell'arbitrio e il principio della proporzionalità). Presso la Confederazione le disdette dovranno inoltre avvenire come finora sotto forma di decisione ed essere motivate per scritto;*

- in caso di disdetta senza colpa del collaboratore ora è prevista una serie di misure di sostegno nella transizione professionale (riqualificazione, ricollocamento esterno, collocamento ecc.) oltre alla reintegrazione nell'impiego;*
- la reintegrazione nell'impiego sarà possibile unicamente in caso di revoca di una disdetta che viola in modo grave il diritto vigente (ad es. disdetta in tempo inopportuno o abusiva). In caso di disdetta non valida il datore di lavoro deve versare all'impiegato un'indennità per un importo compreso fra sei mesi e un anno di stipendio;*
- la procedura di ricorso è semplificata: l'autorità di ricorso interna sarà soppressa. In futuro il Tribunale amministrativo federale deciderà in prima istanza sulle controversie in materia di diritto del lavoro;*
- viene istituita una base legale per il congedo parentale (congedo di paternità e congedo in caso di adozione). L'attuale LPers menziona unicamente il congedo di maternità;*
- maggior flessibilità nella normativa del finanziamento della previdenza professionale: il disegno di revisione prevede la possibilità di finanziare le prestazioni previdenziali sistematicamente oltre gli importi paritetici e di accordare un'indennità unica a favore dei beneficiari di rendite.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>5960</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>5963</b>
1.1 Situazione iniziale	5963
1.2 Il nuovo disciplinamento proposto	5964
1.3 Risultati della procedura di consultazione	5965
1.4 Rapporto con il diritto europeo	5966
1.5 Stralcio di interventi parlamentari	5966
<b>2 Commento ai singoli articoli e modifiche del diritto vigente</b>	<b>5967</b>
2.1 Commento ai singoli articoli	5967
2.2 Modifica del diritto vigente	5984
2.2.1 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale	5984
2.2.2 Legge del 4 ottobre 1991 sui Politecnici federali	5984
2.2.3 Legge del 15 dicembre 2000 sugli agenti terapeutici	5986
2.2.4 Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari	5987
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>5987</b>
3.1 Per la Confederazione	5987
3.2 Per i Cantoni	5988
<b>4 Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>5988</b>
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>5988</b>
5.1 Costituzionalità e conformità alle leggi	5988
5.2 Delega di competenze legislative	5988
<b>Legge sul personale federale (LPers) (Disegno)</b>	<b>5989</b>

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

La legge del 24 marzo 2000<sup>1</sup> sul personale federale (LPers) è una legge quadro e annovera solo poche norme di dettaglio; essa fissa i limiti entro i quali il Consiglio federale, i datori di lavoro e le parti sociali possono organizzare in modo flessibile i rapporti di lavoro. Tra le novità introdotte rispetto all'ordinamento dei funzionari del 1927 va citata soprattutto la validità di principio del Codice delle obbligazioni<sup>2</sup> (CO) nella misura in cui la LPers non contenga disposizioni derogatorie applicabili ai rapporti di lavoro presso la Confederazione. Per quanto concerne la struttura degli stipendi, la LPers ha inoltre eliminato numerosi automatismi e ha fatto in modo che il datore di lavoro possa tenere conto delle prestazioni fornite dall'impiegato. Ha trasformato il rapporto di lavoro fondandolo mediante contratto e non più, come prima, tramite una decisione amministrativa; ha introdotto l'elenco dei motivi di licenziamento e la possibilità di disciplinare determinati aspetti del rapporto di lavoro mediante contratto collettivo, valorizzando così il partenariato sociale. La LPers ha posto le basi per offrire un modello di rapporti di lavoro al passo con i tempi all'interno dell'Amministrazione federale e delle aziende della Confederazione.

La LPers è entrata in vigore il 1° gennaio 2001 per le FFS e il 1° gennaio 2002 per tutti gli altri settori della Confederazione. Nel frattempo ha già subito numerose modifiche. Dal 1° febbraio 2004, ad esempio, l'articolo 6a LPers disciplina la remunerazione e le altre condizioni contrattuali dei quadri di grado gerarchico più elevato delle imprese e degli istituti della Confederazione. Nell'ambito della riforma giudiziaria sono stati istituiti il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale, così che, a partire dal 1° gennaio 2007, sono state modificate anche le vie legali (art. 2 cpv. 1 lett. f; art. 3 cpv. 2 e 3; art. 9 cpv. 3; art. 36; art. 36a LPers). Il 1° luglio 2008 sono inoltre entrati in vigore gli articoli 32b–32m concernenti la previdenza professionale, inseriti nella LPers con la legge sulla Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA<sup>3</sup>. L'articolo 32e capoverso 3 e, nello stesso contesto, l'articolo 41a capoverso 1 LPers<sup>4</sup> sono in vigore già dal 1° maggio 2007. In seguito all'introduzione della legge sull'organizzazione delle autorità penali è stato inserito l'articolo 22a LPers<sup>5</sup> concernente l'obbligo di denuncia e il diritto di segnalazione (whistleblowing). Una revisione concernente il trattamento dei dati (art. 27a–27c LPers) è stata adottata dal Parlamento il 17 giugno 2011 (FF 2011 4407).

Nell'ambito della riforma dell'Amministrazione federale, il 7 settembre 2005 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di progetto coordinato dal DFGP di elaborare un progetto inteso a semplificare la legislazione in materia di personale e a ridurre la densità normativa. In quell'occasione sono state esaminate due opzioni: la revisione della LPers e la sostituzione della LPers con il CO. Il 29 novembre 2006 il

1 RS 172.220.1

2 RS 220

3 RU 2008 577

4 RU 2007 2249

5 RU 2010 3267

Consiglio federale si è espresso a favore della revisione della LPers. Ha incaricato il DFF di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione in collaborazione con i dipartimenti e dopo aver consultato le parti sociali. Il 29 agosto 2007 ha concretizzato i contenuti della revisione della LPers e ha avviato la consultazione il 19 settembre 2008.

All'inizio del 2009, il Controllo parlamentare dell'amministrazione, su incarico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), ha effettuato un'indagine sulla direzione della politica del personale della Confederazione. Fondandosi su questa indagine, il rapporto della CdG-N del 23 ottobre 2009 ha concluso che occorre rinunciare alla revisione della LPers fintanto che il Consiglio federale non avesse formulato una strategia completa per l'attuazione della LPers.

Il 22 febbraio 2010 il Consiglio federale ha preso atto del risultato della procedura di consultazione e ha deciso di rinviare la revisione fino all'adozione di una completa strategia del personale a livello della Confederazione.

Il 10 dicembre 2010 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015» allo scopo di incrementare l'efficienza dell'Amministrazione federale, lasciando intendere che questo obiettivo è particolarmente importante visto che in futuro la concorrenza per ottenere la migliore manodopera sarà sempre più serrata a causa dell'evoluzione demografica e della scarsità di risorse finanziarie. Se l'Amministrazione federale vuole essere un datore di lavoro attrattivo e concorrenziale, deve occupare collaboratori competenti e impegnati e continuare a offrire condizioni d'assunzione concorrenziali. Per conseguire questi obiettivi nella Strategia per il personale il Consiglio federale prevede di rivedere la legislazione in materia di personale federale per avvicinarla al diritto delle obbligazioni. Oltre a migliorare le condizioni di assunzione si prevedono procedure semplificate, maggiore flessibilità e margini di manovra più ampi per i quadri dirigenti.

Nell'aprile e maggio 2011 il DFF ha intavolato trattative con le associazioni del personale in merito alla revisione della LPers. Con Transfair, swissPersona e l'Associazione dei quadri della Confederazione è stata raggiunta un'intesa. La Comunità di negoziazione del personale della Confederazione (Associazione del personale della Confederazione APC, garaNto, SSP/VPOD, Personale fedpol) respinge la soppressione generale dell'effetto sospensivo e chiede di mantenere l'obbligo di reintegrare i dipendenti per gli impiegati di età superiore a 50 anni e con almeno 20 anni di servizio nell'Amministrazione federale. Per il resto è d'accordo con la revisione.

## **1.2 Il nuovo disciplinamento proposto**

Sul mercato occupazionale la Confederazione è in concorrenza con numerosi altri datori di lavoro e subisce una pressione sempre maggiore, sia a livello di prestazioni sia a livello di esigenze qualitative. In questo contesto è indispensabile disporre del margine di manovra necessario per poter reagire rapidamente a una situazione in costante evoluzione. Per questo motivo, una delle priorità della presente revisione della LPers è l'ampliamento dei margini di decisione e di azione, affinché le parti di un rapporto di lavoro (parti sociali, firmatari di un contratto di lavoro, organi competenti per l'emanazione di disposizioni d'esecuzione ecc.) abbiano possibilità simili a

quelle di cui godono le parti nell'economia privata. L'obiettivo del Consiglio federale è di ottenere una maggiore flessibilità. La Confederazione e il suo personale devono interagire alla pari sul mercato del lavoro e disporre di sufficiente libertà d'azione, nonché di strumenti d'intervento adeguati. Tenuto conto di tali obiettivi e delle esperienze raccolte finora nell'applicazione della LPers, la revisione è imperniata sui seguenti temi:

- ulteriore armonizzazione tra la LPers e il CO;
- maggiore flessibilità della normativa sulla risoluzione dei contratti di lavoro;
- semplificazione della procedura di ricorso;
- versamento di un'indennità invece della reintegrazione nell'impiego in caso di disdetta non valida;
- istituzione di una base legale per il congedo parentale;
- maggiore flessibilità della normativa sul finanziamento della previdenza professionale;
- maggiore chiarezza della regolamentazione relativa alle disposizioni d'esecuzione della LPers.

L'introduzione di queste modifiche della LPers comporta l'adeguamento di altri atti normativi, ossia la legge sul Tribunale federale<sup>6</sup>, la legge sui PF<sup>7</sup> e la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari<sup>8</sup>.

### 1.3 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione ha rivelato un quadro eterogeneo. La grande maggioranza dei Cantoni, dei tribunali e dei rappresentanti dei datori di lavoro accolgono favorevolmente il progetto. Per alcuni partecipanti alla consultazione il progetto non va abbastanza lontano, sebbene sia impostato nella giusta direzione. Altri lo respingono in blocco, come le associazioni del personale, poiché la revisione peggiorerebbe le condizioni di lavoro degli impiegati. È stata inoltre richiesta una valutazione preliminare dell'attuale LPers.

Le critiche più frequenti sono riassunte qui di seguito:

- la soppressione della menzione esplicita dei motivi di disdetta in caso di risoluzione del rapporto di lavoro è respinta da numerosi partecipanti;
- lo stesso vale per la riduzione dei termini di disdetta. Alcuni partecipanti alla consultazione sottolineano l'esistenza di un particolare bisogno di protezione per i collaboratori impiegati da molti anni e per chi esercita una professione di monopolio, che giustificerebbe termini di disdetta più lunghi. Essi ricordano che i termini di disdetta applicabili all'economia privata e previsti dal CO sarebbero più lunghi pure nei contratti collettivi di lavoro;

<sup>6</sup> Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF); RS **173.110**.

<sup>7</sup> Legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali (Legge sui PF); RS **414.110**.

<sup>8</sup> Legge federale del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA), RS **956.1**.

- viene chiesto il mantenimento dell'articolo 20 LPers. Diverse organizzazioni consultate osservano che il dovere di fedeltà ivi contenuto è più ampio di quello previsto dall'articolo 321a CO, in quanto il dovere di fedeltà dei lavoratori vale non solo nei confronti del datore di lavoro ma anche rispetto alla cosa pubblica (rapporto con statuto speciale), a differenza di quanto previsto dal diritto privato. Esse sottolineano che gli impiegati sono anche tenuti a tutelare gli interessi, l'autorità e l'integrità dello Stato;
- la soppressione dell'obbligo di reintegrazione del dipendente è stata respinta da molti partecipanti. Essi chiedono il mantenimento dell'obbligo di reintegrazione in caso di licenziamento senza colpa dell'impiegato o perlomeno per coloro che esercitano professioni di monopolio e per chi è impiegato da molti anni;
- altri partecipanti considerano la limitazione del diritto di scioperare secondo l'articolo 24 capoverso 1 LPers non più adeguata alla luce di un crescente adeguamento al CO e ne chiedono la soppressione;
- la revoca generale dell'effetto sospensivo in caso di ricorsi contro le decisioni del datore di lavoro è oggetto di critiche, così come la proposta di sostituire la reintegrazione nel posto di lavoro con indennità finanziarie in caso di licenziamento ingiustificato;
- un ulteriore punto critico è la soppressione dell'autorità interna di ricorso.

#### **1.4 Rapporto con il diritto europeo**

La presente revisione della LPers consente alla Svizzera di rispettare gli impegni internazionali nei confronti dell'Unione europea e dei suoi Paesi membri.

#### **1.5 Stralcio di interventi parlamentari**

Il trattamento della legge oggetto del presente messaggio e degli atti che essa modifica permette di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2007 M 07.3289 Modifica del diritto del personale federale. Accelerare la procedura in caso di controversia tra datore di lavoro e dipendente (N 12.03.2008, Commissione delle finanze)

## **2**                                    **Commento ai singoli articoli e modifiche del diritto vigente**

### **2.1**                                   **Commento ai singoli articoli**

*Art. 2 cpv. 1 lett. b, g, i*

La modifica delle leggi federali citate nelle lettere b e g rende necessari adeguamenti formali. La modifica della lettera i corregge una svista del legislatore nell'ambito dell'introduzione della legge sull'organizzazione delle autorità penali<sup>9</sup>.

*Art. 2 cpv. 2 lett. b–d*

L'attuale possibilità del datore di lavoro di scegliere il diritto del lavoro applicabile al personale reclutato e impiegato all'estero è soppressa a favore di una normativa unitaria. Il personale ausiliario amministrativo e tecnico reclutato all'estero dalle rappresentanze e dalle missioni svizzere (autisti, domestici, impiegati di segreteria ecc.) sottostà al diritto estero locale.

Anche la composizione di controversie sarà disciplinata dal diritto procedurale estero. Saranno inoltre applicabili la LDIP<sup>10</sup> e gli accordi stipulati tra Stati. Per regolare l'assunzione del personale reclutato e attivo all'estero e comporre le eventuali controversie il diritto estero applicabile costituisce normalmente lo strumento più adeguato rispetto al diritto svizzero. Questa novità comporta un adeguamento redazionale dell'articolo 6 capoverso 5 LPers.

Come avveniva finora, il personale delle organizzazioni di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale ma incaricate di compiti amministrativi (ad es. l'INSAI o la Banca nazionale; cfr. art. 2 cpv. 4 LOGA<sup>11</sup>) non è sottoposto alla LPers (cfr. il messaggio concernente la LPers, FF 1999 1352). Per evitare eventuali ambiguità il loro statuto viene definito chiaramente (art. 2 cpv. 2 lett. d). La Posta e le FFS costituiscono un'eccezione a questa regola, poiché sono tenute ad applicare la LPers sulla base degli articoli 3 capoverso 1 lettere c–d e 15 LPers nonché dell'articolo 15 della legge sulle Ferrovie federali svizzere<sup>12</sup> e dell'articolo 15 della legge sull'organizzazione delle poste (LOP)<sup>13</sup>. Il 17 dicembre 2010 il Parlamento ha adottato la revisione della LOP. La legge riveduta entrerà probabilmente in vigore il 1° gennaio o il 1° luglio 2012. Essa prevede che il personale della Posta sia assunto conformemente al CO e non più secondo la LPers.

*Art. 5 cpv. 3 e 4*

Le organizzazioni e le persone esterne all'Amministrazione federale non rientrano nel campo d'applicazione della LPers (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. d). Dato che la revisione della LOP prevede che il personale della Posta ora sia sottoposto al CO, soltanto le FFS rimarranno soggette alla LPers. Un ufficio specializzato che coordini le que-

<sup>9</sup> Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP); RS **173.71**.

<sup>10</sup> Legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP); RS **291**.

<sup>11</sup> Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA); RS **172.010**.

<sup>12</sup> Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS); RS **742.31**.

<sup>13</sup> Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle poste, LOP); RS **783.1**.

stioni relative al personale diventa superfluo e pertanto l'articolo 5 capoversi 3 e 4 può essere abrogato.

Al Consiglio federale è invece sempre riservata la possibilità di influire sulla gestione del personale delle aziende e degli stabilimenti della Confederazione nonché delle unità amministrative decentralizzate. In base all'articolo 6a LPers, il Consiglio federale emana i principi che regolano la remunerazione dei quadri dei livelli gerarchici più alti e dei membri degli organi dirigenti delle aziende e degli stabilimenti della Confederazione, nonché le altre condizioni contrattuali con loro convenute. È inoltre previsto che il Governo approvi le ordinanze sul personale delle unità amministrative decentralizzate, a condizione di aver delegato loro le competenze di datore di lavoro e purché esse sottostiano alla LPers (cfr. spiegazioni relative all'art. 37 cpv. 3<sup>bis</sup>). Se queste unità amministrative dispongono di un proprio statuto del personale e non sono pertanto soggette alle disposizioni della LPers, si applicheranno i principi guida definiti nel rapporto supplementare del 25 marzo 2009<sup>14</sup> concernente il Rapporto sul governo d'impresa, che il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento.

#### *Art. 6 cpv. 5*

Il personale reclutato e impiegato all'estero non è più sottoposto alla LPers (cfr. spiegazioni relative all'art. 2 cpv. 2 lett. b–d). Ciò comporta un adeguamento dell'articolo 6 capoverso 5.

#### *Art. 8 cpv. 1 e 2*

Nell'articolo 8 capoverso 1 è stato stralciato il passaggio nel quale si sanciva che fosse «fatto salvo l'articolo 9 capoversi 3–5». Questa modifica è la logica conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 9 LPers.

Secondo l'attuale articolo 8 capoverso 2 LPers, il periodo di prova presso la Confederazione può durare sei mesi al massimo. Nell'economia privata, invece, conformemente all'articolo 335b CO, solo il primo mese di lavoro è considerato periodo di prova. Mediante contratto o contratto collettivo di lavoro è possibile prolungare il periodo di prova, che tuttavia non può superare i tre mesi. A ben vedere, non vi è alcuna ragione per mantenere tempi di prova più lunghi presso la Confederazione, eccezion fatta per il caso in cui la procedura di risoluzione del contratto di lavoro sulla base della PA<sup>15</sup> richieda del tempo supplementare. Inoltre, un periodo di prova più lungo può rivelarsi uno svantaggio in particolare per gli impiegati.

È pertanto previsto che per il periodo di prova presso la Confederazione valgano di principio le stesse disposizioni in vigore nell'economia privata. Il CO stabilisce un periodo di prova della durata minima di un mese e di tre mesi al massimo. Il Consiglio federale stabilirà in qualità di datore di lavoro la durata del periodo di prova nelle sue disposizioni d'esecuzione, rispettando tali valori limite. Anche gli altri datori di lavoro che sottostanno alla LPers hanno la possibilità di stabilire la durata del tempo di prova nelle loro disposizioni d'esecuzione o nei loro contratti collettivi di lavoro, sempre entro i limiti sopra descritti.

<sup>14</sup> FF 2009 2225

<sup>15</sup> Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA); RS 172.021.

L'articolo 8 capoverso 2 consente periodi di prova più estesi rispetto al CO, ma al massimo di sei mesi. La sua sfera di applicazione è tuttavia limitata. Infatti, la nuova disposizione prevede un periodo di prova che supera i tre mesi (e che dura al massimo sei mesi) solo per funzioni speciali che lo esigono (ad es. per i cancellieri del Tribunale federale). Siffatte eccezioni possono essere introdotte solo mediante norme generali e astratte (disposizioni d'esecuzione, contratto collettivo di lavoro) e non nel singolo caso, mediante decisione o contratto.

#### *Art. 9*

Secondo l'articolo 9 capoverso 1 del diritto vigente, se il contratto di lavoro non è limitato nel tempo, il rapporto di lavoro è di durata indeterminata. Questo capoverso ripete quanto già previsto dal CO (art. 6 cpv. 2 LPers in combinato disposto con l'art. 334 CO) e deve pertanto essere abrogato.

L'articolo 9 capoverso 2 del diritto vigente limita a cinque anni in linea di principio la durata massima dei contratti a durata determinata. Questa deroga al CO non si giustifica; pertanto anche il capoverso 2 dev'essere abrogato.

Il divieto di abuso del diritto (art. 2 CC<sup>16</sup>) e la giurisprudenza e la prassi concernenti l'articolo 334 CO, che con l'abrogazione dell'articolo 9 capoverso 2 ora si applicheranno anche al personale federale, offrono una tutela sufficiente dai contratti di durata determinata illeciti, in particolare dai contratti di lavoro a catena, che impediscono agli impiegati di maturare diritti di anzianità. Pertanto, più contratti di durata determinata che si succedono l'uno all'altro saranno considerati un solo contratto di durata indeterminata, sempre che tale successione non si giustifichi obiettivamente. Questo vale anche se si verifica una breve interruzione tra due contratti di durata determinata. Questi principi rappresentano un miglioramento rispetto all'attuale disciplinamento dell'articolo 9 capoverso 2 LPers.

Le altre disposizioni dell'articolo 9 in vigore relative al personale nominato per la durata della funzione sono ora raggruppate nell'articolo 14 (vedi spiegazioni relative all'art. 14).

#### *Art. 10 cpv. 1 e 2*

Secondo l'articolo 10 capoverso 2 lettera a LPers il rapporto di lavoro presso la Confederazione cessa senza disdetta al raggiungimento del limite d'età di cui all'articolo 21 LAVS<sup>17</sup>. Questa norma è ripresa dall'articolo 10 capoverso 1 e completata con la precisazione che essa vale unicamente per i contratti di durata indeterminata. I contratti di durata determinata terminano alla data in essi stabilita.

In virtù dell'articolo 10 capoverso 3 LPers, il Consiglio federale può abbassare il limite d'età del pensionamento per determinate categorie di personale e, in singoli casi, i datori di lavoro possono prevedere un impiego oltre l'età ordinaria di pensionamento. Il nuovo articolo 10 capoverso 2 delega queste competenze, finora suddivise tra Consiglio federale e datori di lavoro, esclusivamente a questi ultimi. Essi potranno inoltre stabilire all'interno di norme generali ed astratte (disposizioni d'esecuzione, contratto collettivo di lavoro) la possibilità di anticipare l'età del

<sup>16</sup> Codice civile; RS **210**.

<sup>17</sup> Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS); RS **831.10**.

pensionamento per determinate categorie di impiegati (lett. a) oppure di posticiparla oltre l'età ordinaria di pensionamento (lett. b).

L'evoluzione della piramide demografica e del mercato del lavoro, come pure la capacità di molte persone di lavorare anche dopo l'età del pensionamento e l'obiettivo di flessibilità posto alla base della presente revisione rendono necessari questa libertà d'azione e questo margine di manovra in ambito normativo. Ciò consente ai datori di lavoro e alle parti sociali di reagire adeguatamente alle nuove situazioni. In tal modo è possibile tenere maggiormente conto dei bisogni del mercato del lavoro e delle imprese, così come delle esigenze individuali.

#### *Art. 10 cpv. 3 e 4*

Oggi i datori di lavoro possono disdire un contratto di lavoro esclusivamente sulla base di uno dei motivi elencati nell'articolo 12 LPers (cpv. 6 per la disdetta ordinaria; cpv. 7 per la disdetta immediata).

Il CO si fonda sulla libertà contrattuale e di disdetta. Per la disdetta ordinaria esso non richiede alcuna motivazione. Se abusiva, la disdetta viene però sanzionata (art. 335 e 336–336b CO), ed è vietata durante determinati periodi di sospensione (art. 336c CO). Per la disdetta immediata, l'articolo 337 CO esige *cause gravi*, ossia *ogni circostanza che non permetta per ragioni di buona fede di esigere da chi dà la disdetta che abbia a continuare nel contratto*.

L'elenco dei motivi sufficienti per la disdetta ordinaria nel vigente articolo 12 capoverso 6 LPers accorda già oggi ai datori di lavoro un margine d'azione relativamente ampio. La prassi ha tuttavia mostrato che per la Confederazione risulta sovente difficile sciogliere un contratto di lavoro senza generare costi sproporzionati. Occorre pertanto garantire maggiore flessibilità ai datori di lavoro. Questo adeguamento non apporterà tuttavia cambiamenti sostanziali alla prassi applicata attualmente. È legittimo presumere che continueranno a essere applicati fundamentalmente i motivi previsti dal diritto in vigore. Per questa ragione saranno mantenuti nella LPers; l'elenco che figura nell'articolo 10 capoverso 3 non sarà però più esaustivo. Sarà possibile sciogliere un rapporto di lavoro anche per altri motivi; dovrà però sempre essere addotto un motivo oggettivamente sufficiente.

Occorre tuttavia tenere conto del fatto che la Costituzione federale limita la libertà di disdetta. Gli organi dello Stato devono agire secondo i principi fondamentali sanciti nella Costituzione, in particolare sono tenuti a garantire la parità di trattamento e a rispettare il divieto dell'arbitrio. Diversamente dai datori di lavoro del settore privato, la Confederazione non può sciogliere un rapporto di lavoro discrezionalmente e senza motivo; essa deve, nel rispetto del diritto costituzionale, addurre motivi oggettivamente sufficienti per ogni suo intervento nei rapporti giuridici e quindi anche per la risoluzione dei rapporti di lavoro. Nel vigente articolo 12 LPers il legislatore concretizza questa condizione del diritto costituzionale elencando sei categorie di casi che presentano motivi sufficienti per la disdetta ordinaria (cpv. 6) e, analogamente all'articolo 337 CO, stabilendo esplicitamente che la disdetta straordinaria esige motivi gravi (cpv. 7).

L'articolo 10 capoverso 3 del disegno riprende l'esigenza del diritto costituzionale formulando in modo più aperto i motivi che autorizzano il datore di lavoro a disdire per via ordinaria un rapporto di lavoro di durata indeterminata. Lo stesso vale per l'articolo 10 capoverso 4 che esige *cause gravi* per la disdetta straordinaria. Una

disdetta ordinaria richiede in ogni caso *motivi oggettivamente sufficienti*; per la disdetta straordinaria sono necessari, come finora, *cause gravi* ai sensi dell'articolo 337 CO. Con un elenco di motivi non esaustivo, l'articolo 10 capoverso 3 permette ai datori di lavoro di adeguarsi al contesto e agli sviluppi della politica del personale e della prassi, pur continuando a vincolarli al rispetto dei principi costituzionali. In tale ambito va menzionato il diritto di essere sentiti. Prima che una decisione che lo concerne sia emanata, l'impiegato ha il diritto di prendere posizione in merito. Il diritto di essere sentiti comprende in particolare anche il diritto di consultare gli atti che lo riguardano. La violazione del diritto di essere sentiti comporta l'annullamento della decisione.

I datori di lavoro dovranno sempre indicare alla persona interessata, in virtù del diritto costituzionale, i motivi della risoluzione, anche nel caso in cui il rapporto di lavoro sia retto dal CO. L'obbligo di motivare non concerne solo la risoluzione, ma qualsiasi altra decisione mediante la quale un datore di lavoro imponga obblighi a un impiegato o introduca limitazioni ai suoi diritti. L'obbligo del datore di lavoro di rendere noti i motivi delle sue decisioni è quindi mantenuto ed è parte integrante e necessaria di ogni decisione. Esso è peraltro stabilito per legge dall'articolo 34 capoverso 1 LPers e dagli articoli 5 e 35 PA.

Nell'elencare i motivi di disdetta, nell'articolo 10 capoverso 3 si rinuncia in generale a menzionare l'avvertimento. Tuttavia, in caso di disdetta per motivi che giustificano un avvertimento preliminare, sarà necessario continuare a pronunciare un avvertimento prima di prendere una decisione di disdetta. La disdetta del rapporto di lavoro rappresenta sempre l'ultima misura possibile da considerare. Prima occorre fare tutto il possibile affinché la collaborazione possa continuare. All'impiegato interessato deve pertanto essere offerta l'occasione di migliorarsi. Già oggi la prassi giudiziaria esige un avvertimento prima di una disdetta conformemente all'articolo 12 capoverso 6 lettere a e c LPers, benché tale avvertimento non sia esplicitamente menzionato. Anche in futuro occorrerà attenersi a questa prassi, la quale si applica anche a una disdetta per motivi oggettivi non menzionati esplicitamente nell'articolo 10 capoverso 3 ma per i quali è sensato pronunciare un avvertimento preliminare. Un avvertimento sarà necessario se l'impiegato con il suo comportamento si espone a una disdetta per uno dei possibili motivi menzionati nell'articolo 10 capoverso 3 e un avvertimento può indurlo a modificare tale comportamento.

Anche in futuro i rapporti di lavoro di durata determinata potranno essere risolti unicamente per motivi gravi. Per porre fine al contratto di lavoro durante il periodo di prova sono determinanti le disposizioni e la relativa prassi del CO.

#### *Art. 11*

L'articolo 11 LPers viene integrato nell'articolo 10 capoverso 4 e può quindi essere abrogato (vedi spiegazioni relative all'art. 10 cpv. 3 e 4).

#### *Art. 12*            Termini di disdetta

I termini per la disdetta ordinaria del rapporto di lavoro ai sensi del vigente articolo 12 capoversi 2 e 3 LPers divergono da quelli previsti dal CO. Rispetto agli articoli 335b e 335c CO, la LPers stabilisce infatti termini più lunghi, tanto durante il periodo di prova quanto dopo la sua scadenza. Al momento dell'emanazione della LPers, il legislatore in questo modo ha voluto compensare soprattutto la rinuncia alla

nomina per la durata della funzione. I termini più lunghi fissati dalla LPers costituiscono sovente uno svantaggio per l'impiegato, soprattutto se è lui a disdire il contratto nell'intenzione di occupare (a breve termine) un altro posto di lavoro; essi sono un ostacolo alla flessibilità e impediscono alle parti contrattuali di agire con tempestività.

Le disposizioni dell'articolo 12 LPers vengono pertanto abrogate. In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LPers, ai rapporti di lavoro in seno alla Confederazione sono applicabili gli stessi termini di disdetta minimi previsti dal Codice delle obbligazioni, ossia quelli sanciti dagli articoli 335*b* e 335*c* CO.

Esiste tuttavia la possibilità di derogare a questi termini nelle disposizioni d'esecuzione (ordinanza, contratto collettivo di lavoro) o mediante accordo scritto concluso tra le parti contrattuali, entro i limiti stabiliti dagli articoli 335*b* capoversi 2 e 3 nonché 335*c* capoverso 2 CO (per i dettagli in merito ai rapporti con il CO si vedano le spiegazioni relative all'art. 37 cpv. 3, 3<sup>bis</sup> e 4). Il Consiglio federale, in qualità di datore di lavoro, intende sancire nell'ordinanza sul personale federale<sup>18</sup> termini di disdetta compresi fra due e cinque mesi. Analogamente a quanto è previsto attualmente, la durata dei termini di disdetta dipenderà in particolare dall'anzianità di servizio. Per chi esercita una professione di monopolio saranno esaminati e stabiliti termini di disdetta o misure speciali che terranno conto della situazione particolare di questa categoria di personale.

Per motivi di chiarezza nell'articolo 12 è sancita la competenza per disciplinare i termini di disdetta.

#### *Art. 13* Prescrizioni formali

La modifica delle disposizioni relative alla risoluzione del rapporto di lavoro richiede un adeguamento formale. La procedura è già disciplinata nell'articolo 34 capoverso 1 LPers, pertanto l'articolo 13 capoverso 3 LPers può essere abrogato.

#### *Art. 14* Persone nominate per la durata della funzione

Per la maggior parte degli impiegati federali la LPers ha abolito la nomina per la durata della funzione; l'articolo 9 capoversi 4-6 LPers e alcune leggi speciali la prevedono ancora solo in pochi casi. La nomina per la durata della funzione è prevista nelle leggi speciali ad esempio per il direttore del Controllo federale delle finanze (art. 2 cpv. 2 LCF<sup>19</sup>) o per l'uditore in capo dell'esercito e il suo sostituto (art. 17 PPM). Nella LOAP<sup>20</sup> viene disciplinata la durata della funzione per il procuratore generale della Confederazione e per il suo sostituto, così come per gli altri procuratori pubblici della Confederazione.

Per siffatti rapporti di lavoro in linea di principio vale ancora la LPers che nell'articolo 14 è completata da particolari disposizioni sulla risoluzione dei rapporti di lavoro di questo genere. Se la legge speciale, che prevede una durata della funzione, e le sue disposizioni d'esecuzione si scostano dalla LPers, esse dovranno avere la priorità. Le leggi speciali devono definire in particolare l'organo di nomina, la

<sup>18</sup> Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers); RS **172.220.111.3**.

<sup>19</sup> Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, LCF); RS **614.0**.

<sup>20</sup> Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP); RS **173.71**.

durata della funzione, la procedura di nomina come pure la procedura e i motivi della revoca della nomina. Esse dovranno inoltre stabilire quali disposizioni sul personale sono applicabili. Nel caso non venga emanato un proprio regolamento del personale, occorre precisare che la legislazione sul personale federale si applica per analogia, sempre che il diritto speciale non preveda altrimenti.

#### *Art. 15 cpv. 4*

L'articolo 15 capoverso 4 LPers disciplina le competenze del datore di lavoro in materia di supplementi salariali. Tale disposizione è troppo restrittiva e autorizza i datori di lavoro a prevedere supplementi allo stipendio esclusivamente «allo scopo di adattarlo alla situazione regionale del mercato del lavoro, all'infrastruttura locale e ai bisogni specifici del settore». Questa clausola di esclusività nuoce tuttavia alla flessibilità del sistema salariale e limita inutilmente il margine d'azione dei datori di lavoro.

L'articolo 15 capoverso 4 LPers, inserendo il complemento «in particolare», prevede quindi di non formulare più tale norma programmatica in modo esaustivo. La nuova versione offre così un margine di azione più ampio per le esigenze specifiche dei datori di lavoro in ambito salariale, tenendo conto, ad esempio, anche delle attuali indennità di funzione, di indennità in funzione del mercato del lavoro e altre indennità speciali.

L'Assemblea federale può continuare a esercitare la propria influenza sulla prassi del datore di lavoro in materia di supplementi allo stipendio attraverso il preventivo, il controllo della gestione e i rapporti (art. 5 LPers). Inoltre, può orientare la determinazione degli stipendi (art. 15 LPers) e la definizione delle condizioni contrattuali dei quadri di grado più elevato delle imprese e degli istituti della Confederazione (art. 6a LPers).

#### *Art. 17 cpv. 2*

La regolamentazione prevista attualmente dall'articolo 17 LPers non menziona il congedo di paternità o il congedo legato a un'adozione, né chiarisce se il Consiglio federale o i datori di lavoro possano garantire il diritto a un congedo di tal genere.

L'articolo 17 capoverso 2 colma questa lacuna. Il Consiglio federale può imporre ai datori di lavoro di concedere un congedo parentale minimo. Prevedendo un congedo parentale – anziché un congedo maternità, come prevede il diritto vigente – questa disposizione chiarisce che questo tipo di congedo è inteso anche per i padri e i genitori adottivi. Essa istituisce pertanto la base legale per il congedo di paternità e, rispetto al diritto vigente, disciplina esplicitamente il congedo in caso di adozione.

Le disposizioni in vigore applicabili al personale della Confederazione prevedono un congedo di maternità di quattro mesi (art. 60 OPers), un congedo di due mesi in caso di adozione (art. 61 OPers) e un congedo di paternità di cinque giorni (art. 40 cpv. 3 lett. b O-OPers<sup>21</sup>).

Al momento di emanare le disposizioni d'esecuzione ai sensi dell'articolo 17 capoverso 2 LPers, il Consiglio federale dovrà attenersi anche in futuro alle disposizioni imperative del CO concernenti il tempo libero e i congedi e, in particolare, ai relativi

<sup>21</sup> Ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers); RS **172.220.111.31**.

criteri minimi. L'articolo 37 disciplina i dettagli in merito (vedi al riguardo le spiegazioni relative all'art. 37).

#### *Art. 19*            Misure in caso di risoluzione del rapporto di lavoro

Se l'impiegato impugna la disdetta, in base al diritto vigente il contratto di lavoro è valido fino a che la decisione sia passata in giudicato, salvo che il datore di lavoro abbia tolto l'effetto sospensivo al ricorso (art. 55 PA; vedi le spiegazioni relative agli art. 34a e 34b). In particolare, il posto non può essere assegnato a un'altra persona fintanto che l'esito della procedura di ricorso non sia certo.

In linea di principio la Confederazione è tenuta a continuare il rapporto lavorativo anche quando il dipendente fa valere la nullità della disdetta (art. 14 LPers) e quando quest'ultima risulta non essere valida. Se non è possibile continuare a impiegare il dipendente, il datore di lavoro è tenuto a versargli un'indennità (art. 19 cpv. 3 e 4 LPers). Se la disdetta presenta un vizio di forma o risulta nulla, la persona interessata ha il diritto di essere reintegrata nell'impiego precedente. Se ciò non è possibile, il datore di lavoro è tenuto ad offrirle un altro lavoro ragionevolmente esigibile (art. 19 cpv. 1–3 LPers). Questa disposizione costituisce una deroga al diritto privato.

Prima di recedere dal rapporto di lavoro senza colpa dell'impiegato interessato, il datore di lavoro deve fare tutto il possibile per continuare a offrirgli un impiego ragionevolmente esigibile (art. 19 cpv. 1). Un impiegato con il quale è concluso un accordo consensuale di risoluzione del rapporto di lavoro può parimenti ottenere un sostegno per la sua transizione professionale per cui una decisione di licenziamento non sarà necessaria in ogni caso (art. 34 cpv. 1 LPers). Anche in questo caso si presuppone però che vi sia un motivo di disdetta oggettivo ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3 per il quale l'impiegato non ha nessuna responsabilità.

L'articolo 19 capoverso 2 del disegno LPers riprende i doveri del datore di lavoro previsti dagli articoli 14 e 19 LPers. La norma sostituisce tuttavia l'obbligo di reintegrare l'impiegato con un più vasto obbligo di sostenere la sua transizione professionale. Pertanto, il sostegno in caso di disdetta senza colpa dell'impiegato non si concentra unicamente sulla reintegrazione dell'impiegato e lascia aperta la possibilità di adottare misure di altro genere che possono essere accordate oltre all'indennità di partenza disciplinata nell'articolo 19 capoversi 3–6. Si pensa in particolare ad aiuti per permettere il passaggio a un altro settore occupazionale, oppure per cominciare un'attività indipendente (riqualificazione, ricollocamento esterno, collocamento, conferimento di mandati ecc.). Rispetto alla rigida regolamentazione della LPers vigente, il progetto di revisione con l'obbligo di sostegno di cui all'articolo 19 capoverso 2 consente l'adozione di misure che tengono meglio conto delle circostanze concrete di ogni singolo caso.

Rispetto al diritto in vigore (art. 19 cpv. 2–8 LPers), l'articolo 19 capoversi 3–6 disciplina in modo più semplice e conciso il versamento di indennità. La norma concede ai datori di lavoro una libertà di azione e un margine di manovra in ambito normativo che permette loro di considerare le particolarità di ogni caso. In particolare è loro attribuita la competenza di estendere la cerchia degli aventi diritto mediante disposizioni d'esecuzione (art. 19 cpv. 4). Si pensa ad esempio ai quadri di grado più elevato (ad es. segretari di Stato, direttori di Uffici federali) e ai collaboratori per i quali è necessario prevedere un piano sociale. I diritti all'indennità sanciti dall'attuale LPers rimangono immutati.

Questa estensione delle competenze del datore di lavoro è una misura che si impone soprattutto allo scopo di offrire alle FFS e al Consiglio dei politecnici federali possibilità di manovra adeguate alla loro autonomia.

*Art. 21 cpv. 1 lett. a, d*

L'articolo 21 capoverso 1 lettere a e b LPers costituisce la base legale per poter imporre agli impiegati di risiedere in un determinato luogo o di abitare in un determinato alloggio. Nella pratica, tuttavia, questa norma si è dimostrata insufficiente per assoggettare i dipendenti del DFAE e i militari di professione anche all'obbligo di trasferimento. Il datore di lavoro deve poter vincolare questa categoria di collaboratori a cambiare luogo di lavoro o di residenza qualora ciò si imponga soprattutto per motivi politici, organizzativi o personali. A questo scopo, l'articolo 21 capoverso 1 lettera a, ora in una versione più estesa, istituisce una base legale chiara.

Con l'articolo 11a OPers è stata istituita la base per i provvedimenti di reintegrazione della Confederazione a favore degli impiegati che, a causa di una malattia o di un infortunio, non sono in grado di lavorare o non lo sono interamente. Inoltre, nell'ambito della 5<sup>a</sup> revisione dell'AI in seno all'Amministrazione federale è stato introdotto un «case management» aziendale allo scopo di ridurre le assenze dovute a malattia o infortuni per evitare per quanto possibile collocamenti in invalidità. Questi sforzi intrapresi dal datore di lavoro devono essere accompagnati da una partecipazione degli impiegati interessati. Per questo motivo nell'articolo 21 capoverso 1 lettera d è stata istituita la base legale per l'obbligo di partecipazione in caso di provvedimenti di reintegrazione (ad es. obbligo per l'impiegato di partecipare a terapie o di consultare un medico di fiducia e di seguire le sue istruzioni).

*Art. 25 e 26* Garanzia di un corretto adempimento dei compiti

Gli articoli 25 e 26 LPers definiscono le misure di cui dispongono i datori di lavoro per garantire un corretto adempimento dei compiti. L'articolo 25 LPers si riferisce principalmente a misure da adottare nel caso in cui un impiegato violi i suoi obblighi (diritto disciplinare), mentre l'articolo 26 LPers contempla le misure preventive volte ad assicurare che in futuro i compiti siano svolti correttamente.

L'articolo 25 riunisce queste due disposizioni in una sola norma. Di conseguenza, l'articolo 26 deve essere abrogato. Rispetto al diritto attuale, la nuova norma è più chiara e mirata. L'articolo 25 capoverso 1 incarica i datori di lavoro di adottare le misure necessarie per garantire un corretto adempimento dei compiti. La disposizione non prevede unicamente misure repressive adottate in risposta a una mancanza (misure disciplinari), ma comprende anche misure di sviluppo mirate come il coaching, la formazione continua o misure organizzative.

L'articolo 25 conferisce alle parti del rapporto di lavoro un margine d'azione più ampio per definire tali misure e consente loro di reagire in modo più mirato alla situazione concreta. In riferimento alla terminologia corrente nell'economia privata, l'articolo 25 capoverso 2 lettera b menziona anche l'esonero; questo concetto sostituisce l'espressione attuale «sospendere il rapporto di lavoro» (art. 26 cpv. 2 LPers). La misura disciplinare dell'«ammonizione» è abolita dato che produce lo stesso effetto dell'avvertimento.

Il datore di lavoro è tenuto per quanto possibile a definire la misura adeguata d'accordo con l'impiegato. Se non si giunge a un'intesa, pronuncia una decisione scritta (art. 34 LPers).

#### *Art. 27d* Fascicoli della Consulenza sociale del personale

L'articolo 27d costituisce la base legale per il trattamento di dati personali degni di particolare protezione relativi ai clienti della Consulenza sociale del personale dell'Amministrazione federale (CSPers). Il trattamento dei fascicoli mediante un sistema d'informazione automatizzato in futuro permetterà di migliorare l'efficacia e di ridurre considerevolmente il lavoro amministrativo. Innanzitutto questo riguarda il trattamento dei dati in relazione con la consulenza e il sostegno destinati agli impiegati dell'Amministrazione federale. La CSPers fornisce inoltre prestazioni a favore di pensionati e di familiari degli impiegati nonché di disabili che cercano un impiego nell'Amministrazione federale.

La gestione dei casi (art. 27d cpv. 1 lett. d) si prefigge di preservare la salute degli impiegati mediante l'individuazione precoce e interventi adeguati. Un altro obiettivo consiste nel reintegrare il più rapidamente possibile nel processo lavorativo le persone malate o infortunate. Per poter svolgere più efficacemente i loro compiti nell'ambito della gestione dei casi, i superiori interessati, i servizi del personale, le assicurazioni sociali e il servizio medico hanno accesso ai dati del sistema d'informazione necessari per adempiere i loro compiti (art. 27d cpv. 4 lett. a–d). Lo stesso vale per l'Ufficio federale del personale per quanto riguarda l'attribuzione dei fondi destinati all'integrazione professionale dei disabili (art. 27d cpv. 4 lett. e).

#### *Art. 27e* Fascicoli della Cassa di risparmio del personale federale

Nell'ambito della sua attività la Cassa di risparmio del personale federale (CRPF) offre ai suoi clienti l'esecuzione del traffico dei pagamenti. Questo servizio comprende i pagamenti mediante una carta di addebito nonché la ricezione e la trasmissione di ordini di pagamento. In relazione con questa attività la CRPF tratta dati personali degni di particolare protezione dei suoi clienti (ad. es. ordini di pagamento a una setta, a un partito politico o a un medico). Oltre ai dati trasmessi direttamente dai clienti, la CRPF riceve, nella sua funzione di intermediario finanziario, domande di assistenza giudiziaria di autorità di perseguimento penale che a loro volta possono contenere dati degni di particolare protezione di clienti.

Per l'esecuzione dei suoi compiti la CRPF ha affidato diversi mandati a terzi (ad es. gestione tecnica, sostegno per una registrazione dei dati sicura e per l'esecuzione in tempo utile degli ordini di pagamento). Per poter adempiere in modo autonomo i loro compiti di sostegno, i partner contrattuali della CRPF devono disporre di un accesso diretto al suo sistema d'informazione.

Dal profilo organizzativo la CRPF è integrata nella divisione Tesoreria federale dell'Amministrazione federale delle finanze. Per motivi legati alle differenti competenze delle singole persone, è indispensabile che gli impiegati della CRPF si rivolgano, per quanto attiene a taluni problemi tecnici, ai loro superiori diretti che non appartengono alla CRPF. In simili casi può essere necessario trasmettere ai superiori diretti dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità.

Le basi legali attuali non soddisfano le prescrizioni che regolano il trattamento dei dati personali degni di particolare protezione da parte della CRPF e la parziale

esternalizzazione del trattamento di dati. Questa lacuna è colmata con l'articolo 27e che costituirà la necessaria base formale. Siccome nel sistema d'informazione della CRPF sono trattati dati riguardanti il personale dell'Amministrazione federale, la LPers è il luogo adatto per inserire questa norma.

*Art. 28 cpv. 1, 1<sup>bis</sup>–1<sup>quater</sup>*

L'articolo 28 LPers disciplina il trattamento da parte del servizio medico di dati concernenti la salute dei candidati e degli impiegati. I documenti medici contengono in particolare il questionario di assunzione, i rapporti e i certificati medici nonché i referti del servizio medico. Si tratta quindi di dati personali degni di particolare protezione. Il trattamento automatizzato di simili dati richiede una base legale formale che è istituita mediante l'articolo 28 capoversi 1, 1<sup>bis</sup> e 1<sup>ter</sup>. La gestione informatica dei documenti medici permette al servizio medico di svolgere i propri compiti più efficacemente.

*Art. 32a*          Personale assicurato

La modifica del capoverso 1 è di natura formale e fa seguito alla modifica dell'articolo 2 capoverso 1.

Secondo la vigente norma i datori di lavoro con diritto a una cassa di previdenza propria possono recedere da PUBBLICA se il Consiglio federale li autorizza a farlo, salvo che le disposizioni delle leggi speciali non prevedano altrimenti. Il rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa prevede che i datori di lavoro con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e i datori di lavoro che forniscono prestazioni a carattere monopolistico debbano avere imperativamente uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers e affiliarsi a PUBBLICA. Questi datori di lavoro non potranno più recedere da PUBBLICA, come invece avviene oggi. Tale soluzione si giustifica in quanto questi datori di lavoro devono essere sottoposti al controllo del Governo non solo nell'ambito delle prescrizioni sul personale (il Consiglio federale approva i loro regolamenti del personale), bensì anche per quanto concerne la previdenza professionale. È così possibile evitare che gli oneri finanziari legati al passaggio a un istituto di previdenza al di fuori di PUBBLICA debbano essere sostenuti direttamente o indirettamente dalla Confederazione. Inoltre, l'approvazione dei contratti di affiliazione consente al Consiglio federale un controllo diretto della politica del personale e della politica di previdenza. L'assegnazione di queste competenze giustifica una deroga all'articolo 11 capoverso 3<sup>bis</sup> LPP<sup>22</sup>, articolo che fondamentalmente concede ai datori di lavoro, d'intesa con il loro personale, il diritto di riaffiliazione a un nuovo istituto di previdenza. Per questo motivo il secondo periodo dell'articolo 32a capoverso 2 viene stralciato.

*Art. 32c cpv. 1, secondo periodo e cpv. 4*

La modifica del capoverso 1 è un adeguamento redazionale.

Il capoverso 4 intende evitare tempi morti quando si tratta unicamente di adeguamenti formali senza ripercussioni finanziarie. Rinunciare a ridurre la rendita per

<sup>22</sup> Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP); RS **831.40**.

superstiti se la differenza d'età fra i coniugi supera 15 anni non ha ad esempio ripercussioni dirette per gli assicurati o il datore di lavoro. Ha tuttavia conseguenze sulla situazione finanziaria della cassa di previdenza, e pertanto continuerebbe a essere sottoposta all'approvazione del Consiglio federale.

*Art. 32g cpv. 4*

Il 7 dicembre 2007, approvando i contratti di affiliazione delle unità amministrative decentralizzate, il Consiglio federale ha deciso che per i datori di lavoro e le casse di previdenza di queste unità debba essere possibile impiegare in modo più flessibile i contributi dei datori di lavoro di cui essi possono disporre. La modifica di legge qui proposta va appunto in tale direzione. Secondo la struttura dell'età e dei rischi, la medesima regolamentazione può comportare costi estremamente variabili per il datore di lavoro; modifiche nel collettivo degli assicurati possono determinare, con il tempo, considerevoli variazioni a livello di oneri finanziari. Attualmente si applica il principio del finanziamento paritetico; in base all'articolo 32g capoverso 4 LPers, un finanziamento che superi i contributi paritetici è possibile solo per prestazioni legate alla copertura dei rischi o prestazioni di vecchiaia di determinate categorie di personale. Questo sistema, tuttavia, si è rivelato troppo restrittivo. In futuro, per le prestazioni legate alla copertura dei rischi o le prestazioni di vecchiaia, le unità amministrative decentralizzate devono poter ricorrere a un finanziamento sovraparitetico, così da offrire ai datori di lavoro maggiore flessibilità affinché possano reagire meglio a situazioni straordinarie. Senza questa modifica legislativa sarebbe in particolare necessario adeguare i regolamenti concernenti la previdenza professionale dei politecnici federali (cassa di previdenza del settore dei PF) e dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale (cassa di previdenza dello IUFFP), poiché questi datori di lavoro finanziano già attualmente le prestazioni di vecchiaia di tutto il loro personale con contributi superiori alla metà. Malgrado la decisione restrittiva presa inizialmente dal Consiglio federale, allo scopo di garantire la parità di trattamento di tutti i datori di lavoro che sottostanno alla LPers, tanto le unità amministrative decentralizzate quanto l'Amministrazione federale centrale devono poter optare per un finanziamento delle prestazioni di vecchiaia che vada oltre i contributi paritetici. Tutti i datori di lavoro saranno in tal modo liberi di introdurre un finanziamento di questo genere.

Dopo aver consultato l'organo paritetico e nel rispetto dei limiti posti dalla legge, il datore di lavoro stabilisce l'ammontare del suo contributo (art. 32g cpv. 1 e 2 LPers). Il regolamento di previdenza necessita del consenso del datore di lavoro e dell'organo paritetico, come pure dell'approvazione del Consiglio federale (art. 32c cpv. 3 LPers e art. 4 cpv. 3 della legge su PUBBLICA<sup>23</sup>). Attraverso questa competenza l'Esecutivo può anche influire sulla quota del contributo del datore di lavoro. In merito, occorre tener conto del fatto che le unità amministrative decentralizzate non sono attive sul mercato, bensì sono finanziate completamente o in larga parte con fondi della Confederazione o mediante emolumenti e tasse. Nel quadro delle competenze attribuitegli, il Consiglio federale continuerà a garantire, nonostante la maggiore flessibilità proposta, che le deroghe al principio paritetico non comportino eccessivi costi supplementari e che le unità amministrative decentralizzate seguano,

<sup>23</sup> Legge federale del 20 dicembre 2006 sulla Cassa pensioni della Confederazione (Legge su PUBBLICA); RS 172.222.1.

nel disciplinamento della loro previdenza professionale, un orientamento analogo a quello del Consiglio federale.

*Art. 32m* Adeguamento straordinario delle rendite al rincarato e versamento di assegni unici da parte dei datori di lavoro

L'articolo 32m LPers viene applicato unicamente quando i redditi patrimoniali disponibili delle casse di previdenza non sono sufficienti per finanziare un adeguamento ordinario delle rendite al rincarato. In tal caso i datori di lavoro possono decidere discrezionalmente un adeguamento straordinario delle rendite al rincarato, tuttavia solo tenendo conto della situazione economica generale e della loro condizione finanziaria. L'attuale tenore dell'articolo 32m LPers in merito all'adeguamento straordinario delle rendite al rincarato da parte del datore di lavoro prevede unicamente l'ipotesi di un aumento costante delle rendite (adeguamento al rincarato). Lo svantaggio è che anche solo un adeguamento contenuto delle rendite al rincarato comporta per il datore di lavoro oneri finanziari relativamente elevati.

Affinché i datori di lavoro abbiano un margine di manovra più ampio, l'articolo 32m capoverso 1 del disegno LPers prevede anche la possibilità di versare un assegno unico a favore dei beneficiari di rendite. In tal modo, i datori di lavoro possono aumentare le rendite a tempo determinato e definire il loro contributo senza essere confrontati con costi elevati. Questa misura si impone in particolare in tempi economicamente difficili.

I capoversi 2 e 3 sono stati sottoposti a un adeguamento redazionale in seguito alla modifica del capoverso 1. Il capoverso 4 è stato abrogato poiché con l'introduzione del primato dei contributi è diventato obsoleto.

*Art. 34 cpv. 2*

La soppressione dell'autorità interna di ricorso comporta una modifica redazionale dell'articolo 34 capoverso 2 (cfr. commento relativo all'abrogazione dell'art. 35 LPers).

*Art. 34a* Effetto sospensivo

*Art. 34b* Decisione su ricorso in caso di disdetta

In base al diritto vigente, la Confederazione decide sulle controversie in materia di diritto del lavoro se le parti non giungono a una soluzione soddisfacente per entrambe; essa pronuncia una decisione contro la quale può essere interposto ricorso conformemente alla legge sulla procedura amministrativa, (art. 34 LPers in combinato disposto con l'art. 35 PA). Per impugnare la disdetta va seguita la procedura speciale disciplinata dall'articolo 14 LPers: se la persona licenziata fa valere la nullità della disdetta, il datore di lavoro è tenuto a rivolgersi all'istanza di ricorso e a provare la validità della disdetta, nel caso in cui decida di mantenere la sua posizione (i ruoli sono invertiti, così come l'onere della prova). Fino alla decisione su ricorso il datore di lavoro deve continuare a impiegare la persona oppure offrirle un altro lavoro che possa essere ragionevolmente esigibile dalla stessa. La procedura diverge sia dalla procedura in caso di altre controversie in materia di diritto del lavoro (art. 34 segg. LPers), sia da quella ai sensi della PA.

Le disposizioni citate concernenti il diritto procedurale sono modificate in tre punti:

- è abrogata la procedura speciale di cui all'articolo 14 LPers. Per impugnare una decisione di licenziamento si seguirà d'ora in poi la procedura stabilita per impugnare tutte le altre decisioni concernenti il diritto del lavoro. Questo adeguamento rappresenta un considerevole miglioramento per il datore di lavoro, che potrà riattribuire più rapidamente il posto vacante;
- secondo il nuovo articolo 34a il ricorso contro le decisioni del datore di lavoro ha effetto sospensivo solo se lo stabilisce l'autorità di ricorso. Ciò vale per tutte le decisioni pronunciate dai datori di lavoro. A seguito di questa modifica, il datore di lavoro non dovrà più motivare la revoca dell'effetto sospensivo;
- il nuovo articolo 34b capoverso 1 disciplina le conseguenze nel caso in cui sia accolto un ricorso contro una decisione di disdetta. Esso obbliga il datore di lavoro, a dipendenza dei motivi adottati in accoglimento del ricorso, a versare un'indennità (lett. a), a continuare a versare il salario (lett. b) o a prolungare il rapporto di lavoro (lett. c).

In questo ambito la PA rimane integralmente applicabile.

Per quanto concerne l'indennità (cpv. 1 lett. a), l'articolo 34b definisce un quadro per la decisione del datore di lavoro o delle autorità di ricorso, che permette una compensazione adeguata – ossia conforme alla Costituzione federale – qualora la disdetta presenti un vizio di forma. Le conseguenze di una tale disdetta devono avere un effetto assolutamente dissuasivo. In tal modo per il datore di lavoro «non varrà la pena» licenziare un impiegato senza un motivo giuridicamente valido o in base a una procedura irregolare.

Per quanto concerne la continuazione del versamento del salario, l'articolo 34b capoverso 1 lettera b riprende quanto già previsto dal CO. L'articolo 34b capoverso 2 fissa il quadro dell'indennità che l'autorità di ricorso è tenuta ad attribuire alla persona il cui ricorso contro una decisione di licenziamento sia stato accolto. L'indennità corrisponde almeno a sei stipendi mensili e al massimo a uno stipendio annuale. Gli importi di queste indennità superano chiaramente quelli stabiliti dal CO. Questo miglioramento rispetto al CO è inteso anche come contropartita per la maggior flessibilità imposta alle condizioni per la risoluzione dei rapporti di lavoro e per la rinuncia all'obbligo di reintegrazione nell'impiego in caso di disdetta nulla. La regolamentazione delle indennità menzionate rappresenta una deroga volontaria al CO (cfr. art. 6 cpv. 2 LPers). È quindi escluso il diritto a ulteriori indennità ai sensi dell'articolo 336a CO.

#### *Art. 34c* Reintegrazione dell'impiegato

Secondo la teoria e la prassi attuali, una disdetta del rapporto di lavoro ai sensi dell'articolo 34c capoverso 1 lettere a–d rappresenta una grave violazione del diritto vigente. Per questo motivo è giustificato che in caso di accoglimento di un ricorso contro un simile licenziamento gli impiegati dispongano di una protezione giuridica particolare che si discosta dall'articolo 34b. Gli impiegati possono scegliere se riprendere l'impiego presso l'attuale datore di lavoro, accettare da quest'ultimo un altro lavoro ragionevolmente esigibile oppure scegliere un'indennità versata dal datore di lavoro. L'istanza di ricorso stabilisce l'indennità tenendo conto di tutte le circostanze; occorre in particolare considerare l'età dell'impiegato, la sua situazione

professionale e personale, nonché la durata dell'impiego. L'indennità ammonta, come per l'articolo 34*b* capoverso 2, al minimo a sei mesi e al massimo a un anno di stipendio.

*Art. 35 e 36 cpv. 1*

In base al diritto in vigore, la Confederazione decide sulle controversie in materia di diritto del lavoro se le parti non giungono a una soluzione soddisfacente per entrambe e pronuncia una decisione contro la quale può essere interposto ricorso conformemente alla PA (art. 34 LPers). La persona interessata può impugnare la decisione dinanzi all'autorità interna di ricorso (art. 35 LPers). La decisione di quest'ultima può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 36 LPers). Contro singole decisioni del Tribunale amministrativo federale può essere interposto ricorso al Tribunale federale, se riguardano questioni legate alla parità tra i sessi o, ad esempio nel caso di disdette, se il valore litigioso è superiore a 15 000 franchi (cfr. art. 83 lett. g e 85 cpv. 1 lett. b LTF).

Nella maggior parte dei dipartimenti, il ruolo dell'autorità interna di ricorso è assunto dal servizio giuridico del dipartimento in questione. La vicinanza personale e materiale all'autorità inferiore non permette tuttavia di garantire la necessaria indipendenza. Questa circostanza induce frequentemente a scavalcare l'autorità interna di ricorso (ricorso *per saltum*); le vie legali vengono in tal modo accorciate (art. 47 cpv. 2-4 PA).

Con l'istituzione del Tribunale amministrativo federale (TAF) è stata eliminata, nella maggior parte degli ambiti giuridici, la procedura interna di ricorso di prima istanza, conferendo il ruolo di prima istanza a questo tribunale. Il TAF è nel contempo l'unica istanza giudiziaria per numerose controversie che non possono essere portate avanti fino al Tribunale federale. Alla luce di questa nuova prassi e della frequente mancanza di indipendenza delle autorità interne di ricorso, risulta opportuno sottoporre direttamente al TAF, in prima istanza, anche le controversie che sorgono in materia di diritto del personale. Attualmente queste vie legali sono già previste per i ricorsi contro le decisioni del Consiglio federale o dei dipartimenti. Il principio di garanzia della via giudiziaria sancito dall'articolo 29*a* della Costituzione federale<sup>24</sup> (diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria in caso di controversie giuridiche) sarebbe comunque rispettato, poiché il TAF è, appunto, un'autorità giudiziaria. Il nuovo disciplinamento consentirebbe inoltre ai dipartimenti di assumere un ruolo di consulenza e di conciliazione più ampio. Sugli Uffici federali ricade invece l'intera responsabilità del rispetto delle procedure. L'articolo 35 LPers (ricorso interno) può pertanto essere abrogato.

Nonostante l'eliminazione della procedura interna di ricorso nella LPers, non verranno però abrogate le procedure di ricorso interne e le relative autorità di ricorso disciplinate da una legge speciale (ad es. art. 37 cpv. 3 della legge sui PF), se l'autorità di ricorso è indipendente rispetto all'istanza decisionale. Uno dei vantaggi di una procedura di ricorso interna disciplinata da una legge speciale risiede in particolare nelle conoscenze specifiche dell'autorità interna di ricorso.

<sup>24</sup> Costituzione federale (Cost.); RS 101.

Rispetto al diritto vigente, l'articolo 37 regola con maggiore chiarezza due questioni, ossia a chi compete l'emanazione delle disposizioni d'esecuzione e in che misura queste possano derogare al CO.

### *1. Competenze in ambito normativo*

Per *datori di lavoro* vanno intesi gli organi di cui all'articolo 3 LPers, ossia il Consiglio federale (per l'Amministrazione federale), l'Assemblea federale (per i Servizi del Parlamento), la Posta, le FFS e il Tribunale federale (cpv. 1). A questi si aggiungono i dipartimenti, la Cancelleria federale, i gruppi e gli uffici come pure le unità amministrative decentralizzate, nella misura in cui il Consiglio federale deleghi loro le corrispondenti competenze (cpv. 2). Secondo il capoverso 3, infine, sono datori di lavoro anche il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale, nella misura in cui le pertinenti leggi o il Consiglio federale deleghi loro le corrispondenti competenze.

La competenza di emanare disposizioni d'esecuzione della LPers spetta pertanto sostanzialmente al Consiglio federale, se esse riguardano l'Amministrazione federale. Il Consiglio federale le emana in veste di datore di lavoro. Solo se il legislatore o il Consiglio federale ha loro delegato le competenze in ambito normativo, anche i dipartimenti, gli uffici o le unità amministrative decentralizzate possono emanare disposizioni d'esecuzione della LPers.

Oggi l'articolo 37 LPers, tuttavia, non disciplina esplicitamente le competenze che il Consiglio federale può delegare. L'articolo 37 capoverso 3 fa pertanto la necessaria chiarezza: i datori di lavoro emanano le disposizioni d'esecuzione a condizione che la LPers non attribuisca tale competenza unicamente al Consiglio federale. Tali competenze normative dei datori di lavoro risultano direttamente dalla legge e non devono essere delegate dal Consiglio federale. Laddove la LPers attribuisce la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione unicamente al Consiglio federale, quest'ultimo non può delegare tale competenza: è il caso dell'articolo 6 capoverso 5 (rinvio al CO per determinate categorie di personale), l'articolo 6a (principi per la remunerazione dei quadri superiori), l'articolo 8 capoverso 3 (limitazione dell'accesso a determinati posti di lavoro alle persone di nazionalità svizzera), l'articolo 15 capoverso 2 (stipendi minimi), l'articolo 17 capoverso 2 (durata massima del tempo di lavoro, durata minima delle vacanze e del congedo parentale), l'articolo 24 (divieto di sciopero e limitazione della libertà di domicilio), l'articolo 31 capoverso 1 (prestazioni minime per il mantenimento dei figli a carico) e l'articolo 38 capoverso 1 (autorizzazione a concludere un contratto collettivo di lavoro).

Laddove però la LPers rinvia alle disposizioni d'esecuzione, spetta ai datori di lavoro emanarle: questa regolamentazione è prevista nell'articolo 7 (messa a concorso), nell'articolo 15 capoversi 3-5 (principi per la determinazione degli stipendi, il versamento dei supplementi e gli adeguamenti al potere d'acquisto), nell'articolo 16 capoverso 2 (principi alla base della compensazione del rincaro), nell'articolo 17 capoverso 1 (tempo di lavoro, vacanze e congedi), nell'articolo 18 (apparecchi e indumenti da lavoro, rimborso delle spese e versamenti di indennità per gli inconvenienti connessi al lavoro), nel nuovo articolo 19 capoverso 4 (indennità), nell'articolo 21 (obblighi del personale), nell'articolo 22 (segreto professionale), nell'articolo 23 (obbligo di autorizzazione per l'esercizio di occupazioni accessorie);

articolo 25 (misure per garantire un corretto adempimento dei compiti), nell'articolo 29 (prestazioni in caso di impedimento al lavoro), negli articoli 31 e 32 (misure sociali e altre misure e prestazioni), nell'articolo 33 (informazione e consultazione del personale e delle sue organizzazioni). I datori di lavoro – la Posta, le FFS, il Consiglio federale per l'Amministrazione federale, il Parlamento per i Servizi del Parlamento, il Tribunale federale – stabiliscono a chi intendono delegare e a chi spettano queste competenze nel loro settore. Il Consiglio federale può ad esempio delegarle alle autorità di cui all'articolo 3 capoversi 2 e 3 LPers.

Secondo il diritto vigente la LPers si applica alle unità amministrative decentralizzate, purché le disposizioni delle leggi speciali non prevedano altrimenti (art. 2 cpv. 1 lett. e LPers e art. 2 cpv. 3 LOGA). Ad esempio, l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), Swissmedic, l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) dispongono oggi di uno statuto del personale di diritto pubblico che è oggetto di una legge speciale e quindi non sottostà alla LPers.

Le altre unità amministrative decentralizzate rimangono sottoposte alla LPers (ad es. il settore dei PF). Il Consiglio federale può attribuire loro competenze di datore di lavoro (art. 3 cpv. 2 LPers) e autorizzarle di conseguenza a emanare disposizioni d'esecuzione (art. 37 cpv. 3). In questo modo, è possibile tener conto delle loro esigenze specifiche e della loro autonomia. Le disposizioni d'esecuzione sono soggette all'approvazione del Consiglio federale, che esercita in tal modo il suo compito di autorità di controllo (cfr. al riguardo il rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa).

## 2. Deroche al CO

Oggi l'articolo 37 LPers non precisa in che misura i servizi competenti possano, nelle loro disposizioni d'esecuzione, derogare al CO.

Il nuovo articolo 37 capoverso 4 fa la necessaria chiarezza, delegando ai datori di lavoro la competenza di emanare norme generali e astratte che fanno eccezione al CO (art. 3 LPers). Nelle loro disposizioni d'esecuzione (ordinanza, contratto collettivo di lavoro), essi possono pertanto derogare alle disposizioni non imperative del CO, siano esse a favore o a sfavore degli impiegati (lett. a). Diversamente dal CO, esse non possono derogare solo alle disposizioni secondo l'articolo 362 CO, bensì anche a quelle secondo l'articolo 361 CO a favore del personale (lett. b). Le deroghe alle disposizioni imperative a sfavore degli impiegati sono possibili solo se una legge federale (ad es. la LPers) lo prevede esplicitamente. Gli articoli 361 e 362 CO sono determinanti per sapere se una norma del CO è imperativa o meno. Per stabilire se una disposizione d'esecuzione deroghi *a vantaggio* o *a svantaggio del personale*, occorre paragonare di volta in volta le norme applicabili (ad es. il termine di disdetta una volta superata una determinata anzianità di servizio).

Le deroghe al CO, d'altra parte, non si limitano alle sole disposizioni d'esecuzione di cui all'articolo 37 capoverso 4. Già attualmente le parti possono convenire in un contratto di lavoro scritto deroghe al CO per quanto riguarda il loro rapporto di lavoro individuale soggetto alla LPers (art. 8 LPers), purché tale eventualità sia esplicitamente prevista dal CO (ad es. art. 321, 321c cpv. 3, 323a cpv. 1, 327, 327a, 335a cpv. 2, 335b cpv. 2, 335c cpv. 2, 339c cpv. 4 CO) oppure se si tratta di norme non imperative (art. 321a e 334 cpv. 1). Gli accordi individuali di questo genere devono, ad ogni modo, rispettare i limiti posti dalla LPers e dalle sue disposizioni

d'esecuzione. Se il caso è già disciplinato nella LPers, le regole menzionate relative alla deroga al CO sono obsolete. Deroghe al CO non sono possibili neppure nei contratti individuali di lavoro poiché il CO prevede questa possibilità unicamente per il contratto collettivo o il contratto normale di lavoro (art. 323a cpv. 2, 329b cpv. 4 o 335c cpv. 2).

## **2.2 Modifica del diritto vigente**

### **2.2.1 Legge del 17 giugno 2005<sup>25</sup> sul Tribunale federale**

*Art. 26* Segretariato generale

Oggi la durata della funzione di segretario generale del Tribunale federale è disciplinata in un'ordinanza che si fonda sulla LPers (art. 19 OPersTF<sup>26</sup>). Dato che la base legale alla quale si riferisce viene abrogata (soppressione dell'art. 9 LPers) e la LPers disciplina ancora solo la disdetta del rapporto di lavoro di persone nominate per la durata della funzione, occorre istituire una nuova base legale nella LTF. L'articolo 26 stabilisce pertanto che il segretario generale del Tribunale federale è eletto per la durata della funzione. Per il resto si applica l'ordinanza del 27 agosto 2001 sul personale del Tribunale federale.

### **2.2.2 Legge del 4 ottobre 1991<sup>27</sup> sui Politecnici federali**

*Art. 17 cpv. 5*

L'entrata in vigore della legge su PUBBLICA richiede un adeguamento formale.

*Art. 17b* Durata del rapporto di lavoro

Con l'abrogazione dell'articolo 9 capoverso 2 LPers viene a cadere la base giuridica per i rapporti di lavoro di durata determinata con particolari disposizioni contrattuali, segnatamente per quanto riguarda la proroga di questi rapporti di lavoro. Le condizioni particolari vigenti nel settore dei PF rendono pertanto necessario l'inserimento di disposizioni speciali. I progetti scientifici che si estendono su un periodo prolungato o i progetti consecutivi, ad esempio, richiedono contratti di durata determinata, poiché al termine di un progetto non sono più disponibili mezzi finanziari per remunerare il personale né lavoro da svolgere.

*Art. 25 cpv. 1 lett. e, 27 cpv. 3, 28 (Direzione della scuola) e 40f  
(Disposizioni transitorie)*

Il nuovo articolo 14 LPers rende necessario un adeguamento della legge sui PF. I presidenti dei PF e i direttori degli istituti di ricerca continueranno a essere nominati dal Consiglio federale per una durata della funzione di quattro anni. Questo sistema

<sup>25</sup> RS 173.110

<sup>26</sup> Ordinanza del 27 agosto 2001 sul personale del Tribunale federale (OPersTF);

RS 172.220.114

<sup>27</sup> RS 414.110

garantisce il mantenimento della valutazione periodica dell'attività svolta da queste persone con funzioni dirigenziali che rivestono un ruolo fondamentale nell'ambito dei PF, le quali a loro volta devono mettersi a disposizione volontariamente per riconfermare la nomina per una nuova durata della funzione. Per gli «altri» membri delle direzioni delle scuole e degli istituti di ricerca va prevista l'assunzione. Per i membri delle direzioni degli istituti di ricerca nell'articolo 8 dell'ordinanza sul settore dei PF<sup>28</sup> è già prevista l'assunzione. Le modifiche proposte intendono contribuire in particolare al buon funzionamento della direzione di questi istituti. Conformemente alla prassi attuale, i membri delle direzioni dei PF e degli istituti di ricerca hanno un contratto di lavoro indipendente dalla loro funzione di direzione che sarà mantenuto (ad es. professore). In questo caso sarà possibile redigere un contratto aggiuntivo unicamente per la funzione di direzione, che sarà rescindibile separatamente.

Le norme concernenti la direzione dei PF sono riunite nell'articolo 28 al fine di migliorare la struttura e offrire maggior chiarezza. L'articolo 28 capoverso 1 sostituisce l'articolo 27 capoverso 3 della legge in vigore.

#### *Capitolo 6a: Trattamento dei dati*

I nuovi articoli 36a e 36b proposti sono riuniti in un nuovo capitolo 6a «Trattamento dei dati».

#### *Art. 36a* Sistemi d'informazione per la gestione del personale

L'articolo 36a della legge sui PF, analogamente al nuovo articolo 27a LPers, stabilisce le modalità del trattamento dei dati da parte del Consiglio dei PF, dei PF e degli istituti di ricerca conformemente alla legge sulla protezione dei dati. I sistemi informatizzati di gestione dei dati del personale sono separati ma utilizzano in parte impianti comuni. La separazione della gestione è imputabile al fatto che i PF e gli istituti di ricerca sono enti autonomi di diritto pubblico dotati di personalità giuridica propria. La legge prevede che il Consiglio dei PF possa affidare il trattamento dei suoi dati (riguardanti circa 40 persone) a un PF o a un istituto di ricerca; oggi tali dati sono raccolti e trattati nel sistema informatizzato di gestione dei dati del personale del PF di Zurigo.

Conformemente all'articolo 19 capoverso 3 LPD<sup>29</sup> determinate categorie di dati possono essere rese accessibili attraverso una procedura di richiamo unicamente se una legge formale lo prevede esplicitamente. Le disposizioni vigenti della legge sui PF non soddisfano questa prescrizione, poiché il trattamento dei dati del personale effettuato nell'ambito dei PF non dispone di una base legale formale. L'articolo 36a introduce tale base. Oltre ai dati personali menzionati nella disposizione, nei sistemi di gestione dei dati del personale possono essere trattati tutti i dati relativi al personale che non siano considerati degni di particolare protezione, poiché essi non necessitano di una base legale formale. I nuovi articoli 27b e 27c LPers si applicano anche al settore dei PF; non è pertanto necessario prevedere una regolamentazione analoga nella legge sui PF.

<sup>28</sup> Ordinanza del 19 novembre 2003 sul settore dei politecnici federali (Ordinanza sul settore dei PF); RS 414.110.3.

<sup>29</sup> Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati; RS 235.1.

*Art. 36b* Sistemi di gestione delle carriere degli studenti

L'articolo 36*b* della legge sui PF istituisce la base legale formale per il trattamento dei dati dei candidati, degli studenti, dei dottorandi e degli uditori dei PF in un sistema d'informazione automatizzato e per la comunicazione a terzi di questi dati mediante procedura di richiamo. Conformemente all'articolo 23, questa disposizione si applica per analogia agli istituti di ricerca per quanto essi trattino o scambino dati personali degli studenti; infatti, l'articolo 57*h* LOGA<sup>30</sup> non è sufficiente come base legale. I sistemi d'informazione servono per adempiere il mandato di formazione dei PF e per il versamento delle prestazioni legate agli studi (borse di studio, orientamento universitario, intermediazione di alloggi e altro). I dati personali degli studenti possono inoltre essere utilizzati a scopi di pianificazione o statistici e per allestire elenchi (elettronici), ad esempio concernenti gli studenti che lasciano i PF dopo aver ottenuto un diploma o un dottorato.

Nel capoverso 3 sono enumerati in modo non esaustivo i dati trattati nel sistema di gestione degli studi.

Secondo il capoverso 4, è possibile trattare i dati esclusivamente in via elettronica. In questo caso i documenti cartacei, come ad esempio le copie di attestati d'esame o le copie di passaporti, sono scansionati e restituiti o distrutti dopo il trasferimento nel sistema d'informazione.

I dati contenuti nei sistemi d'informazione possono essere comunicati a terzi, ad esempio agli uffici dei Cantoni o della Confederazione, mediante procedura di richiamo. La comunicazione si limita ai dati non degni di particolare protezione. Hanno accesso ai dati anche gli studenti, i dottorandi e gli uditori.

I dettagli descritti nel capoverso 6 sono disciplinati a livello d'ordinanza. I PF possono tener conto dei loro bisogni specifici nelle disposizioni d'esecuzione.

### **2.2.3 Legge del 15 dicembre 2000<sup>31</sup> sugli agenti terapeutici**

L'abrogazione dell'articolo 76 capoverso 2 LA*Ter* fa seguito alla modifica dell'articolo 32*a* capoverso 1 LPers secondo cui, conformemente al rapporto supplementare concernente il Rapporto sul governo d'impresa, i datori di lavoro con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e i datori di lavoro che forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno imperativamente uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers e devono affiliarsi a PUBBLICA. Questi datori di lavoro non potranno più recedere da PUBBLICA come invece è possibile oggi.

<sup>30</sup> Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione;  
RS 172.010.

<sup>31</sup> RS 812.21

Al momento dell'emanazione della LFINMA non è stato possibile, per motivi di tempo, coordinare la preparazione delle basi legali per la LFINMA e per le sue disposizioni d'esecuzione con l'elaborazione delle diverse basi legali per il passaggio della cassa pensioni, il 1° luglio 2008, dal primato delle prestazioni al primato dei contributi. Pertanto la competenza di fissare la composizione, l'elezione dei membri e l'organizzazione dell'organo paritetico della FINMA è stata inserita, quale soluzione transitoria, nell'ordinanza sul personale federale e attribuita all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (art. 88k cpv. 1 OPers). La presente revisione permette di integrare nella LFINMA in modo appropriato dal profilo sistematico la normativa dell'OPers menzionata e di formulare più chiaramente l'articolo 13 (Personale).

### **3**

### **Ripercussioni**

#### **3.1**

#### **Per la Confederazione**

Il previsto ulteriore avvicinamento della legislazione concernente il personale federale al diritto del lavoro in vigore nell'economia privata si prefigge di migliorare la permeabilità tra questa e l'Amministrazione federale, facilitando l'interscambio di forza lavoro tra la Confederazione e il settore privato. Il trasferimento di conoscenze che ne deriverà costituisce un vantaggio per entrambe le parti.

La revisione della LPers renderà l'Amministrazione federale più dinamica e moderna, favorendo una riduzione di procedure complesse e inutili e conferendo al Consiglio federale e agli altri datori di lavoro i necessari spazi di manovra affinché possano agire in modo rapido e mirato. In particolare, lo snellimento delle condizioni di disdetta e la soppressione dell'obbligo di reintegrazione assicureranno una maggiore flessibilità.

Per principio le modifiche della LPers proposte non comportano un maggiore fabbisogno finanziario supplementare. Talune disposizioni (in particolare art. 15 cpv. 4 e art. 32g cpv. 4) potrebbero provocare costi supplementari al momento dell'attuazione, secondo l'impostazione delle disposizioni d'esecuzione. Dato che il presente progetto di revisione esige dal personale maggiore flessibilità e offre meno sicurezza in relazione al rapporto di lavoro, è necessario introdurre elementi compensatori: la generosa indennità prevista dall'articolo 34b LPers è una di queste contropartite. Al momento attuale non è possibile quantificare in che misura questo fabbisogno supplementare si ripercuoterà sulla quota del preventivo che i datori di lavoro destineranno al personale.

## **3.2 Per i Cantoni**

Nei Cantoni l'ordinamento dei funzionari, così come la sua sostituzione con la LPers, hanno fornito impulsi che hanno portato a revisioni analoghe delle legislazioni cantonali nel campo del diritto della funzione pubblica, del diritto del personale e dello statuto dei funzionari. È probabile che anche la presente revisione della LPers possa suscitare e influenzare revisioni cantonali (e comunali) in questo ambito. Finora solo pochissimi Cantoni hanno emanato norme che si avvicinano al CO tanto quanto la presente revisione (abrogazione dei motivi di disdetta, revoca dell'effetto sospensivo, nessun obbligo di reintegrare nell'impiego).

## **4 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto è menzionato nel messaggio del 23 gennaio 2008<sup>33</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>34</sup> sul programma di legislatura 2007–2011.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e conformità alle leggi**

Il progetto si basa sull'articolo 173 capoverso 2 della Costituzione federale.

### **5.2 Delega di competenze legislative**

Secondo l'articolo 37 capoverso 3 del progetto di revisione della LPers i datori di lavoro emanano le disposizioni d'esecuzione, sempre che detta legge non attribuisca tale competenza esclusivamente al Consiglio federale. Questa competenza normativa deriva direttamente dalla legge. Laddove la LPers attribuisce la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione unicamente al Consiglio federale, quest'ultimo è tenuto a emanarle per tutti i datori di lavoro. Per i dettagli si vedano le spiegazioni relative all'articolo 37 capoversi 3, 3<sup>bis</sup> e 4 LPers.

<sup>33</sup> FF 2008 632

<sup>34</sup> FF 2008 7471