



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG
Ambito direzionale Diritto pubblico

Berna, 10 novembre 2008

Rapporto sui diversi modelli di autorità estere dotate di competenze inquirenti ed esecutive nell'ambito dell'uguaglianza fra donna e uomo nella vita professionale

Riassunto

Sulla base della valutazione dell'efficacia della legge federale sulla parità dei sessi, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP (UFG) di esaminare vari modelli di autorità con competenze inquirenti ed esecutive. In questo contesto occorre chiedersi se istituire un'autorità nuova o conferire le competenze inquirenti ed esecutive a un'autorità esistente. In occasione dell'incontro sulla parità dei sessi dell'autunno 2007, cui hanno partecipato rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, di organizzazioni femminili, delegati per la parità dei sessi, esperti del mondo economico, scientifico e dell'Amministrazione federale, sono stati presentati tre modelli di autorità estere. La successiva discussione ha evidenziato due visioni sostanzialmente diverse: i rappresentanti dei datori di lavoro ritengono che l'applicazione della legge sulla parità dei sessi dipenda in prima linea dalla responsabilità individuale, le associazioni dei lavoratori e le organizzazioni femminili, per contro, ritengono che sia compito dello Stato prendere le misure necessarie per imporre il diritto in vigore. Le parti sociali presenti hanno tuttavia dichiarato di essere disposte a unire gli sforzi in vista di una soluzione congiunta e pragmatica per realizzare quanto prima la parità salariale. Gli uffici federali coinvolti (UFG, UFU, SECO) sostengono il progetto «Dialogo sulla parità salariale» lanciato dalle parti sociali. Per il momento non s'intende pertanto trattare più a fondo la questione dell'istituzione di un'autorità con competenze inquirenti ed esecutive.

Indice

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Situazione iniziale | 4 |
| 1.1 | Rapporto del Consiglio federale sulla valutazione dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi..... | 4 |
| 1.2 | Mandato di verifica | 4 |
| 2 | Modelli di autorità estere | 6 |
| 2.1 | Canada: Quebec Pay Equity Commission | 6 |
| 2.2 | Regno Unito: Equal Opportunities Commission | 8 |
| 2.3 | Austria: Gleichbehandlungskommission | 9 |
| 3 | Possibili modelli di autorità dotate di competenze inquirenti ed esecutive | 11 |
| 3.1 | Istituzione di un'autorità nuova..... | 11 |
| 3.2 | Potenziamento di un'autorità esistente | 12 |
| | 3.2.1 Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU)..... | 12 |
| | 3.2.2 Ispettori del salario..... | 13 |
| 4 | Risultati dell'incontro del 27 novembre 2007 | 13 |
| 4.1 | Parti sociali: pareri divergenti | 13 |
| 4.2 | L'impegno delle parti sociali | 14 |
| 5 | Conclusioni..... | 15 |

1 Situazione iniziale

1.1 Rapporto del Consiglio federale sulla valutazione dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi

La legge federale sulla parità dei sessi (LPar)¹ è entrata in vigore il 1° luglio 1996. Dieci anni dopo, il Consiglio federale ha dato l'incarico di valutare l'efficacia della LPar in adempimento di un postulato². Il rapporto del Consiglio federale del 15 febbraio 2006³ illustra i risultati di questa valutazione e le sue conclusioni.

Dalla valutazione dell'efficacia della LPar emerge in particolare che il timore di essere licenziati e di esporsi costituisce il maggiore ostacolo alla denuncia di una discriminazione. La LPar lascia al singolo lavoratore la scelta di denunciare le discriminazioni. Se tuttavia il lavoratore interessato non vuole intentare l'azione (timore di perdere il lavoro o di esporsi, onere probatorio ecc.) non è più possibile applicare il diritto alla parità di trattamento fra uomo e donna. Le discriminazioni fondate sul sesso continuano a sussistere, poiché le imprese non hanno un interesse immediato a instaurare rapporti di lavoro conformi alla legge, ovvero scervri da discriminazione. L'istituzione di un'autorità dotata di competenze inquirenti ed esecutive permetterebbe un controllo più sistematico dell'applicazione della parità di trattamento nelle imprese, in particolare anche della parità salariale.

1.2 Mandato di verifica

Dopo aver preso atto dei risultati di questa valutazione, il Consiglio federale ha approvato diverse misure⁴. Ha deciso in particolare di esaminare in modo più approfondito nuovi strumenti per l'attuazione dell'uguaglianza fra donna e uomo nella vita professionale. Uno di questi strumenti prevede la creazione di «sistemi d'incentivazione»: come spronare le imprese ad adottare in misura maggiore strumenti di promozione dell'uguaglianza? Un altro strumento preconizza l'istituzione di un'autorità dotata di competenze inquirenti ed esecutive.

Il Consiglio federale ha affidato al DFI (UFU) il mandato di esaminare la fattibilità di determinati incentivi, ad esempio di un marchio a favore delle imprese che promuovono l'uguaglianza. Il DFGP (UFG) è stato incaricato di esaminare vari modelli di autorità dotate di competenze inquirenti ed esecutive e valutare più a fondo vantaggi e svantaggi di vari mo-

¹ RS 151.1

² Mozione 02.3142 (Vreni Hubmann) del 22 marzo 2002: «Nessun licenziamento di ritorsione contro donne che si difendono», trasformata in postulato dal Consiglio nazionale il 21 giugno 2002.

³ Rapporto del 15 febbraio 2006 «concernente la valutazione dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi, in adempimento della mozione 02.3142 (Vreni Hubmann), trasformata in postulato dal Consiglio nazionale il 21 giugno 2002», FF 2006 2941 segg.

⁴ FF 2006 2974 segg.

delli di autorità, tenendo conto in particolare anche delle esperienze maturate all'estero con strumenti analoghi⁵.

Per sfruttare le sinergie, l'UFG e l'UFU, di concerto con la SECO, anch'essa coinvolta, hanno deciso innanzitutto di organizzare un incontro per sentire il parere di esperti stranieri. L'obiettivo dell'incontro era, da un lato, fornire informazioni importanti sugli attuali sistemi d'incentivazione per le imprese e sulla loro utilità nella prassi; dall'altro, presentare vari modelli esteri di autorità dotate di competenze inquirenti ed esecutive valutandone le possibilità di attuazione in un contesto svizzero.

L'incontro summenzionato incentrato sui nuovi strumenti per l'uguaglianza fra donna e uomo si è tenuto il 27 novembre 2007 a Berna e ha visto la partecipazione di rappresentanti delle parti sociali svizzere più importanti⁶, organizzazioni femminili⁷, delegati per la parità dei sessi⁸, esperti del mondo economico⁹ e scientifico¹⁰ nonché dell'Amministrazione federale¹¹.

Gli esperti provenienti dal Canada, dal Regno Unito e dall'Austria sono stati invitati a presentare i loro modelli di autorità (cfr. n. 2 *infra*). I risultati di questo incontro costituiscono il fondamento del presente rapporto.

Il tema dei sistemi d'incentivazione costituisce l'oggetto di un rapporto separato allestito dall'UFU all'attenzione del Parlamento su mandato del Consiglio federale e in risposta a un postulato¹². Per questo motivo il presente rapporto non lo tratterà in maniera più approfondita.

⁵ DCF del 15 febbraio 2006. L'idea di istituire un'autorità dotata di competenze inquirenti ed esecutive è stata lanciata in un postulato depositato l'8 marzo 2006 in Parlamento in occasione della presentazione del rapporto del Consiglio federale sulla valutazione della LPar (06.3033; postulato Leutenegger Oberholzer: «Parità dei sessi. Istituzione di autorità con competenze d'indagine e dotate di poteri sanzionatori»). Il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato, poiché intendeva prima esaminare vantaggi e svantaggi dei vari modelli di autorità e decidere in un secondo tempo se proporre misure pertinenti. L'8 marzo 2007 il Consiglio nazionale ha respinto il postulato.

Del resto anche la Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108), cui la Svizzera ha aderito nel 1997, obbliga il nostro Paese a dotarsi dei mezzi necessari alla realizzazione dell'uguaglianza tra uomo e donna (art. 2). A tal fine occorrono autorità dotate di competenze adeguate. Nel 2003, in occasione della presentazione del primo e del secondo rapporto nazionale sull'attuazione di questa Convenzione, il comitato della convenzione ha raccomandato alla Svizzera di rafforzare a tutti i livelli le istituzioni esistenti preposte alla parità e di dotarle di sufficienti risorse finanziarie e umane (raccomandazione n. 27).

⁶ Unione padronale svizzera, Unione svizzera delle arti e mestieri, Travail.Suisse, Unia, Unione sindacale svizzera.

⁷ Association Pacte.

⁸ Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini.

⁹ Banca Coop, Novartis, F. Hoffmann-La Roche, FFS, La Posta.

¹⁰ Università di Ginevra, Fachhochschule Nordwestschweiz.

¹¹ Ufficio federale di giustizia (UFG), Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), Segreteria di stato dell'economia (SECO), Segreteria della Commissione degli acquisti della Confederazione, Ufficio federale del personale.

¹² Postulato 06.3035 (Leutenegger Oberholzer): «Certificazione delle imprese rispettose delle pari opportunità», trasmesso dal Consiglio nazionale l'8 marzo 2007.

2 Modelli di autorità estere

In base a ricerche interne all'Amministrazione sono stati invitati esperti provenienti dal Canada (Quebec), dal Regno Unito e dall'Austria, che hanno presentato i rispettivi modelli di autorità. Divergendo in punti essenziali, questi modelli rappresentano tre tipi diversi di autorità dotate di competenze inquirenti ed esecutive. Uno di questi Stati ha inoltre già raccolto esperienze pluriennali in questo ambito (Regno Unito).

2.1 Canada: Quebec Pay Equity Commission¹³

Con la commissione per la parità salariale il Quebec (Canada) dispone sicuramente del modello di autorità più sviluppato al mondo nell'ambito della parità dei sessi.

Fino al 1997 in Quebec spettava al singolo lavoratore intentare un'azione per far valere il principio della parità salariale. Chi si sentiva discriminato in questioni salariali doveva sporgere denuncia presso la *Quebec Human Rights Commission* (commissione per i diritti dell'uomo del Quebec). Il datore di lavoro accusato di discriminazione poteva ignorare la raccomandazione della commissione. La parte lesa, tuttavia, poteva portare il caso dinanzi al tribunale per i diritti dell'uomo e, qualora una delle parti si opponesse pure alla sentenza del tribunale, poteva impugnarla dinanzi alla corte d'appello e in seguito dinanzi alla *Supreme Court*.

Questa procedura lunga e complicata permetteva in pratica soltanto ai lavoratori sindacalizzati di promuovere azioni simili, poiché erano sostenuti dal loro sindacato. Ciò spiega l'allora esiguo numero di denunce. Le organizzazioni femminili e i sindacati hanno chiesto pertanto l'introduzione di un altro modello, il modello proattivo di parità salariale. Nel 1996, infine, questo modello è stato ancorato nella *legge sulla parità salariale* (Quebec Pay Equity Act)¹⁴.

Secondo detta legge ogni datore di lavoro che occupa più di dieci persone deve controllare se le persone che esercitano professioni tipicamente femminili sono vittime di discriminazioni salariali. In caso affermativo deve far cessare tali discriminazioni entro un determinato periodo di tempo. La legge sulla parità salariale interessa circa 43 800 imprese su un totale di 222 000, ovvero quelle con almeno dieci dipendenti.

Con il *piano per la parità salariale* (pay equity plan) s'intende individuare le professioni tipicamente femminili e quelle tipicamente maschili, sviluppare un sistema di valutazione del lavoro applicabile a entrambi i sessi, misurare le differenze salariali in caso di lavoro di uguale valore e fissare un piano temporale per adeguare i salari. I datori di lavoro hanno avuto a disposizione quattro anni per allestire questo piano e altri quattro per adeguare i salari. Per contro, durante questo periodo i datori di lavoro correvano un rischio relativamente basso di essere coinvolti in procedimenti per discriminazioni salariali.

¹³ Esperta: Marie-Thérèse Chicha, professoressa presso la *School of Industrial Relations* dell'Università di Montréal, esperta dell'OIL nelle questioni dell'uguaglianza sul posto di lavoro, ex presidente del *Quebec Consultative Committee of Experts*.

¹⁴ <http://www.ces.gouv.qc.ca/documents/publications/francais.pdf>.

Le imprese che occupano oltre 100 dipendenti devono istituire un *comitato per la parità salariale* (pay equity committee)¹⁵, composto per due terzi da rappresentanti dei salariati. Almeno la metà del comitato deve essere composta da donne. Questo organo è responsabile dello sviluppo del piano per la parità salariale all'interno dell'impresa. I datori di lavoro sono obbligati per legge ad assicurare il perfezionamento professionale e a fornire le informazioni necessarie affinché i membri del comitato possano esercitare la loro funzione.

La *commissione per la parità salariale* (pay equity commission)¹⁶ è stata istituita nel 1996, un anno prima che i datori di lavoro fossero assoggettati alla legge sulla parità salariale (pay equity act). La commissione è composta da un presidente e da due membri designati dal Governo previa consultazione dei datori di lavoro, dei sindacati e delle organizzazioni femminili. I membri della commissione sono in carica cinque anni, possono essere rieletti e lavorano a tempo pieno. I compiti della commissione per la parità salariale consistono fondamentalmente nel vigilare sull'attuazione della legge sulla parità salariale, allestire direttive e fornire informazioni. I membri della commissione dispongono di competenze specifiche consolidate, poiché si occupano esclusivamente di questioni relative alle discriminazioni salariali nell'ambito delle professioni tipicamente femminili (salario uguale per un lavoro di pari valore). La commissione occupa 60 persone a tempo pieno e dispone di un budget pari a circa 5 milioni di dollari canadesi (circa 4,9 milioni di franchi).

Le discriminazioni salariali fra donna e uomo che esercitano lo stesso lavoro sono invece contemplate dalla *Carta dei diritti dell'uomo* (Charter of Human Rights) e vanno denunciate intentando un'azione individuale dinanzi alla *commissione dei diritti dell'uomo* (Human Rights Commission). Anche se l'attuazione del principio «stesso salario per lo stesso lavoro» resta problematica, la nuova legge pone l'accento sul principio «salario uguale per un lavoro di pari valore».

La commissione per la parità salariale dispone delle seguenti competenze:

- *diritto di effettuare indagini*: può effettuare indagini anche di propria iniziativa (40 casi fino al 2007). Un'indagine viene avviata soprattutto nelle controversie tra datori di lavoro e rappresentanti dei salariati su determinati aspetti del piano per la parità salariale o quando un lavoratore o un sindacato lamenta il fatto che il datore di lavoro non ha allestito un piano sulla parità salariale secondo la legge sulla parità salariale o se non opera gli adeguamenti salariali necessari. Fino al 2006 il numero delle controversie e dei ricorsi era pari a 1300. In un primo tempo la commissione tenta di conciliare le parti. Dal 2001 vi sono state 270 procedure di conciliazione con una quota di successo dell'85 per cento. Se la conciliazione fallisce, la commissione decide e adotta le misure necessarie;
- *competenza decisionale*: secondo la legge sulla parità salariale la commissione può decidere in merito a numerose questioni. Le sue decisioni possono essere impugnate dinanzi al *tribunale amministrativo* (Commission des relations de travail). Dal 1997 ha emanato 1600 decisioni. Soltanto il dieci per cento è stato impugnato;
- *competenza per l'avvio di un procedimento penale*: la commissione per la parità salariale può avviare un procedimento penale in caso di violazione della legge sulla parità salariale. Le pene pecuniarie oscillano tra i 1000 e i 25 000 dollari canadesi. Finora non è tuttavia stato avviato alcun procedimento penale, dato che si preferisce la conciliazione;
- *ricerca, informazione e perfezionamento professionale*: la commissione per la parità salariale ha sviluppato svariati strumenti per attuare la parità salariale nelle imprese. È stato

¹⁵ <http://www.ces.gouv.qc.ca/fr/realiser/regles/comite.asp>.

¹⁶ <http://www.ces.gouv.qc.ca/fr/commission/mission.asp>.

tra gli altri creato lo strumento informatico «Progiciel»¹⁷ teso a semplificare l'allestimento di un piano per la parità salariale. Fino alla metà del 2006 la commissione ha organizzato 700 corsi offrendo quindi a circa 11 000 persone l'opportunità di conoscere più a fondo le basi di un piano per la parità salariale e le principali condizioni giuridiche;

- *consultazione e consulenza*: la commissione consiglia le autorità su tutte le questioni in materia di parità salariale.

Nel 2006 circa due terzi delle imprese soddisfavano i requisiti della legge sulla parità salariale o perlomeno si muovevano nella direzione giusta. Per quanto riguarda il terzo restante, si trattava prevalentemente di piccole imprese e di organizzazioni non sindacalizzate. Un primo bilancio evidenziava salari in crescita per molte donne: le professioni tipicamente femminili erano state rivalutate e, in media, i rispettivi salari erano aumentati del 6,5 per cento.

Il modello proattivo ha dato risultati migliori rispetto al sistema dell'azione individuale: gli adeguamenti salariali sono stati effettuati su una base più ampia e in tempi decisamente più brevi. Ha inoltre causato costi minori ai datori di lavoro, che non hanno dovuto effettuare pagamenti retroattivi visto che nella maggior parte dei la procedura di conciliazione è giunta a buon fine. Il motivo principale che ha indotto i datori di lavoro a allestire un piano per la parità salariale è stata la possibilità di evitare il rischio di sentenze che ordinano il pagamento retroattivo dei salari. Secondo il parere dell'esperta, i vantaggi del modello proattivo avranno effetti duraturi per i datori di lavoro: le donne che esercitano una professione rivalutata sono più soddisfatte e non considerano l'idea di cambiare lavoro a causa del salario discriminante. Il modello proattivo presenta tuttavia uno svantaggio non indifferente, poiché non considera la maggior parte delle imprese, ovvero quelle che occupano meno di dieci persone. Ciononostante nel Quebec l'uguaglianza salariale sembra essere diventato un principio ampiamente condiviso dall'opinione pubblica e nella vita professionale. Ciò è riconducibile principalmente al ruolo proattivo della commissione, ma anche alle forti alleanze sindacali canadesi, molto attive nell'ambito della parità salariale.

2.2 Regno Unito: Equal Opportunities Commission¹⁸

La *commissione per le pari opportunità* (Equal Opportunities Commission) del Regno Unito fu istituita già nel 1975 sulla base del *Sex Discrimination Act*¹⁹ con il compito di promuovere le pari opportunità fra uomo e donna ed eliminare le discriminazioni sessuali.

La commissione aveva competenze piuttosto ampie: trattava singoli casi, conduceva indagini, offriva consulenza, allestiva istruzioni per la prassi e forniva sostegno mediante una *help line* e Internet. Conduceva le indagini in stretto contatto con i datori di lavoro e le sospendeva se ad esempio questi ultimi sviluppavano un piano per migliorare la situazione.

La commissione era un organo indipendente e si componeva di 15 membri nominati dal ministero preposto all'uguaglianza fra donna e uomo. Occupava 150 persone e il suo budget annuale si aggirava attorno ai nove milioni di sterline (circa 16 milioni di franchi), destinati a coprire soprattutto le spese di personale.

¹⁷ <http://www.ces.gouv.qc.ca/fr/realiser/progiciel/logiciel.asp>.

¹⁸ Esperta: Jenny Watson, ex presidente dell'*Equal Opportunities Commission*.

¹⁹ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1975/PDF/ukpga_19750065_en.pdf.

L'avvio dei lavori della commissione era contrassegnato dalla scelta di un argomento (*agenda setting*) quale, ad esempio la discriminazione di donne incinte. In un secondo tempo approfondiva l'argomento corroborandolo con dati e informazioni pertinenti. In questo modo è ad esempio emerso che quasi il 50 per cento delle donne attive erano discriminate perché incinte e che, per ignoranza, i datori di lavoro le svantaggiavano. Per questo motivo la commissione, di concerto con i datori di lavoro, ha deciso di allestire un manuale sul tema «gravidanza e posto di lavoro». Per realizzare questo obiettivo la commissione ha sostenuto un numero limitato di cause al fine di chiarire la situazione giuridica.

Grazie alla commissione è stato possibile operare modifiche di legge e miglioramenti: sono stati introdotti i congedi parentali, la domanda di lavoro flessibile è aumentata e il livello di consapevolezza da parte della popolazione dell'esistenza di discriminazioni salariali è passato dal 30 per cento nel 2003 al 53 per cento nel 2005. La commissione ha tentato soprattutto di influire sulla politica e sui datori di lavoro rendendo di dominio pubblico svariati ambiti discriminanti in base a dati concreti.

Nell'ottobre 2007 la commissione per le pari opportunità, la commissione contro il razzismo e la commissione per i diritti dei disabili sono state riunite nella nuova *commissione per le pari opportunità e i diritti dell'uomo* (Equality and Human Rights Commission)²⁰. Questa nuova commissione non si occupa soltanto della problematica legata al sesso, al razzismo e ai disabili, ma anche della vecchiaia, della religione e dell'orientamento sessuale. Ha il compito di promuovere la consapevolezza e un modo di procedere ottimale negli ambiti parità e diversità, eliminare discriminazioni e molestie contrarie alla legge, favorire i buoni rapporti tra i diversi gruppi e all'interno della società e, non da ultimo, fungere da centro specializzato in materia di pari opportunità e diritti umani. La nuova commissione ha le stesse competenze dell'ex commissione per le pari opportunità; può portare i casi in giudizio e avviare indagini.

2.3 Austria: Gleichbehandlungskommission²¹

Dal 1979 in Austria è in vigore una legge sulla parità di trattamento per l'economia privata²². In base a questa legge è stata istituita già allora la *commissione per la parità di trattamento* (Gleichbehandlungskommission)²³ con il compito di esaminare le questioni in materia di discriminazione ai sensi della legge sulla parità di trattamento. Istituito questa commissione s'intendeva creare un centro di contatto a bassa soglia d'accesso che fungesse da autorità altamente specializzata di mediazione e di conciliazione. La commissione è competente per l'economia privata. In base alla legge federale sulla parità di trattamento²⁴ è stata istituita pure una commissione federale per la parità di trattamento preposta all'uguaglianza fra gli impiegati dello Stato federale (rapporti di lavoro di diritto pubblico).

In origine la commissione era competente esclusivamente per casi di discriminazione sessuale. Nel 2004 la legge sulla parità di trattamento è stata rivista e da allora contempla anche altri tipi di discriminazione nel mondo del lavoro (appartenenza etnica, religione, convin-

²⁰ <http://www.equalityhumanrights.com/en/Pages/default.aspx>.

²¹ Esperta: Maga Petra Smutny, giudice e da anni autrice di scritti che trattano tra gli altri anche tematiche inerenti alla parità di trattamento, ex presidente della commissione per la parità di trattamento per l'economia privata.

²² *Gleichbehandlungsgesetz*, BGBl. I n. 108/1979, modifica in BGBl. I n. 66/2004.

²³ <http://www.frauen.bka.gv.at/site/5467/default.aspx>.

²⁴ *Bundes-Gleichbehandlungsgesetz*, BGBl. n. 100/1993, modifica in BGBl. I n. 65/2004.

zioni personali, età, orientamento sessuale) e la commissione è stata suddivisa in tre senati con compiti diversi²⁵.

Il *senato I* della commissione è competente per la parità di trattamento fra uomo e donna nella vita professionale. Si compone di una presidente indipendente e di undici membri che rappresentano le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché l'amministrazione statale. Tutte le rappresentanze d'interessi devono includere almeno una donna. Il mancato adempimento di questa condizione non è tuttavia punita. I membri restano in carica quattro anni. Fino alla revisione del 2004 la presidente esercitava la sua funzione a titolo onorifico; oggi è remunerata. I membri della commissione, invece, continuano ad esercitare la loro funzione a titolo onorifico e possono chiedere soltanto il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno. Il *senato II* della commissione si occupa per contro della parità di trattamento nella vita professionale indipendentemente dall'appartenenza etnica, dalla religione, dalle convinzioni personali, dall'età o dall'orientamento sessuale. Il *senato III*, infine, è competente per la parità di trattamento indipendentemente dall'appartenenza etnica in altri settori, ovvero al di fuori della vita professionale. La procedura dinanzi ai senati della commissione non è pubblica.

La commissione è un organo amministrativo *sui generis*. I suoi compiti legali sono: allestire perizie su questioni inerenti la violazione del principio della parità di trattamento, verificare se nel singolo caso viene leso il principio della parità di trattamento e, in caso affermativo, trasmettere al datore di lavoro una proposta su come realizzare la parità di trattamento ed esortarlo a far cessare la discriminazione. La commissione può anche esortare un datore di lavoro ad allestire un rapporto scritto sulla presunta violazione della legge sulla parità di trattamento. Questi poteri della commissione non sono tuttavia sovrani, vale a dire che la commissione può essere designata come ufficio statale di mediazione e di conciliazione, senza tuttavia disporre di competenze esecutive. La decisione della commissione non è vincolante. Dopo l'esortazione della commissione, il datore di lavoro ha un mese di tempo per eliminare la discriminazione. Se quest'ultimo non rispetta il termine, una rappresentanza d'interessi deve promuovere un'azione collettiva dinanzi al tribunale del lavoro competente ai fini dell'accertamento della violazione del principio della parità di trattamento. Soltanto la sentenza del tribunale del lavoro è un atto giuridico vincolante.

La commissione può avviare la sua attività non soltanto su richiesta ma anche d'ufficio. La procedura per gli interessati è gratuita. Il diritto austriaco mette esplicitamente a disposizione delle persone che si sentono discriminate ai sensi della legge sulla parità di trattamento svariate vie legali. Gli interessati possono quindi rivolgersi non soltanto alla commissione sulla parità di trattamento o direttamente al tribunale, ma anche all'avvocato per le questioni sulla parità di trattamento, che ha il compito principale di consigliarli e sostenerli. Di conseguenza, l'accertamento della violazione del principio della parità di trattamento può in un singolo caso occupare contemporaneamente il tribunale del lavoro, quello sociale e la commissione stessa. Secondo la legge il procedimento giudiziario non viene sospeso sino a quando la commissione pronuncia la decisione; d'altro canto la commissione non deve attendere la fine del processo per decidere. Nella prassi questo parallelismo o sovrapposizione può andare a scapito degli interessati, poiché la commissione e il tribunale possono giungere a risultati diversi dovuti a valutazioni o a basi procedurali differenti.

²⁵ *Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft*, BGBl. n. 108/1979, modifica in BVBl. I n. 66/2004.

Per questo motivo e affinché le competenze specifiche della commissione diventino più efficaci grazie al potenziamento dei meccanismi esecutivi, la letteratura austriaca specifica ha proposto a più riprese di trasformare la commissione in un'autorità collegiale con competenze giurisdizionali²⁶.

3 Possibili modelli di autorità dotate di competenze inquirenti ed esecutive

Sono ipotizzabili svariate possibilità di realizzare mediante misure statali l'uguaglianza fra donna e uomo nella vita professionale, in particolare la parità salariale. In occasione dell'incontro sull'uguaglianza tenuto nell'autunno 2007 sono stati presentati tre esempi esteri dall'assetto diverso e con un impatto più o meno forte. In questo contesto occorre chiedersi se è necessario istituire un'autorità competente *ex novo* o se è possibile assegnare le relative competenze ad un'autorità già esistente.

3.1 Istituzione di un'autorità nuova

In base ai risultati della valutazione dell'efficacia della LPar, il Consiglio federale ha proposto di esaminare in modo più approfondito l'istituzione di un'autorità (nuova) con competenze inquirenti ed esecutive. Questa misura permetterebbe di incidere in modo mirato sulle singole imprese. Visto che una simile autorità per la parità dei sessi si occuperebbe esclusivamente dell'uguaglianza fra uomo e donna nella vita professionale, dovrebbe disporre di sufficienti competenze specifiche e risorse per poter controllare in modo sistematico le singole imprese, soprattutto sotto il profilo della parità salariale. L'autorità potrebbe allestire piani per le imprese che presentano deficit nell'ambito della parità salariale in cui stabilisce entro quando l'impresa in questione deve eliminare la discriminazione e con quali mezzi. In questa maniera le imprese potrebbero risolvere i problemi di discriminazione prima di essere sanzionate. Se un'impresa non fosse disposta a collaborare, l'autorità potrebbe avviare un'azione legale sporgendo denuncia.

Nel sistema giuridico svizzero una simile autorità con competenze inquirenti ed esecutive non è una novità. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza²⁷ è un organo statale indipendente. Egli vigila sull'osservanza della legge federale sulla protezione dei dati e accerta i fatti di propria iniziativa o sulla base di notificazioni di terzi. A tal fine può esigere la produzione di atti, domandare informazioni e farsi presentare trattamenti di dati. Oltre a ciò può formulare raccomandazioni e interporre ricorso nel caso d'inosservanza delle stesse.

L'istituzione di un'autorità simile risponderebbe inoltre alla richiesta della mozione della consigliera nazionale Leutenegger Oberholzer, la quale incarica il Consiglio federale d'inserire tra gli obiettivi del programma di legislatura 2007-2011 l'attuazione dell'uguaglianza fra donna e uomo e in particolare di provvedere a che le differenze tra i salari delle donne e quelli degli uomini vengano dimezzate²⁸. Nella sua risposta del 21 novembre 2007 il Consiglio fe-

²⁶ Cfr. Petra Smutny / Klaus Mayr, Gleichbehandlungsgesetz samt den wichtigsten einschlägigen Rechtsquellen, ÖGB-Verlag, Vienna 2001, pag. 388 con rimandi.

²⁷ Art. 26 segg. della legge federale sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1).

²⁸ Mozione 07.3733 (Leutenegger Oberholzer) del 5 ottobre 2007: «Programma di legislatura 2007-2011 II. Attuare l'uguaglianza fra uomo e donna».

derale ha tuttavia qualificato inopportuno il trattamento delle pari opportunità come obiettivo prioritario del programma di legislatura 2007-2011. Si è comunque dichiarato disposto a esaminare se, oltre all'esame dei diversi modelli di autorità con competenze inquirenti ed esecutive e alla creazione di incentivi per le imprese tesi a promuovere la parità dei sessi, occorre pure valutare la necessità di ulteriori misure. La mozione non è ancora stata trattata nel Consiglio nazionale.

3.2 Potenziamento di un'autorità esistente

Il compito di vigilare sull'osservanza della parità salariale potrebbe anche essere affidato a un'autorità esistente. Sarebbe ad esempio ipotizzabile estendere le competenze dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU). Ci si potrebbe tuttavia anche immaginare di affidare questo compito agli ispettori del lavoro

3.2.1 Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU)

L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) è stato istituito già nel 1988 mediante ordinanza. Grazie alla legge del 1996 sulla parità dei sessi l'UFU ha ottenuto una base legale formale²⁹. Il suo compito è eliminare qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta nonché promuovere la parità dei sessi in tutti gli ambiti della vita. Nel settore dell'uguaglianza fra donna e uomo nella vita professionale, l'UFU svolge studi incentrati su argomenti scelti³⁰, allestisce linee guida per specialisti, imprese e lavoratori, elabora strumenti per la prassi³¹, istruisce specialisti e partecipa alla realizzazione del principio della parità salariale nell'ambito degli acquisti pubblici. Secondo la legislazione in materia di acquisti pubblici della Confederazione gli offerenti devono garantire la parità salariale tra i loro lavoratori (art. 8 cpv. 1 lett. c della legge federale sugli acquisti pubblici, LAPub³²). L'UFU vigila sull'osservanza di questa norma mediante controlli sporadici e sostiene i datori di lavoro nell'attuazione della parità salariale³³. In questo contesto lavora in stretto contatto con la Commissione degli acquisti della Confederazione. Mette inoltre a disposizione specialisti incaricati sia di sostenere l'analisi statistica dei salari e l'analisi non discriminatoria dei posti di lavoro sia di partecipare all'allestimento e all'attuazione di misure per la realizzazione dell'uguaglianza in seno all'azienda. Con gli aiuti finanziari previsti dalla LPar³⁴, l'UFU sostiene anche progetti nuovi e esemplari tesi a promuovere le pari opportunità nella vita professionale.

L'UFU non dispone tuttavia di competenze più estese: il diritto in vigore non gli attribuisce competenze inquirenti. In base ai chiari risultati della consultazione concernente la legge sulla parità dei sessi, il Consiglio federale aveva rinunciato a conferire all'UFU competenze

²⁹ Art. 16 LPar.

³⁰ Ad es. conciliabilità tra famiglia e lavoro, molestie sessuali sul posto di lavoro.

³¹ Ad es. l'opuscolo «L'esercitazione è una buona maestra» per superiori e collaboratori sul tema della valutazione personale.

³² RS 172.056.1.

³³ Ad es. Logib: un test per controllare autonomamente la parità salariale nell'impresa (www.logib.ch); uno strumento di valutazione del lavoro indipendentemente dal sesso come base per la determinazione di un salario funzionale non discriminante; lo studio «Wenn zwei das Gleiche tun...»/«Quand le travail est le même...» funge da base per l'esame della valutazione personale.

³⁴ Art. 14 LPar.

inquirenti supplementari. A suo avviso simili competenze sarebbero difficilmente compatibili soprattutto con la funzione consultiva dell'UFU e contraddirebbero il principio di fondo della LPar secondo il quale l'iniziativa per la realizzazione dell'uguaglianza fra donna e uomo va presa soprattutto dal lavoratore interessato.

3.2.2 Ispettori del salario

Sarebbe anche ipotizzabile incaricare ispettori specifici di controllare la parità salariale nelle imprese. Questo compito potrebbe essere ad esempio affidato agli ispettori cantonali del lavoro. Tali ispettori andrebbero tuttavia ancora istruiti e sensibilizzati, visto che non si sono finora occupati delle questioni concernenti la parità salariale. Se necessario dovrebbero poter ricorrere a specialisti per l'allestimento di analisi salariali fondate. Oltre a ciò i controlli andrebbero coordinati con quelli già esistenti negli ambiti salute, sicurezza, misure accompagnatorie, lavoro nero ecc., affinché le imprese non debbano confrontarsi continuamente con il lavoro degli ispettori del lavoro.

L'intervento di ispettori del lavoro statali dovrebbe essere sancito dalla legge sulla parità dei sessi, visto che essa lascia ai singoli lavoratori (ed eventualmente alle organizzazioni che tutelano i loro interessi) la scelta di denunciare le discriminazioni. Sarebbe pertanto necessaria una modifica della LPar.

Una soluzione che prevede l'intervento di ispettori del lavoro è già stata proposta in Parlamento. Nella sua iniziativa parlamentare³⁵ la consigliera nazionale Leutenegger Oberholzer aveva chiesto l'attuazione del principio costituzionale della parità salariale mediante l'intervento di ispettori. Il 5 marzo 2008 il Consiglio nazionale ha tuttavia respinto tale iniziativa con 109 voti contro 63. A suo avviso l'onere sarebbe sproporzionato. Contrariamente ai controlli nel quadro delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone che vigilano sul rispetto delle condizioni di lavoro e salariali minime o usuali, i controlli in materia di parità salariale dovrebbero confrontare i salari all'interno di un'impresa, che si basano anche su fattori quali l'età, la prestazione e il successo. Il Consiglio nazionale ritiene che questi controlli sarebbero troppo gravosi; i costi sarebbero sproporzionati e, in ultima istanza, pregiudicherebbero l'economia.

4 Risultati dell'incontro del 27 novembre 2007

4.1 Parti sociali: pareri divergenti

Dopo la presentazione dei modelli esteri in occasione dell'incontro sull'uguaglianza tenuto nell'autunno 2007 si è svolta una discussione sulle svariate possibilità d'intervento da parte delle autorità nell'ambito dell'uguaglianza. Tutti i partecipanti all'incontro erano del parere che in Svizzera la parità dei sessi nella vita professionale, in particolare la parità salariale, costituisce tuttora un argomento di rilievo. Ritengono che sia necessario adottare misure volte ad accelerare il processo di realizzazione effettiva della parità salariale.

Dalla discussione sono tuttavia emerse due visioni sostanzialmente contrapposte. I rappresentanti dei datori di lavoro, ovvero i fautori della responsabilità personale, ritengono che

³⁵ Iniziativa parlamentare 06.451 (Leutenegger Oberholzer) del 23 giugno 2006: «Ispettori della parità salariale».

ciascuno deve adoperarsi affinché la legge sulla parità dei sessi venga rispettata nei suoi confronti. Secondo le associazioni dei lavoratori e le organizzazioni femminili, invece, spetta piuttosto alla società o allo Stato prendere le misure necessarie per imporre il diritto in vigore.

È tuttavia anche chiaramente emerso che – pur presentando notevoli differenze in termini di assetto ed efficacia – nessuno dei tre modelli esteri di autorità rappresenta una soluzione appropriata per la Svizzera. I datori di lavoro si sono detti esplicitamente contrari a qualsiasi tipo d'intervento statale in questo settore, poiché l'attuale gamma di strumenti a disposizione per attuare la LPar sarebbe sufficiente. A loro avviso spetta alle imprese trovare il modo di appianare quanto prima le disparità salariali tra uomini e donne. I lavoratori ritengono invece che le vittime di discriminazione possono essere tutelate soltanto da organi statali dotati di competenze efficaci e auspicano pertanto in prima linea l'applicazione di simili misure.

Secondo una rappresentante dei datori di lavoro il problema principale non risiederebbe nel controllo del sistema salariale di un'impresa. Per i datori di lavoro il fattore decisivo è il timore che le eventuali disparità salariali emerse nel contesto del controllo provochino numerose azioni per discriminazione salariale e obblighi finanziari retroattivi.

Le parti sociali presenti si sono infine dichiarate disposte a condurre un dialogo costruttivo su come realizzare più rapidamente la parità salariale nella prassi. In linea di massima le organizzazioni dei lavoratori eviteranno d'intentare azioni collettive per un certo periodo se le associazioni dei datori di lavoro motivano attivamente le imprese ad esse associate a riesaminare i loro sistemi salariali. In contropartita si rinuncerà, almeno provvisoriamente, al progetto d'istituire un'autorità statale con competenze esecutive.

4.2 L'impegno delle parti sociali

L'Amministrazione federale³⁶ ha reagito positivamente all'idea del dialogo comune tra le parti sociali emersa in occasione dell'incontro sull'uguaglianza tenuto il 27 novembre 2007, dichiarandosi disposta a sostenere gli sforzi delle parti sociali, a garantire condizioni generali propizie e, se richiesto, a fornire il sostegno giuridico e tecnico.

Il 19 febbraio 2008 l'Amministrazione federale ha invitato le parti sociali ad un primo colloquio comune. Innanzitutto si è discusso delle condizioni generali in cui si terrà il dialogo in vista della realizzazione di progressi sostanziali nel campo della parità salariale. Successivamente sono state prese decisioni concrete sull'ulteriore modo di procedere. Un gruppo di lavoro comune delle parti sociali è stato incaricato di fissare, con il sostegno dell'UFG, i parametri per un'organizzazione di progetto. In seguito ai colloqui successivi tenutisi nei mesi di giugno e settembre 2008 le parti sociali hanno convenuto, di concerto con i servizi federali coinvolti, di concludere un'intesa nell'ambito del progetto «Dialogo sulla parità salariale». Con quest'intesa le associazioni mantello svizzere dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché i servizi federali coinvolti intendono esprimere la loro volontà di eliminare quanto prima le disparità salariali tra i sessi nelle imprese svizzere. Si tratta di motivare il maggior numero possibile di imprese ad esaminare i loro salari sotto il profilo della discriminazione salariale e a prendere le misure necessarie per eliminare il più presto possibile eventuali discriminazioni. In contropartita, le organizzazioni dei lavoratori dovrebbero rinunciare al loro diritto d'intentare azioni collettive per tutta la durata del dialogo sulla parità salariale. I dettagli

³⁶ UFG, UFU e SECO.

dell'intesa summenzionata e del progetto «Dialogo sulla parità salariale» si trovano attualmente in fase di elaborazione. Di principio le parti coinvolte si sono tuttavia dichiarate disposte a firmare l'intesa. Il progetto verrà avviato nel 2009 e durerà fino al 2013.

5 Conclusioni

Nel quadro della valutazione dell'efficacia della LPar, il Consiglio federale ha affermato che l'istituzione di autorità con competenze inquirenti ed esecutive permetterebbe di controllare in modo più sistematico l'uguaglianza fra donna e uomo nelle imprese. Per questo motivo ha espresso la volontà di esaminare più a fondo le varie soluzioni ipotizzabili e la loro realizzazione nella prassi. Nonostante si tratti di osservare l'intero settore dell'uguaglianza fra donna e uomo nella vita professionale (assunzione, assegnazione dei compiti, assetto delle condizioni di lavoro, formazione e perfezionamento professionali, promozione e licenziamento) le possibilità d'intervento da parte delle autorità interessano in prima linea la parità salariale. Ciò è emerso anche dagli esempi di autorità estere, le quali esercitano di fatto le loro competenze in particolare nelle questioni salariali.

Come emerso chiaramente dall'incontro sull'uguaglianza tenuto nell'autunno 2007, le parti sociali nutrono pareri discordanti su una questione. Ai fini della tutela delle vittime di discriminazione, le organizzazioni dei lavoratori accoglierebbero con favore l'istituzione di autorità con competenze inquirenti ed esecutive, mentre le organizzazioni dei datori di lavoro si dichiarano esplicitamente contrari a simili possibilità d'intervento da parte delle autorità nel campo della parità salariale. Le imprese temono in particolare che l'esame dei loro sistemi salariali e l'eventuale scoperta di disparità possa provocare un'ondata di azioni intentate per discriminazione salariale, con effetti retroattivi.

Di conseguenza le parti sociali si sono esplicitamente dichiarate disposte a cercare, di concerto con l'Amministrazione federale, una soluzione pragmatica per accelerare il processo di eliminazione delle discriminazioni salariali fra uomo e donna.

Riteniamo che rispetto all'istituzione di un'autorità statale preposta alla realizzazione della parità salariale, il «Dialogo sulla parità salariale» lanciato dalle parti sociali rappresenti una variante realizzabile a livello politico ed efficace. Come emerge dal suo rapporto sui risultati dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi, anche il Consiglio federale condivide questo parere poiché afferma di puntare innanzitutto su provvedimenti volontari anziché sulla coercizione statale³⁷. La valutazione del progetto «Dialogo sulla parità salariale» mostrerà se questo strumento riesce effettivamente ad accelerare la realizzazione della parità salariale fra donna e uomo. In caso contrario, o se il «Dialogo sulla parità salariale» fallisse, si potrà riconsiderare la variante dell'istituzione di un'autorità con competenze inquirenti ed esecutive nel campo dell'uguaglianza fra donna e uomo nella vita professionale.

³⁷ Cfr. rapporto n. 8.8.