



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG
Ambito direzionale Diritto pubblico
Progetti e metodologia legislativi

Ordinanza concernente la verifica dell'analisi sulla parità salariale

Rapporto esplicativo del 21 agosto 2019

Sommario

1	Situazione iniziale	3
2	Commento alle disposizioni	3
2.1	Sezione 1: Oggetto e definizione	3
2.2	Sezione 2: Formazione delle persone che dirigono le revisioni.....	4
2.3	Sezione 3: Verifica formale dell'analisi della parità salariale	6
2.4	Sezione 4: Disposizioni finali	9

1 Situazione iniziale

Il 5 luglio 2017 il Consiglio federale, ha adottato¹ all'attenzione del Parlamento una modifica della legge federale del 24 marzo 1995² sulla parità dei sessi (LPar) che intende migliorare l'attuazione della parità salariale sancita dal 1981 nella Costituzione federale (art. 8 cpv. 3; RS 101). Concretamente la revisione si articola in tre tappe: analisi della parità salariale, verifica della stessa da parte di terzi indipendenti e informazione dei collaboratori sul risultato dell'analisi. Il Parlamento ha accettato la modifica della LPar il 14 dicembre 2018.

Tre punti della modifica della LPar vanno attuati a livello di ordinanza:

- l'articolo 13d capoverso 2 LPar incarica il Consiglio federale di stabilire i criteri per la formazione delle persone che dirigono la revisione. Queste persone devono verificare come organo indipendente le analisi della parità salariale eseguite dai datori di lavoro soggetti al CO;
- l'articolo 13d capoverso 3 LPar incarica il Consiglio federale di disciplinare l'esecuzione della verifica dell'analisi della parità salariale nella Confederazione. Questo incarico gli è stato espressamente conferito dal Parlamento durante i dibattiti sul progetto di legge allo scopo da un lato di evidenziare il ruolo di modello della Confederazione e dall'altro di favorire la trasparenza;
- infine l'articolo 17a capoverso 1 LPar incarica il Consiglio federale di stabilire il termine entro il quale i datori di lavoro devono aver effettuato la prima analisi della parità salariale.

2 Commento alle disposizioni

2.1 Sezione 1: Oggetto e definizione

Art. 1

L'ordinanza stabilisce da un lato i criteri per la formazione delle persone che dirigono la revisione che eseguono la verifica dell'analisi della parità salariale secondo l'articolo 13e LPar (art. 13d cpv. 2 LPar) e dall'altro concretizza tale verifica nella Confederazione (art. 13d cpv. 3 LPar). Il Parlamento ha ripreso questo secondo aspetto nella legge. Già il disegno del Consiglio federale prevedeva che sia il settore privato sia quello pubblico avrebbero dovuto far verificare le analisi della parità salariale da terzi indipendenti. La legge sulla parità si applica infatti a tutti i datori di lavoro indipendentemente dal fatto che appartengano al settore privato o pubblico (art. 2 LPar). Pertanto anche l'obbligo dell'analisi e della verifica vale in linea di massima per entrambi i settori. Il Parlamento voleva esplicitare questo obbligo nella legge anche per il settore di diritto pubblico, quindi per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni e lo ha quindi sancito nei due nuovi capoversi dell'articolo 13d: il capoverso 3 per la Confederazione e il capoverso 4 per i Cantoni nei loro rispettivi ambiti di competenza.

Di conseguenza l'ordinanza vale da una parte per le persone che dirigono la revisione e dall'altra per il settore di diritto pubblico sul piano federale.

a. Capi revisori

La nozione di «capo revisore» è mutuata dal diritto della revisione (cfr. in proposito l'art. 29 dell'ordinanza del 22 agosto 2007³ sui revisori, OSRev). Nel presente contesto sono considerati capi revisori le persone abilitate secondo la legge del 16 dicembre 2005⁴ sui revisori (LSR) e responsabili di verificare le analisi della parità salariale; tale verifica viene eseguita

¹ FF 2017 4745

² RS 151.1)

³ RS 221.302.3

⁴ RS 221.302

dall'impresa di revisione su incarico di un datore di lavoro (art. 1 cpv. 2 della presente ordinanza in combinato disposto con l'art. 13d cpv. 1 lett. a LPar). Condizione di base per l'adempimento di questo mandato è l'abilitazione secondo la LSR (livello revisore). Il requisito dell'abilitazione serve al corretto adempimento e alla garanzia della qualità dei servizi dei revisori. Se il mandato di revisione non viene svolto con la necessaria diligenza, l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) può ammonire il revisore o revocare la sua abilitazione (art. 17 LSR).

Affinché il revisore abilitato rientri nel campo d'applicazione della presente ordinanza, l'impresa di revisione deve essere incaricata da un datore di lavoro di verificare la relativa analisi interna della parità salariale. Il datore di lavoro non deve imperativamente incaricare della verifica il suo ufficio di revisione legale secondo il registro di commercio (cfr. art. 727 segg. CO⁵), ma può rivolgersi ad altre imprese di revisione abilitate secondo la LSR. Ciò vale segnatamente nei casi in cui l'impresa di revisione legale o il suo personale non dispone delle necessarie conoscenze specializzate nell'ambito della parità salariale e dell'analisi statistica della parità salariale.

La verifica formale dell'analisi della parità salariale costituisce una verifica prevista da una legge speciale (art. 2 lett. a LSR in combinato disposto con l'art. 13d cpv. 1 lett. a LPar) ed è eseguita secondo il diritto del mandato. Il segreto della revisione (art. 730b cpv. 2 CO) vale anche per la verifica dell'analisi della parità salariale. Si applicano le disposizioni sull'indipendenza (art. 728 CO). L'impresa di revisione deve quindi essere indipendente e formare il suo giudizio di verifica in maniera obiettiva. Ne fa parte anche il divieto di verificare i propri lavori (art. 728 cpv. 2 n. 4 CO; cfr. in proposito la sentenza del Tribunale federale n. 2C_487/2016 del 23 novembre 2016).

b. Settore di diritto pubblico sul piano federale

Per quanto concerne la verifica dell'analisi della parità salariale nella Confederazione occorre tenere conto delle diverse strutture organizzative.

Introducendo la nozione di «Confederazione»⁶ nell'articolo 13d capoverso 3 LPar, il Parlamento intendeva estendere a tutto il settore di diritto pubblico federale la verifica dell'analisi della parità salariale per comprendere tutti i rapporti di lavoro non disciplinati dal diritto privato. Pertanto l'obbligo di verifica non vale soltanto per l'Amministrazione federale centrale con gli uffici federali, i dipartimenti e la Cancelleria federale ma anche per i Servizi del Parlamento, i tribunali federali, il Ministero pubblico della Confederazione, le unità decentralizzate della Confederazione e le imprese parastatali.

2.2 Sezione 2: Formazione delle persone che dirigono le revisioni

Art. 2 *Formazione obbligatoria*

In via di principio, soltanto le persone che dirigono le revisioni sono abilitate a verificare le analisi della parità salariale (art. 13d cpv. 2 LPar) e a tale fine devono aver frequentato un corso di formazione speciale (art. 2 cpv. 1 della presente ordinanza).

Definendo nell'ordinanza i criteri per la formazione delle persone che dirigono le revisioni, si vuole garantire che il compito sia debitamente eseguito e che la verifica rispetti uno standard qualitativo minimo (art. 2 cpv. 2 della presente ordinanza). Questo standard garantisce in via di principio la parità di trattamento dei datori di lavori assoggettati all'obbligo dell'analisi della parità salariale.

⁵ RS 220

⁶ Nella versione francese del testo di legge: «personnel de la Confédération».

Art. 3 Criteri per la formazione

Poiché fino a oggi la verifica delle analisi della parità salariale non rientrava nei compiti legali delle imprese di revisione, ora occorre fornire alle persone che dirigono le revisioni e sono dunque incaricate di questi nuovi compiti di verifica previsti da una legge speciale le conoscenze supplementari necessarie. Con la formazione supplementare si vogliono creare le basi per la verifica formale delle analisi della parità salariale.

Nel contempo il corso di formazione fornisce a tali persone certezza del diritto in modo tale che esse sappiano come svolgere con la debita diligenza il compito di verifica. Pertanto il corso di formazione deve trasmettere loro le conoscenze sulle basi costituzionali della parità salariale tra donne e uomini. Devono comprendere cosa intendono la Costituzione federale e la giurisprudenza per parità salariale, cosa sia disciplinato nella legge sulla parità dei sessi e quali questioni pratiche possono porsi in relazione con la parità salariale (salario complessivo, equivalenza ecc.). Inoltre, ai capi revisori va fornita una panoramica dell'analisi statistica della parità salariale e della valutazione analitica del lavoro, neutra sotto il profilo del genere, al fine di poter classificare le analisi della parità salariale eseguite dai datori di lavoro. E infine va loro mostrato come si esegue, e quindi si valuta, un'analisi della parità salariale con lo strumento di analisi standardizzato della Confederazione.

Secondo l'articolo 13c capoverso 2 LPar, la Confederazione mette a disposizione dei datori di lavoro uno strumento di analisi standardizzato gratuito basato su un metodo⁷ scientifico e giuridicamente riconosciuto. Con tale strumento (Logib⁸), già impiegato dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni nei controlli degli acquisti pubblici, i datori di lavoro possono eseguire da sé le analisi della parità salariale.

L'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo (UFU) mette a disposizione un'istruzione per la verifica formale delle analisi della parità salariale eseguite con lo strumento di analisi standardizzato (art. 3 cpv. 2 della presente ordinanza).

Se l'analisi della parità salariale è eseguita con un altro metodo scientifico e conforme al diritto, i datori di lavoro devono dimostrare la scientificità e la conformità al diritto di tale metodo (cfr. art. 7 cpv. 2 lett. b della presente ordinanza) fornendo anche uno strumento per verificare la relativa analisi della parità salariale. Se viene utilizzato lo strumento di analisi standardizzato della Confederazione, l'UFU mette a disposizione un modello per la prova della scientificità e della conformità al diritto di tale strumento (art. 7 cpv. 3 secondo periodo della presente ordinanza).

Art. 4 Corsi di formazione

Nell'ambito dei controlli del rispetto della parità salariale negli acquisti pubblici della Confederazione, l'UFU tiene corsi di formazione per personale esterno specializzato e imprese inoltre dispone del know-how necessario nell'ambito della parità salariale. Pertanto è il servizio adeguato per organizzare corsi di formazione per le persone che dirigono le revisioni. Per motivi legati alle risorse umane e alla praticabilità, la possibilità di offrire corsi di formazione deve essere estesa anche a terzi come ad esempio le associazioni professionali interessate o anche gli istituti di formazione e perfezionamento professionale. I corsi di formazione offerti da terzi sono riconosciuti dall'UFU se soddisfano i criteri di cui all'articolo 3 della presente ordinanza.

Occorre partire dal presupposto che basti un giorno per la formazione dei capi revisori. Inoltre, il corso di formazione deve essere frequentato una sola volta.

⁷ Cfr. le osservazioni sul postulato Noser (14.3388 Rilevazione della parità salariale. Migliorare l'attendibilità) nel messaggio del 5 luglio 2017 concernente la modifica della LPar, FF **2017** 4762 segg.

⁸ www.logib.ch

Art. 5 Emolumenti

Per la frequentazione dei suoi corsi di formazione l'UFU può riscuotere emolumenti a copertura dei costi. Gli emolumenti sono retti dall'ordinanza generale dell'8 settembre 2004⁹ sugli emolumenti.

I corsi di formazione offerti da terzi devono essere approvati dall'UFU. Per il riconoscimento l'UFU può esigere emolumenti, pure disciplinati dalla succitata ordinanza generale sugli emolumenti.

2.3 Sezione 3: Verifica formale dell'analisi della parità salariale

Art. 6 Obbligo della prova per le persone che dirigono le revisioni

Le persone che dirigono le revisioni possono eseguire la verifica delle analisi della parità salariale soltanto se hanno frequentato l'apposito corso di formazione e ne forniscono la prova ai datori di lavoro. Esse ricevono un attestato di frequenza per la partecipazione al corso e per averlo superato, come per altri corsi di perfezionamento professionali in questo settore.

Art. 7 Verifica formale dell'analisi della parità salariale presso datori di lavoro soggetti al Codice delle obbligazioni

La verifica dell'analisi della parità salariale non consiste in un controllo materiale del fatto che la parità salariale sia o no rispettata in una data impresa. Le persone che dirigono le revisioni non devono nemmeno verificare se il metodo di analisi impiegato è scientifico e conforme al diritto (art. 13c cpv. 1 LPar), ma soltanto se l'analisi della parità salariale è stata eseguita in modo formalmente corretto (art. 13e cpv. 2 LPar, Messaggio concernente la modifica della LPar, FF 2017 4745 seg., 4758 e 4778 seg.).

Per consentire un'accurata verifica dell'analisi della parità salariale, il datore di lavoro fornisce all'impresa di revisione tutte le informazioni e i documenti necessari (art. 13e cpv. 1 LPar). Come precedentemente rilevato (cfr. commenti all'art. 1 della presente ordinanza), anche nel presente ambito si applica il segreto della revisione secondo l'articolo 730b cpv. 2 CO.

Le persone che dirigono le revisioni hanno il compito di esaminare formalmente determinati fattori. Questa verifica formale può essere effettuata in modo standardizzato e serve ad accertare se sussistono fatti da cui si deduce che l'analisi della parità salariale non è stata eseguita correttamente oppure non soddisfa i seguenti requisiti (art. 7 cpv. 2 della presente ordinanza):

- l'analisi della parità salariale è stata eseguita nei tempi prescritti dalla legge;
- sussiste una prova che l'analisi della parità salariale è stata eseguita secondo un metodo scientifico e conforme al diritto;
- è stato integralmente tenuto conto di tutti i lavoratori dell'impresa;
- è stato integralmente tenuto conto di tutte le componenti del salario;
- è stato integralmente tenuto conto di tutti i dati necessari, comprese le caratteristiche personali e quelle legate al posto di lavoro.

L'UFU mette a disposizione un'istruzione per la verifica formale delle analisi della parità salariale eseguite con lo strumento di analisi standardizzato della Confederazione (cfr. art. 3 cpv. 2 della presente ordinanza). Valutato in relazione al postulato Noser (14.3388), il me-

⁹ SR 172.041.1

todo impiegato da tale strumento è stato scientificamente e giuridicamente riconosciuto, pertanto esso permette di misurare le disparità salariali tra uomo e donna in un'impresa¹⁰. Se l'analisi della parità salariale è quindi eseguita con lo strumento di analisi standardizzato, la prova della scientificità e della conformità al diritto del metodo può senz'altro essere fornito con il modello fornito dall'UFU.

Se l'analisi della parità salariale è stata eseguita con un altro metodo, il datore di lavoro deve fornire all'impresa di revisione incaricata della verifica, insieme alla documentazione, la prova della scientificità e della conformità al diritto del metodo. Tale prova deve adempiere i seguenti requisiti (cfr. art. 7 cpv. 3 della presente ordinanza):

- il nome e una breve descrizione del metodo;
- una documentazione completa e trasparente sul metodo e un'istruzione sulla verifica formale in almeno una lingua ufficiale (questi documenti devono permettere di comprendere il metodo);
- la validazione sia della qualità scientifica e della conformità al diritto del metodo sia della pertinenza della guida da parte di un organo indipendente (università, istituto di ricerca, amministrazione pubblica o tribunale);
- nome, funzione, ruolo e indirizzo di una persona di contatto o di un'istituzione in grado di fornire informazioni tecniche sul metodo.

Al termine della verifica la persona che dirige la revisione deve poter confermare con una dichiarazione di conformità negativa che non sussistono fatti da cui si possa concludere che l'analisi della parità salariale non soddisfa i requisiti o non è stata eseguita correttamente sotto il profilo formale. La persona che dirige la revisione redige un rapporto sul risultato della verifica (art. 7 cpv. 4 della presente ordinanza) e, entro un anno dall'esecuzione dell'analisi della parità salariale, lo presenta alla direzione dell'impresa oggetto della verifica. (art. 13e cpv. 3 LPar). Il termine mira a garantire che i datori di lavoro informino tempestivamente i lavoratori sul risultato dell'analisi della parità salariale (art. 13g LPar).

Per detto rapporto sarebbe opportuno se le associazioni professionali, d'intesa con l'UFU, mettessero a disposizione un modello per la verifica eseguita con lo strumento di analisi standardizzato («Logib») e uno per la verifica con un altro metodo di analisi.

Art. 8 Verifica formale dell'analisi della parità salariale nell'Amministrazione federale centrale

Secondo le nuove regole della LPar sono obbligati a eseguire l'analisi della parità salariale i datori di lavoro che impiegano più di 100 collaboratori. La Confederazione ha già effettuato due volte l'analisi dei propri salari (in occasione del dialogo sulla parità salariale nel 2013 e dell'Engagement Parità salariale [ELEP] nel 2018). In tale occasione è stata effettuata l'analisi dei salari negli uffici con più di 50 collaboratori. Poiché la Confederazione, come auspicato dal Parlamento, intende fungere da modello, anche in futuro applicherà una soglia di 50 collaboratori e non di 100, almeno in seno all'Amministrazione federale centrale. Quindi, verrà eseguito un numero maggiore di analisi della parità salariale che andranno poi verificate. Inoltre, su scale federale, queste analisi saranno ripetute regolarmente, ogni quattro anni, indipendentemente dal fatto che, secondo l'analisi, la parità salariale è rispettata (art. 13a cpv. 3 LPar).

¹⁰ Studio sulle analisi statistiche della Confederazione riguardanti la parità salariale fra donna e uomo, rapporto del Consiglio federale del 18 novembre 2015 in adempimento del postulato 14.3388 Noser (www.ebg.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazione Lavoro > Parità salariale), versione integrale disponibile solo in tedesco e francese.

Anche per verificare le analisi della parità salariale nel settore di diritto pubblico di livello federale occorre rivolgersi a imprese di revisione abilitate, conformemente all'articolo 13d capoverso 1 lettera a LPar. L'Ufficio federale del personale (UFPER) coordinerà e commissionerà la verifica in seno all'Amministrazione federale centrale. In tale contesto sarebbe opportuno che anche i collaboratori competenti dell'UFPER frequentassero il corso di formazione di cui all'articolo 4 della presente ordinanza per essere preparati a sostenere discussioni tecniche con il capo revisore.

Le analisi della parità salariale si svolgono a tre livelli. Dapprima vengono eseguite negli uffici federali con più di 50 impiegati. Poi saranno effettuate in seno ai dipartimenti e in queste analisi si terrà conto anche dei salari negli uffici federali con meno di 50 impiegati e della Cancelleria federale. Infine l'analisi sarà effettuata per l'insieme dell'Amministrazione federale centrale. Tutte queste analisi dovranno essere verificate sotto il profilo formale. Questo processo dettagliato corrisponde alla volontà del Parlamento di sottolineare la funzione di modello del settore pubblico e di creare trasparenza; pertanto, i datori di lavoro del settore pubblico pubblicano i risultati delle singole analisi della parità salariale e delle relative verifiche (art. 13i LPar).

L'impresa di revisione incaricata ossia il capo revisore di cui all'articolo 1 capoverso 2 della presente ordinanza fa rapporto all'UFPER entro un anno dall'esecuzione dell'analisi della parità salariale, illustrando se le diverse analisi degli uffici, dei dipartimenti, della Cancelleria federale e dell'Amministrazione federale centrale sono state eseguite correttamente sotto il profilo formale (art. 8 cpv. 3 della presente ordinanza).

I singoli risultati della analisi della parità salariale sul piano federale devono essere pubblicati. Ciò significa, per l'Amministrazione federale centrale, la pubblicazione dei risultati delle analisi dei singoli uffici federali, dei sette dipartimenti, della Cancelleria federale e dell'Amministrazione federale nonché l'esito della verifica. L'UFPER provvede alla pubblicazione (art. 8 cpv. 4 della presente ordinanza). Il 1° giugno 2018, l'UFPER ha già pubblicato i risultati dettagliati dell'analisi della parità salariale in seno all'Amministrazione federale nell'ambito dell'Engagement Parità salariale (ELEP)¹¹.

Nell'ottica del ruolo di modello della Confederazione e in linea con un partenariato sociale reale, l'UFPER sottoporrà per conoscenza ai partner sociali i singoli risultati delle analisi e la verifica anche prima della pubblicazione. In tal modo si porta avanti la prassi del dialogo sulla parità salariale.

Art. 9 Verifica formale dell'analisi della parità salariale nei Servizi del Parlamento, nei tribunali federali, nel Ministero pubblico della Confederazione, nelle unità amministrative decentralizzate della Confederazione e nelle imprese parastatali

Anche le altre organizzazioni del settore di diritto pubblico di livello federale con 100 o più collaboratori sono obbligate a effettuare analisi della parità salariale (art. 13a LPar). Come nell'Amministrazione federale centrale anche le organizzazioni di diritto pubblico con un numero di collaboratori compreso tra 50 e 100 sono libere di procedere ad analisi della parità salariale.

Per la verifica formale delle loro analisi queste organizzazioni incaricano autonomamente un'impresa di revisione di cui all'articolo 13d capoverso 1 lettera a LPar e pubblicano pure in modo autonomo i risultati delle loro analisi e della verifica (art. 9 cpv. 3 della presente ordinanza).

¹¹ www.admin.ch > Documentazione > Comunicato stampa > Parità salariale fra donne e uomini nell'Amministrazione federale

Tra queste organizzazioni di livello federale vi sono i Servizi del Parlamento, i tribunali federali, il Ministero pubblico della Confederazione, le unità amministrative decentralizzate della Confederazione e le imprese parastatali.

Come nell'Amministrazione federale centrale, anche queste altre organizzazioni della Confederazione possono, all'insegna di un partenariato sociale reale, sottoporre ai partner sociali per conoscenza i risultati delle analisi della parità salariale e la relativa verifica anche prima della pubblicazione.

2.4 Sezione 4: Disposizioni finali

Art. 10 Termine ultimo per la prima analisi della parità salariale

Conformemente all'articolo 17a capoverso 1 LPar, il Consiglio federale stabilisce il termine entro il quale i datori di lavoro di cui all'articolo 13a devono aver eseguito la prima analisi della parità salariale. Il presente articolo stabilisce che la prima analisi della parità salariale deve essere eseguita al più tardi entro il 30 giugno 2021, vale a dire un anno dopo l'entrata in vigore dell'obbligo legale dell'analisi.

Ciò significa che la verifica di tale analisi deve avvenire al più tardi entro la fine giugno 2022 (art. 13e cpv. 3 LPar) e che i lavoratori e gli azionisti devono essere informati sui risultati al più tardi entro fine giugno 2023 (art. 13g e 13h LPar).

Art. 11 Entrata in vigore e validità

Secondo la cifra II capoverso 2 della modifica della LPar gli articoli modificati hanno effetto per dodici anni dall'entrata in vigore. Questa cosiddetta clausola tramonto (Sunset-Klausel) è stata aggiunta dal Parlamento nella speranza di realizzare entro tale data la parità salariale.

L'entrata in vigore della modifica della LPar e della presente ordinanza è fissata al 1° luglio 2020. In tal modo rimane tempo a sufficienza per organizzare i corsi di formazione sulla verifica delle analisi della parità salariale da un lato e dall'altro per permettere ai revisori che desiderano verificare tali analisi di frequentare le relative formazioni.

Poiché la validità dell'obbligo di analizzare la parità salariale è limitato a dodici anni, il 1° luglio 2032 l'effetto della Sezione 4a e degli articoli 17a e 17b cesserà automaticamente.