



Rapporto

del Dipartimento federale delle finanze

sui

risultati della consultazione

concernente la

revisione della legge sul personale federale LPers

del

24 marzo 2000

Marzo 2009

Indice

Abbreviazioni	3
1 Situazione iniziale	4
2 Partecipanti alla consultazione	4
3 Principali risultati della consultazione	4
4 Sui singoli articoli della revisione	5
Articolo 2 Campo d'applicazione	5
Articolo 8 Formazione e condizioni di assunzione	5
Articolo 9 Durata	6
Articolo 10 capoversi 1 e 2 Fine	6
Articolo 10 capoversi 3 e 4 Fine	6
Articolo 12 Risoluzione dei rapporti di lavoro di durata indeterminata	7
Articolo 13 Prescrizioni formali	7
Articolo 15 Stipendio	7
Articolo 17 Tempo di lavoro, vacanze e congedi	7
Articolo 19 Misure in caso di risoluzione del rapporto di lavoro	8
Articolo 20 Tutela degli interessi del datore di lavoro	8
Articolo 21 Obblighi del personale	8
Articolo 24 capoverso 1 LPers Restrizioni dei diritti del personale	8
Articolo 25 Violazione degli obblighi professionali	9
Articolo 26 Misure cautelari	9
Articolo 27a Sistema di gestione del personale	9
Articolo 27b Dossier di candidatura	9
Articolo 27c Dossier personale	9
Sezione 4 LPers	10
Articolo 32g Finanziamento della previdenza	10
Articolo 34a Effetto sospensivo	10
Articolo 34b Decisione su ricorso in caso di disdetta	10
Articoli 35 e 36 Ricorso interno e autorità giudiziarie di ricorso	10
Articolo 37 capoversi 3, 3bis e 4 Disposizioni d'esecuzione	11
Articolo 38 Contratto collettivo di lavoro	11
Diritto da modificare	11
Articolo 26 LPD	11
Articolo 15 LOP	11

Abbreviazioni

AQC	Associazione dei quadri della Confederazione
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CNPC	Comunità di negoziazione del personale della Confederazione
CO	Codice delle obbligazioni
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
EFK	Commissione federale per le questioni femminili
FFS	Ferrovie federali svizzere
I Verdi	Partito ecologista svizzero
LOP	Legge sull'organizzazione delle poste
LPD	Legge sulla protezione dei dati
LPers	Legge sul personale federale
OPers	Ordinanza sul personale federale
PCS	Partito cristiano sociale
PF	Politecnico federale
PLR	Partito liberale-radicalo svizzero
PPD	Partito popolare democratico svizzero
Privatim	Incaricati svizzeri della protezione dei dati
PS	Partito socialista svizzero
PUBLICA	Cassa pensioni della Confederazione
SEV	Sindacato svizzero del personale dei trasporti
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
Sindacato della comunicazione	Sindacato del settore della Posta, dei trasporti, della logistica, delle telecomunicazioni, della sicurezza aerea e dell'informatica
TAF	Tribunale amministrativo federale svizzero
TF	Tribunale federale svizzero
Transfair	Sindacato cristiano del servizio pubblico e terziario
Travail.Suisse	Organizzazione mantello dei lavoratori
UDC	Unione democratica di centro
UFT	Ufficio federale dei trasporti
USI	Unione svizzera degli imprenditori
USS	Unione sindacale svizzera
VSLF	Sindacato svizzero dei macchinisti e aspiranti

1 Situazione iniziale

La presente revisione è parte del più vasto progetto di Riforma dell'Amministrazione federale (Rif 05/07), con la quale l'Esecutivo intende semplificare la legislazione sul personale federale e ridurre la densità normativa. Essa vuole contribuire a mantenere l'attrattiva e la competitività della Confederazione quale datore di lavoro. Una LPers più flessibile permetterà al Consiglio federale e ai datori di lavoro della Confederazione di modernizzare la politica del personale, di adeguare rapidamente i rapporti di lavoro alle mutate condizioni e di accrescere l'efficienza del servizio pubblico. Inoltre il personale deve beneficiare del necessario margine di manovra per poter reagire in modo adeguato alle nuove esigenze del mercato del lavoro.

Con decisione del 19 novembre 2008 il Consiglio federale ha aperto la consultazione che si è conclusa il 5 gennaio 2009.

2 Partecipanti alla consultazione

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, 13 partiti politici, 8 organizzazioni centrali dell'economia, il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale penale federale, le FFS, la Posta, i PF e altre organizzazioni interessate tra cui i sindacati.

Degli invitati alla consultazione, 25 Cantoni (tranne AR), 6 partiti politici (PLR, PPD, PS, UDC, PCS, i Verdi), 4 organizzazioni centrali (USS, SIC Svizzera, Travail.Suisse, USI), il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, altre 20 organizzazioni e partecipanti alla consultazione (PF, PUBBLICA, FFS, Posta, Unione delle città svizzere, SEV, Swissperso-
na, CNPC, AQC, transfair, Sindacato della comunicazione, VSLF, Chambre vaudoise des arts et métiers, Centre Patronal, Gruppo PS del personale federale, Männer.ch, Privatim, Città di Berna, Commissione del personale dell'UFT e CFF) hanno espresso il proprio parere.

3 Principali risultati della consultazione

Tra i partiti che hanno partecipato alla consultazione, il PLR sostiene il progetto in tutti i punti, mentre 4 partiti lo respingono. Per l'UDC il progetto non è abbastanza incisivo, anche se procede nella giusta direzione, mentre per il PS va troppo lontano. Il PPD chiede una valutazione preliminare della LPers e si astiene pertanto dall'esprimere un parere concreto.

La maggior parte dei Cantoni sostiene l'indirizzo del progetto (LU, NW, BE, BL, ZH, TG, ZG, SH, UR, AG, OW, SG, GR, JU, GE, VS, VD, TI) sebbene anche tra i favorevoli non manchino voci monitorie che temono per la sicurezza del rapporto di lavoro di diritto pubblico e l'equità della sua applicazione, per cui invitano alla moderazione (LU, NW, ZG, SH, UR, SG, GE). Alcuni Cantoni evidenziano che i principi del progetto sono già applicati in

tutto o in parte nella legislazione cantonale e hanno già dato risultati positivi (BE, SH, AG, OW, JU). Alcuni Cantoni non sono direttamente interessati dal progetto e rinunciano pertanto a esprimere un parere (SZ, AI, BE). Il Cantone BS non si sbilancia mentre i Cantoni SO e FR non si oppongono al progetto di revisione, ma esprimono riserve. Solo un Cantone respinge chiaramente la direzione imboccata dal progetto (NE).

Tutte le associazioni del personale sono contrarie al progetto, dato che risulterebbe sfavorevole solo ai lavoratori e che non sarebbe stata accettata l'offerta delle parti sociali di avviare una trattativa (SEV, Swisspersona, USS, CNPC, AQC, transfair, Travail.Suisse, SIC Svizzera, Sindacato della comunicazione, VSLF). Secondo SEV, Swisspersona, USS, CNPC, transfair, Travail.Suisse, Sindacato della comunicazione, VSLF non sarebbe stata dimostrata la necessità di intervenire e non si sarebbe atteso il rapporto di valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CNPC, AQC, SIC Svizzera, Sindacato della comunicazione).

I rappresentanti dei datori di lavoro e i Tribunali sostengono il progetto quasi senza eccezioni, in quanto sono favorevoli a una maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro (TF, TAF, Consiglio PF, PUBBLICA, FFS, USI, Chambre vaudoise des arts et métiers, Centre Patronal). La Posta non ha espresso alcuna posizione generale. Le FFS e la Posta chiedono di essere escluse dal campo d'applicazione della LPers.

Nessuno degli altri partecipanti sostiene il progetto (Gruppo PS del personale federale, Männer.ch, privatim, Città di Berna, Commissione del personale dell'UFT, EFK).

Tutti i partecipanti eccettuate l'UDC e SAV sono favorevoli alla regola del congedo parentale.

Le disposizioni sulla protezione dei dati, nei limiti in cui i partecipanti si sono pronunciati al riguardo, hanno raccolto sostanziale consenso, anche se talora sono ritenute troppo dettagliate (SEV, TAF, SH, LU, ZG, GE, BL, FFS, Città di Berna).

4 Sui singoli articoli della revisione

Articolo 2 Campo d'applicazione

La Posta e le FFS chiedono l'esclusione della loro organizzazione dal campo d'applicazione della LPers. Il Cantone BS vorrebbe che il capoverso 2 lettera d fosse formulato in modo aperto affinché altre organizzazioni possano sottoporre il proprio personale alla LPers.

Articolo 8 Formazione e condizioni di assunzione

Il PLR e il Cantone ZH si sono pronunciati esplicitamente a favore dei nuovi periodi di prova, mentre i Cantoni FR e LU, la Città di Berna e la Posta si sono espressi in senso contrario. Il Cantone JU desidera maggiore flessibilità nei periodi di prova. Il Cantone BS ap-

plica periodi di prova che raggiungono i 12 mesi, in particolare nell'ambito dei quadri e ne è soddisfatto. Nella LPers dovrebbe essere stabilito un limite massimo per la proroga del periodo di prova dato che il CO ammette la prorogazione. Almeno per i cancellieri, il Tribunale penale federale desidera un periodo di prova minimo di 6 mesi.

I Cantoni LU e ZG disapprovano il fatto che l'articolo 8 non menzioni più che si tratta di un rapporto di lavoro di diritto pubblico e chiedono un corrispondente completamento.

Articolo 9 Durata

Il Cantone LU ritiene che sia sbagliato abrogare le disposizioni concernenti i rapporti di lavoro di durata determinata poiché ciò provocherebbe disparità di trattamento.

Articolo 10 capoversi 1 e 2 Fine

La Chambre vaudoise des arts et métiers si oppone alla soppressione dell'attuale articolo 10 capoverso 1 (fine del rapporto di lavoro in qualsiasi momento di comune intesa tra le due parti).

Il PLR e la Posta approvano la nuova regola della cessazione automatica del rapporto di lavoro al raggiungimento del limite di età. Il Cantone ZH e la Città di Berna sono favorevoli a un'unica età di pensionamento, che il Cantone BS vorrebbe fissare a 63 anni. L'USI ritiene che la soluzione proposta sia complicata e non al passo con i tempi ed è favorevole a una soluzione nel quadro del CO secondo cui un rapporto di lavoro a tempo indeterminato non cessa automaticamente.

Articolo 10 capoversi 3 e 4 Fine

Il PLR e i Cantoni GL, ZH, LU, JU e GE, SVA e la Città di Berna sono favorevoli all'abrogazione dei motivi di disdetta contenuti nella legge. Il Cantone TI vorrebbe che i motivi di disdetta fossero almeno inseriti nell'ordinanza. L'AQC non ritiene che l'abrogazione dei motivi di disdetta sia svantaggiosa per i quadri, desidera tuttavia inserire nella legge il fatto che prima della disdetta deve essere pronunciata una diffida. Swisspersona, SEV, CNPC, il Sindacato della comunicazione, USS, transfair, SIC Svizzera, VSLF, Travail.Suisse, PCS, il PS, i Verdi, Chambre vaudoise des arts et métiers, EFK, il Gruppo PS del personale federale e i Cantoni NW, SO, AG e VS sono contrari all'abrogazione dei motivi di disdetta. Il Cantone SH ritiene che l'abrogazione sia problematica e propone di compensare l'adozione di questa misura con generose indennità. Il Cantone FR sarebbe favorevole se l'abrogazione fosse esplicitamente collegata con l'obbligo di rispettare i principi costituzionali. Il SEV auspica che la legislazione in materia di disdetta sia dettagliata come quella sulla protezione dei dati.

Articolo 12 Risoluzione dei rapporti di lavoro di durata indeterminata

L'USI e il Cantone JU sono favorevoli all'abrogazione e quindi all'accorciamento dei termini di preavviso. CNPC, il Sindacato della comunicazione, Swisspersona, VSLF, transfair, Travail.Suisse, PCS, SEV, EFK, UR, il PS e il Gruppo PS del personale federale sono contrari all'abrogazione. Anche AQC è contrario all'abrogazione e propone un progetto alternativo con termini gradualmente di preavviso. Quale motivazione contro l'abrogazione è adottata la necessità di particolare protezione di collaboratori di lungo periodo e di quelli nelle professioni di monopolio. Inoltre si evidenzia che nell'economia privata i termini di preavviso del CCL del CO vengono allungati. I Verdi chiedono un termine di preavviso graduale in caso di disdetta da parte del datore di lavoro e un termine di preavviso di tre mesi se il lavoratore si licenzia. Secondo la Chambre vaudoise des arts et métiers i termini di disdetta per il personale federale devono essere disciplinati nella LPers o nel contratto di lavoro; gli articoli 335b e 335c CO dovrebbero fungere da esempio.

Articolo 13 Prescrizioni formali

SEV critica il fatto che per la risoluzione del rapporto di lavoro in caso di mancanza di accordo si richieda solo la forma scritta e non una decisione.

Articolo 15 Stipendio

La Posta vede di buon occhio la maggiore libertà in ambito di supplementi allo stipendio. Anche il TAF è favorevole a questo orientamento e interpreta la nuova regola in modo che in occasione del trasferimento del TAF a San Gallo le persone particolarmente qualificate possano essere incentivate ad accettare il cambiamento con i supplementi allo stipendio. Secondo la Città di Berna la regola attuale è sufficiente, mentre la nuova regolamentazione sarebbe troppo radicale e consentirebbe ampie deroghe al sistema salariale della Confederazione.

Articolo 17 Tempo di lavoro, vacanze e congedi

Tutti i partecipanti, eccettuati l'UDC e l'USI, sono favorevoli alla regola del congedo parentale. L'UDC non desidera l'introduzione di altri privilegi per gli impiegati federali. Secondo l'USI, qualora il congedo parentale sia inserito nella legge, devono essere poste le seguenti condizioni: 1. Nessun aumento dei costi del personale. 2. Assicurarsi che non sorgano diritti corrispondenti nel diritto privato. 3. La regola della LPers deve essere chiara.

Tra i favorevoli per il disciplinamento del congedo parentale, männer.ch propone di ispirarsi al modello islandese. Il Cantone FR chiede che l'importo minimo sia regolamentato nella

legge. Il Sindacato della comunicazione evidenzia che 5 giorni di congedo sarebbero troppo pochi. Il Cantone GE chiede un aumento del congedo a 10 giorni e i Verdi fino a due mesi.

Articolo 19 Misure in caso di risoluzione del rapporto di lavoro

L'USI e il Cantone LU sono esplicitamente favorevoli all'abrogazione dell'obbligo di continuare a impiegare il collaboratore in caso di licenziamento senza colpa. Swisspersona, CNPC, il Sindacato della comunicazione, SEV, transfair, VSLF, Travail.Suisse, il PCS, il PS e il Gruppo PS del personale federale sono contrari e chiedono il mantenimento dell'obbligo di impiegare il collaboratore licenziato senza colpa o almeno gli impiegati che svolgono una professione in monopolio e i collaboratori impiegati da tanti anni. L'AQC chiede di prevedere almeno la possibilità di continuare a impiegare il collaboratore licenziato senza colpa. Per i Cantoni FR e GE nonché per la Chambre vaudoise des arts et métiers la disposizione è troppo vaga (in particolare il capoverso 2), anche se la detta Chambre vaudoise è sostanzialmente contraria al versamento di un'indennità, dato che ciò derogherebbe al CO. La Città di Berna è favorevole alle nuove misure in caso di risoluzione ingiustificata del rapporto di lavoro, ma considera problematico il fatto che i valori limite dell'indennità non siano disciplinati nella legge. La Posta è favorevole alla creazione di nuove regole sull'indennità.

Articolo 20 Tutela degli interessi del datore di lavoro

Unicamente l'USI è favorevole all'abrogazione dell'articolo 20 LPers. Swisspersona, SIC Svizzera, CNPC, il Sindacato della comunicazione, transfair, Travail.Suisse, il PCS, il PS, i Verdi, il Cantone LU nonché EFK chiedono esplicitamente di mantenere questo articolo. In sostanza la richiesta di mantenere questo articolo è motivata con il fatto che l'articolo 20 LPers è più dettagliato dell'articolo 321a CO. Il dovere di fedeltà degli impiegati è applicato, diversamente dal diritto privato, non solo nei confronti del datore di lavoro, ma anche della collettività (statuto giuridico particolare). Di conseguenza gli impiegati dovrebbero tutelare gli interessi dello Stato, la sua autorità e integrità.

Articolo 21 Obblighi del personale

La Posta è favorevole alla nuova regolamentazione del trasferimento. Il Cantone TI la ritiene opportuna.

Articolo 24 capoverso 1 LPers Restrizioni dei diritti del personale

(Non costituiva parte del progetto in consultazione)

Diversi partecipanti ritengono che la limitazione del diritto di sciopero dell'articolo 24 capoverso 1 LPers non sia più opportuna in caso di ampio riferimento al CO e ne chiedono l'a-

brogazione (CNPC, Sindacato della comunicazione, PS, SIC Svizzera, Gruppo PS del personale federale).

Articolo 25 **Violazione degli obblighi professionali**

Il Cantone TI e l'USI sostengono il progetto. Il Cantone BS si chiede se nel capoverso 2 lettera b il termine "avvertimenti" sia utilizzato correttamente. La Posta chiede il completamento del capoverso 3 nel senso che un avvertimento a scopo di ammonizione non debba essere pronunciato in forma di decisione. SEV chiede lo stralcio della lettera b che sarebbe formulata in modo troppo generico e non stabilirebbe una graduazione della colpa.

Articolo 26 **Misure cautelari**

L'USI sostiene l'abrogazione della vecchia disposizione sulle misure cautelari, mentre il SEV è favorevole al suo mantenimento.

Articolo 27a **Sistema di gestione del personale**

Il Cantone LU è favorevole alla creazione di una base legale più precisa per l'elaborazione elettronica dei dati. Per i Cantoni GE e ZG il capoverso 3 lettera k va troppo lontano, nel senso in cui possa essere registrata anche la cittadinanza dei congiunti prossimi e di altre persone con le quali la persona registrata intrattiene relazioni strette. Il Cantone SH e la Città di Berna si chiedono in generale se sia necessaria una disposizione sulla protezione dei dati così dettagliata. Il TAF sottolinea che dalla disposizione non si deduce la sua applicazione anche ai datori di lavoro che gestiscono BV PLUS. Inoltre il Tribunale ritiene che il capoverso 5 sia formulato in modo troppo aperto. Le FFS ritengono che nella legge sulle FFS¹, sotto "Leggi da modificare", debba essere creata una base legale per l'elaborazione elettronica dei dati personali, dato che esse non intenderebbero lavorare con BV PLUS.

Articolo 27b **Dossier di candidatura**

Il Cantone LU è favorevole a questa disposizione, mentre per la Città di Berna essa è troppo dettagliata. Per le FFS il capoverso 7 necessita di chiarimenti.

Articolo 27c **Dossier personale**

Il Cantone LU è favorevole a questa disposizione, mentre per la Città di Berna essa è troppo dettagliata. Per il Cantone BS manca la regolamentazione del termine minimo di

¹ Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31).

conservazione dei formulari di valutazione delle prestazioni. Le FFS rilevano una contraddizione tra l'articolo 27c e l'articolo 28 in ordine al diritto di accesso ai documenti relativi alla salute.

Sezione 4 LPers

Le FFS presumono che questa sezione non sia applicabile alle FFS e attendono un corrispondente chiarimento nella legge.

Articolo 32g Finanziamento della previdenza

Il Cantone GE è favorevole alla possibilità di derogare al finanziamento paritetico delle prestazioni per i rischi e delle prestazioni di vecchiaia. Il Cantone FR si chiede se questa misura sia opportuna e la Città di Berna avverte che il principio della parità di trattamento deve essere rispettato.

Articolo 34a Effetto sospensivo

Il Cantone ZH, la Città di Berna, la Posta e il PLR sono favorevoli all'abrogazione dell'effetto sospensivo, mentre il Cantone LU lo ritiene opportuno solo in casi eccezionali. CNPC, il Sindacato della comunicazione, SEV, transfair, Travail.Suisse, il PCS, la Chambre vaudoise des arts et métiers, il PS, i Verdi e il Gruppo PS del personale federale sono contrari all'abrogazione dell'effetto sospensivo che, d'altra parte, non sarebbe conforme al diritto privato.

Articolo 34b Decisione su ricorso in caso di disdetta

L'USI e la Città di Berna sono favorevoli alla nuova disposizione. CNPC, il Sindacato della comunicazione, il SEV, SIC Svizzera, il PS, i Verdi, EFK e il Gruppo PS del personale federale sono contrari e chiedono di mantenere l'obbligo di continuare a impiegare nei casi di disdetta non motivata e impugnata con successo. La Chambre vaudoise des arts et métiers è contraria a questa disposizione perché in caso di disdetta ingiustificata l'importo delle indennità d'uscita sarebbe esagerato e non conforme al diritto privato.

Articoli 35 e 36 Ricorso interno e autorità giudiziarie di ricorso

Il Cantone ZH è favorevole all'abrogazione del ricorso interno. AQC ritiene che questa misura sia adottabile in tutti i settori tranne che in quello dei PF. Transfair, Travail.Suisse, PCS e SEV sono contrari e sostengono che un'autorità interna di ricorso conosca meglio i

rapporti di lavoro e possa correggere le eventuali decisioni sbagliate prima di adire un tribunale. Inoltre, con l'eliminazione della possibilità di ricorso interno, nella maggior parte dei casi rimane a disposizione un'unica istanza di ricorso, con conseguente peggioramento rispetto al diritto privato (SEV). Il Consiglio dei PF chiede di mantenere la Commissione di ricorso dei PF in qualità di istanza interna di ricorso per sgravare il TAF. La Posta è dello stesso avviso per quanto concerne il suo settore. Il Cantone JU rimanda alla propria procedura di conciliazione interna.

Articolo 37 capoversi 3, 3^{bis} e 4 Disposizioni d'esecuzione

Il Cantone GE è favorevole a delegare al datore di lavoro l'emanazione delle disposizioni d'esecuzione. La Città di Berna ritiene che un'ampia delega sia problematica per ragioni di certezza del diritto e di parità di trattamento. Il TAF si attende di essere coinvolto nei lavori del Consiglio federale per l'emanazione di disposizioni dato che esso dispone solo in misura limitata dei diritti del datore di lavoro. Le FFS chiedono inoltre di mantenere il vigente capoverso 4.

Articolo 38 Contratto collettivo di lavoro

(Non costituiva parte del progetto in consultazione)

Sebbene non sia oggetto della consultazione, la Posta chiede la modifica dell'articolo 38 LPers. Essa chiede di trasformare l'obbligo di concludere contratti collettivi di lavoro (CCL) in un obbligo di condurre trattative. Se non viene concluso alcun CCL, la Posta si riserva il diritto di emanare essa stessa disposizioni d'esecuzione. Il CCL ha validità nella misura in cui non sia stato deciso diversamente con i lavoratori.

Leggi da modificare

Articolo 26 LPD²

Privatim evidenzia che questa disposizione non soddisfa le esigenze di indipendenza dell'incaricato della protezione dei dati secondo l'Accordo di Schengen. Inoltre mancherebbero regolamentazioni sulla destituzione.

Articolo 15 LOP³

La Posta chiede un adeguamento della LOP qualora venisse esclusa dal campo d'applicazione della LPers.

² Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1)

³ Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (LOP; RS 783.1)