

Strumenti di controllo e attuazione a disposizione  
dello Stato per realizzare la parità salariale

Sintesi all'attenzione dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e dell'Ufficio federale  
per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU)

Lucerna, 24 ottobre 2013

*Interface Politikstudien Forschung Beratung*  
Franziska Müller (capoprogetto)  
mueller@interface-politikstudien.ch

Ariane Itin  
itin@interface-politikstudien.ch

Christof Schwenkel  
schwenkel@interface-politikstudien.ch

*Università di Berna*  
Prof. Dr. iur. Judith Wyttenbach (perizie giuridiche)  
judith.wyttenbach@oefre.unibe.ch

Prof. Dr. Adrian Ritz (perizie relative alla gestione del personale)  
adrian.ritz@kpm.unibe.ch

## SINTESI

## Situazione iniziale

Nel settore privato, la disparità salariale media tra donna e uomo si attesta al 23,6 per cento (nel 2010).<sup>1</sup> Il 37,6 per cento di tale disparità non ha alcuna spiegazione oggettiva ed è quindi discriminatorio. In media, la discriminazione salariale si aggira così attorno all'8,7 per cento. Negli ultimi anni, inoltre, la disparità salariale si è ridotta solo lievemente.

Il principio secondo cui donne e uomini hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore è sancito nella Costituzione dal 1981 e la legge sulla parità dei sessi (LPar) entrata in vigore nel 1996 ha il compito di facilitarne l'adempimento (art. 5 LPar). Oggi, l'applicazione della parità salariale dipende dalla disponibilità delle vittime o delle associazioni che ne tutelano i diritti ad adire le vie legali. Alcuni «processi pilota» hanno sì avuto effetti positivi, ma nella maggior parte dei casi sono stati intentati contro datori di lavoro pubblici. Malgrado la protezione dal licenziamento, l'alleviamento dell'onere della prova e lo svolgimento di inchieste, soprattutto per quanto riguarda la discriminazione salariale da parte dei datori di lavoro privati il sistema attuale è insufficiente. Il suo effetto preventivo sull'economia privata è scarso: le imprese sono troppo poco stimolate a impostare la propria struttura dei salari in chiave antidiscriminatoria. Inoltre, l'applicazione del diritto menzionato grava esclusivamente sulle spalle delle vittime che, spesso, rinunciano a intentare un'azione legale. Fatta eccezione per il settore degli acquisti pubblici, in Svizzera nessun'altra autorità dispone di strumenti di controllo e di attuazione della parità salariale.

Il presente studio mostra quali sono gli strumenti di controllo e attuazione di cui lo Stato può avvalersi per realizzare la parità salariale in Svizzera. Conformemente al mandato conferitoci, ci siamo concentrati sui rapporti di lavoro privati. Per capire in quale forma le misure proposte potrebbero trovare applicazione anche nel settore pubblico (Confederazione, Cantoni e Comuni) sarebbe necessaria un'ulteriore analisi approfondita.

In una prima fase, abbiamo raccolto informazioni sugli strumenti di attuazione esistenti in Svizzera in altri ambiti al fuori della parità salariale. I quattro esempi esaminati riguardano la Sorveglianza dei prezzi, la Commissione federale delle case da gioco, le Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone e la Lotta contro il riciclaggio di denaro. In una seconda fase, abbiamo esaminato gli strumenti di attuazione della parità salariale esistenti in Svezia, Austria e Ontario. Oltre ad analizzare la documentazione disponibile, abbiamo anche chiesto il parere di alcuni esperti e cercato nel limite del possibile di descrivere l'efficacia dei modelli esaminati sulla scorta di indicatori misurabili (indicazioni sul numero e sul tipo di adattamenti adottati dalle imprese in seguito a controlli). Vista tuttavia la disponibilità solo frammentaria di questo tipo di dati quantitativi, in generale, abbiamo dovuto fare affidamento sulle stime o sulla valutazione qualitativa degli esperti interpellati. Per finire, abbiamo sinte-

<sup>1</sup> Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Verso la parità salariale. Fatti e tendenze, Berna 2013.

tizzato i risultati ottenuti ed elaborato alcune varianti per il controllo e l'attuazione da parte dello Stato della parità salariale fra donna e uomo nei rapporti di lavoro privati in Svizzera.

Esempi svizzeri esaminati

In Svizzera esistono modelli di controllo e attuazione statale in diversi settori. Il presente studio ha posto la lente su quattro di essi. Concretamente, si tratta dei modelli Sorvegliante dei prezzi, Commissione federale delle case da gioco (CFCG), Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone applicate a Basilea Città e Lotta contro il riciclaggio di denaro.

In due dei quattro modelli esaminati (Sorvegliante dei prezzi e CFCG) l'adempimento delle prescrizioni sancite in leggi federali è assicurato da un'autorità federale; nel modello Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone (MisAcc), dagli uffici cantonali e dalle parti sociali competenti; e nel modello Lotta contro il riciclaggio di denaro, perlopiù da un sistema di autoregolamentazione disciplinato da leggi e autorità, in cui il controllo di gran parte delle aziende compete a uno dei dodici organismi di autodisciplina (p.es. dei fiduciari, dei consulenti agli investimenti, dei notai ecc.) riconosciuti o autorizzati dalla FINMA.

Nei modelli Sorvegliante dei prezzi, CFCG e MisAcc, le inchieste o i controlli sono avviati d'ufficio o su segnalazione. Nel primo e nel terzo modello, vengono eseguiti controlli a campione. Nel caso delle MisAcc ad occuparsene sono, nei settori senza un contratto collettivo di lavoro dal carattere obbligatorio generale, le commissioni tripartite cantonali, e nei settori con un contratto collettivo di lavoro dal carattere obbligatorio generale, le commissioni paritetiche. L'esecuzione dei controlli è in parte esternalizzato a società di controllo del mercato del lavoro mediante accordi di prestazione. Rispetto ad altri modelli, la CFCG è caratterizzata da un controllo molto stretto e fortemente regolamentato dalla legge, che prevede ispezioni annuali automatiche (in parte con il coinvolgimento di servizi cantonali) in *tutte* le case da gioco e un obbligo di dichiarazione e revisione da parte di società specializzate. Nel modello Lotta contro il riciclaggio di denaro ogni settore provvede al proprio controllo attraverso un organismo di autodisciplina (OAD), a sua volta sottoposto all'autorizzazione e al controllo della Confederazione. Gli OAD concretizzano gli obblighi dei loro membri nel quadro di regolamenti e ne controllano l'osservanza, di regola annualmente. Gli intermediari finanziari, inoltre, sono ogni anno sottoposti a una verifica da parte di società di audit esterne autorizzate.

Nei modelli Sorvegliante dei prezzi, CFCG e MisAcc nei settori con CCL dal carattere obbligatorio generale, le autorità dispongono di ampie competenze di controllo e attuazione. Nel modello Sorvegliante dei prezzi, se le parti non raggiungono una soluzione consensuale, l'autorità può ordinare l'abbassamento del prezzo o impedirne l'aumento. Le aziende interessate e le organizzazioni dei consumatori possono interporre ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Per non rischiare di danneggiare la propria reputazione, i casi di aziende che decidono di percorrere questa via sono estremamente rari. In generale, il modello in questione esplica un forte effetto preventivo grazie anche al lavoro attivo di pubbliche relazioni che esso comporta, nonché alla pubblicazione delle soluzioni consensuali raggiunte e delle decisioni pronuncia-

te. Nel modello CFCG, le competenze di attuazione spaziano da decisioni specifiche (p.es. una modifica dell'offerta di giochi) al ritiro della concessione. Visto il suo controllo capillare delle aziende interessate, questo modello è senz'altro efficace, ma il suo campo di applicazione ristretto (21 case da gioco) lo rende solo limitatamente trasferibile ad altri settori, senza dimenticare che comporta oneri considerevoli. Nel modello MisAcc, nei settori con un contratto collettivo di lavoro dal carattere obbligatorio generale si osserva la coesistenza della procedura di diritto civile con quella di diritto amministrativo: in caso di violazioni delle disposizioni sul salario minimo, l'autorità competente può comminare sanzioni amministrative. Il pagamento di salari suppletivi, per contro, non può essere ordinato da quest'ultima, ma deve essere ottenuto dinanzi a un tribunale civile o conformemente ai meccanismi sanciti dal CCL. Nei settori senza un contratto collettivo di lavoro dal carattere obbligatorio generale, invece, l'autorità dispone unicamente di competenze di attuazione limitate e può solo invitare le imprese a rispettare le condizioni salariali in uso localmente e nel ramo economico interessato. Nel modello Lotta contro il riciclaggio di denaro, gli organismi di autodisciplina possono avviare procedure di sanzione e nominare incaricati delle inchieste. Le sanzioni consistono in un'ammonizione, una multa o nell'esclusione dell'intermediario finanziario; in caso di controversie, di norma decide un tribunale arbitrale. Gli OAD, dal canto loro, sono sottoposti alla vigilanza della FINMA. In presenza di fondati sospetti di una violazione della legislazione penale sul riciclaggio di denaro, la FINMA e gli AOD trasmettono una comunicazione all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). Il sistema dell'autodisciplina per controllare il rispetto della legislazione citata è ben accetto tra gli intermediari finanziari, anche perché gli OAD sono adattati alle specificità del settore. Questa soluzione ha il vantaggio di assicurare la vicinanza al settore sorvegliato; inoltre, i costi per il controllo primario sono esternalizzati.

#### Esempi esteri esaminati

Anche all'estero vi sono Paesi in cui lo Stato si è dotato di strumenti per attuare la parità salariale tra donna e uomo. I tre Paesi-modello esaminati nel presente studio sono la provincia canadese dell'Ontario, l'Austria e la Svezia. Mentre negli ultimi due l'obiettivo è realizzare il diritto a un salario uguale per un lavoro sia uguale sia di uguale valore (malgrado la diversa applicazione del concetto di lavoro di uguale valore), nel caso dell'Ontario, a causa della distinzione storica tra *Equal Pay* e *Pay Equity*, ci siamo concentrati sul concetto di lavoro di uguale valore.

Comune denominatore dei tre modelli è l'obbligo imposto a una parte dei datori di lavoro (di regola in funzione del numero di dipendenti) di analizzare i propri salari per individuare eventuali disparità tra donne e uomini e di presentare un rapporto in merito (obbligo di analisi interna all'azienda). Questa trasparenza è fondamentale per verificare se in una determinata azienda le donne guadagnano meno e se questa differenza è ascrivibile al sesso. In Ontario e Svezia, inoltre, un'agenzia nazionale (rispettivamente il Pay Equity Office e l'organo di mediazione) è incaricata di effettuare controlli d'ufficio nelle aziende e di verificare se queste ultime adempiono i loro obblighi legali. Ciò genera un effetto preventivo non indifferente strettamente connesso tuttavia all'intensità dell'attuazione da parte delle agenzie nazionali nonché alla possibilità di infliggere sanzioni temute dai datori di lavoro.

Nel complesso, le basi legali e la relativa messa in atto da parte delle agenzie nazionali raggiungono il loro massimo sviluppo in Ontario. Al contrario di quanto accade in Svezia e Austria, in questa provincia del Canada le competenze delle autorità vanno ben oltre l'adempimento degli obblighi di dichiarazione, di comunicazione e di collaborazione: qui, infatti, le autorità possono ordinare l'attuazione della parità salariale o l'eliminazione della discriminazione salariale. Da questo punto di vista, la Svezia si colloca a metà strada: in aggiunta alle competenze di attuazione relative all'obbligo di analisi interna e di cooperazione durante l'attività di controllo, infatti, con il consenso dei lavoratori interessati e se non si riesce a raggiungere una soluzione consensuale, l'autorità può intentare direttamente un'azione legale dinanzi al tribunale del lavoro. L'Austria, dal canto suo, può essere considerata il modello meno evoluto dei tre, nella misura in cui spetta ai sindacati intentare un'azione legale quando i datori di lavoro ignorano l'invito dell'autorità a eliminare la discriminazione salariale. Lo svantaggio di questo sistema è che la procedura per far valere i propri diritti grava in ultima analisi sulle spalle delle vittime di discriminazioni e, di norma, rimane circoscritta al caso specifico. Ne consegue che il modello dell'Ontario è quello più efficace per eliminare le disparità salariali tra donne e uomini, anche se neppure in questa provincia canadese è possibile indicare chiaramente se e in quale misura la riduzione della disparità salariale è riconducibile a strumenti di attuazione dello Stato.

Oltre agli obblighi proattivi dei datori di lavoro e ai poteri di controllo e attuazione dell'autorità, tutti i tre modelli esteri contemplano anche fattori non quantificabili che contribuiscono all'eliminazione della discriminazione salariale a causa del sesso. Tra questi rientrano in particolare la collaborazione costruttiva tra lavoratori e agenzie dello Stato, da un lato, e padronato, dall'altro. Infine, anche la sensibilizzazione sul tema della parità salariale derivante sia dalle stesse misure proattive sia da attività collaterali (informazione e consulenza, sviluppo di strumenti e guide per l'analisi dei salari) delle agenzie dello Stato può essere considerata un fattore di successo nei tre Paesi.

#### Sintesi e raccomandazioni

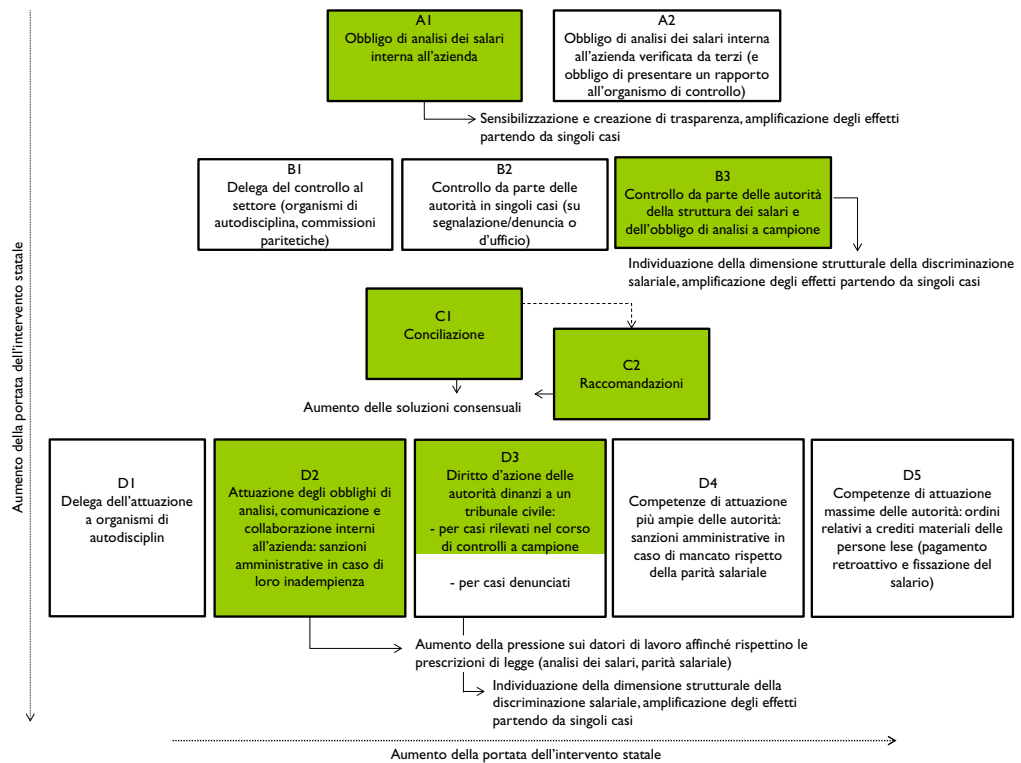
Gli esempi svizzeri ed esteri esaminati sono stati oggetto di una di sintesi dalla quale emerge che, in generale, tutti i tre Paesi esteri considerati sono ancora confrontati con il problema del mancato rispetto della parità salariale. Pertanto, un modello ideale per la realizzazione di questo obiettivo non può essere presentato. Ciò nonostante, tutti i modelli esteri contemplano aspetti (di comprovata efficacia) che potrebbero contribuire a prevenire, individuare ed eliminare la disparità salariale anche in Svizzera. Anche gli esempi elvetici presentano alcuni aspetti interessanti, ma hanno lo svantaggio di essere solo limitatamente comparabili o trasferibili a modelli per l'attuazione della parità salariale, dato che, ad eccezione del regime delle sanzioni previsto dal modello MisAcc nei settori con un contratto collettivo di lavoro dal carattere obbligatorio generale, non comprendono l'attuazione dei diritti di privati cittadini che hanno subito un danno.

Nel lavoro di sintesi sono state definite diverse tappe lungo il percorso verso il controllo e l'attuazione della parità salariale a opera dello Stato: a monte è stata inserita l'analisi interna all'azienda (A), nell'ambito della quale le imprese devono adottare misure proattive.

Seguono le misure di controllo delle autorità (B), le trattative di conciliazione e le raccomandazioni dell'autorità (C) e, per finire, l'attuazione (D).

Le singole tappe con le rispettive varianti sono riportate nel diagramma sottostante. Le varianti evidenziate in verde sono quelle raccomandate, mentre le frecce indicano gli effetti attesi.

Panoramica delle varianti concettuali



In verde: varianti raccomandate. Frecce: effetti attesi.

Partendo dagli esempi studiati e dal quadro legale vigente in Svizzera abbiamo formulato *sei raccomandazioni* destinate alla messa a punto di un modello svizzero per il controllo e l'attuazione della parità salariale. In teoria è possibile implementare anche singole varianti, ma in tal caso occorre ridimensionare gli effetti attesi.

In linea di principio, raccomandiamo di limitare ai *controlli a campione* le competenze dell'autorità amministrativa in materia di controllo, conciliazione e attuazione, e di non estenderle al trattamento di denunce individuali. Questa misura le consentirebbe di controllare determinati settori e di esaminare l'intera struttura dei salari di un'azienda, sulla scorta delle analisi dei salari che ogni impresa è tenuta a eseguire. Si potrebbe così evitare una sovrapposizione con le azioni di diritto civile intentate da singole persone lese e con la procedura di conciliazione che le precede. Inoltre, la soluzione dei controlli a campione permetterebbe di distogliere l'attenzione dal singolo caso di discriminazione per focalizzarla sull'individuazione e sull'eliminazione dei problemi strutturali all'origine di discriminazioni.

Conformemente al mandato conferitoci, le raccomandazioni riguardano innanzitutto l'attuazione della parità salariale nelle aziende private. Una trasposizione al settore pubblico richiederebbe un'ulteriore analisi approfondita.

1. **Introduzione di un obbligo di analisi dei salari interna alle aziende:** le cifre relative alla disparità salariale discriminatoria in Svizzera – che negli ultimi anni hanno registrato variazioni minime – suggeriscono che spesso sia i lavoratori sia i datori di lavoro potrebbero non essere consapevoli della presenza di una discriminazione salariale. Da questo punto di vista, l'introduzione di un obbligo di analisi dei salari interna alle aziende sembra costituire un'importante premessa per sensibilizzare le imprese e creare trasparenza (vedi variante A1 nel diagramma soprastante), ciò che del resto costituisce il principale punto di forza di questa misura proattiva. Tuttavia, come mostrano gli esempi esteri esaminati, l'applicazione di tale obbligo è molto lacunosa per cui la sua introduzione deve essere tassativamente accompagnata da misure di controllo (cfr. raccomandazione n. 2) e da sanzioni in caso di mancato adempimento. Le imprese con almeno 50 collaboratori devono essere obbligate a verificare i rispettivi salari a intervalli regolari (p.es. ogni tre anni) sulla base di disposizioni legali chiare (cfr. raccomandazione n. 6), a redigere un rapporto interno al riguardo e, all'occorrenza, ad adottare le misure necessarie per assicurare la parità salariale.
2. **Introduzione di un controllo a campione eseguito dall'autorità:** la legislazione vigente stabilisce che la parità salariale tra donna e uomo deve essere rispettata da tutte le imprese in Svizzera, per cui non riguarda solo una rosa (ristretta) di aziende o determinati settori. L'esecuzione di un controllo a campione da parte delle autorità amministrative appare quindi una soluzione opportuna (vedi variante B3 nel diagramma soprastante). Gli esempi esaminati – soprattutto quelli in cui lo Stato può contare su strumenti di attuazione supplementari – hanno evidenziato come le imprese siano ben propense a cooperare durante i controlli delle autorità e come in seguito molte di loro adottino di propria iniziativa misure per adempiere gli obblighi legali. I controlli a campione dovrebbero riguardare unicamente l'adempimento dell'obbligo di analisi dei salari e della parità salariale. L'obbligo di collaborare delle aziende e il potere di controllo delle autorità devono essere sanciti nella legge e alle autorità deve essere attribuita la facoltà di sanzionare la mancata osservanza dell'obbligo di dichiarazione.
3. **Consulenza e conciliazione:** dall'analisi soprattutto dei modelli esteri in materia di parità salariale è emerso che, in molti casi, è stata raggiunta una soluzione consensuale tra le parti (tra datori di lavoro e lavoratori oppure tra datori di lavoro e autorità amministrative) e che raramente sono state implementate misure di attuazione e comminate sanzioni amministrative. Le autorità devono pertanto avere il compito e la facoltà di consigliare le imprese e di cercare, nell'ambito dei controlli a campione e insieme ai datori di lavoro, una soluzione consensuale per eliminare la discriminazione salariale (vedi variante C1 nel diagramma soprastante). Ancora meglio sarebbe dare mandato alle autorità affinché, nel quadro dei controlli a campione, conducano anche trattative relative al *pagamento retroattivo dei salari* e obbligare i datori di lavoro a partecipare alle sedute di conciliazione.

4. *Raccomandazioni e diritto d'azione delle autorità*: se nel corso delle trattative di conciliazione non viene raggiunta una soluzione consensuale, come primo passo, all'autorità può essere attribuita la *facoltà di inviare all'azienda una raccomandazione* affinché elimini la discriminazione salariale (vedi variante C2 nel diagramma soprastante). Analogamente a quanto proposto per la consulenza e la conciliazione, questa raccomandazione potrebbe estendersi anche al pagamento retroattivo dei salari fino a un massimo di cinque anni. In questo modo la raccomandazione riguarderebbe la pretesa massima che le parti lese possono far valere anche dinanzi a un tribunale civile. Qualora nell'azienda sia attiva una rappresentanza dei lavoratori, la raccomandazione deve essere trasmessa per conoscenza anche a quest'ultima.

Per migliorare su più larga scala l'attuazione del diritto a un salario, l'autorità deve disporre di competenze supplementari: siccome le rivendicazioni salariali e il pagamento retroattivo dei salari sono fondamentalmente pretese civili tra parti private, la via puramente amministrativa (com'è il caso in Ontario) che attribuisce alle autorità amministrative il compito di emettere una decisione in merito a eventuali recuperi salariali, è incompatibile con il diritto svizzero. In linea di principio, quindi, per i controlli a campione è preferibile la soluzione che, come nel caso della Svezia e analogamente alla concezione della legge svizzera contro la concorrenza sleale (LCSI), prevede di conferire un diritto d'azione alle autorità (vedi variante D3 nel diagramma soprastante). Come mostrano gli esempi studiati, la possibilità di un'azione legale intentata dalle autorità induce maggiormente le aziende a trovare soluzioni consensuali e accresce la loro motivazione a seguire le raccomandazioni ricevute. Per questo motivo consigliamo di introdurre per le prove a campione un diritto d'azione delle autorità che non sostituisce bensì *completa* la vigente legittimazione ad agire delle parti lese, delle organizzazioni e dei sindacati: le vittime di discriminazione salariale avrebbero sempre la possibilità di intentare un'azione legale secondo l'articolo 5 LPar, e le organizzazioni e i sindacati potrebbero ancora, a proprio nome, far accertare in giudizio una discriminazione se l'esito della procedura avrà verosimilmente ripercussioni su un gran numero di rapporti di lavoro (cfr. art. 7 LPar).

5. *Introduzione di un modello di commissione a livello federale*: dato che in Svizzera le grandi aziende sono presenti con proprie filiali anche oltre i confini cantonali, raccomandiamo la creazione di un'autorità federale incaricata di eseguire i controlli a campione. A favore di una concentrazione delle competenze a livello federale depone anche l'uniformità dell'esecuzione di tali controlli. Una soluzione praticabile e pragmatica potrebbe consistere nell'integrare il segretariato in un'autorità esistente, per esempio l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, e nell'affiancarle una commissione. I modelli ipotizzabili sono in linea di principio due: il primo prevede – come nel caso dei tre esempi esteri esaminati e degli uffici di conciliazione secondo la LPar – che nella commissione siano rappresentate le parti sociali. Tuttavia dato che, in presenza di una discriminazione salariale individuale, gli aspetti da dirimere sono prevalentemente di carattere materiale e meno politico, sarebbe opportuno optare per il secondo modello, che prevede l'insediamento di una commissione composta di esperti indipendenti dalle parti sociali.



6. *Integrazione delle basi legali*: l'introduzione di un obbligo di analisi dei salari interna all'azienda così come l'ampliamento delle competenze delle autorità necessitano di una base legale formale. Raccomandiamo pertanto di procedere a un'integrazione in tal senso delle basi legali esistenti, segnatamente della legge sulla parità dei sessi.

SIGLA EDITORIALE

---

PER MAGGIORI INFORMAZIONI

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Lucerna

Tel. +41 (0)41 226 04 26

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

RIFERIMENTO PROGETTO

Lucerna, 24 ottobre 2013

Numero di progetto: P13-13